



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie**

Kraków, dnia sierpnia 2009 r.

**Pan
Bogusław Borowski
Dyrektor Małopolskiego Zarządu
Melioracji Urządzeń Wodnych
ul. Szlak 73
31-153 Kraków**

P//09/143
LKR-410-10-02/2009

Wystąpienie pokontrolne

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie przeprowadziła – na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.) – kontrolę Małopolskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Krakowie (MZMiUW) w zakresie ochrony przeciwpowodziowej w województwie małopolskim w latach 2007–2008.

W związku z wynikami tej kontroli przedstawionymi w protokole podpisanym 14 lipca 2009 r. i omówionymi na naradzie pokontrolnej w dniu 24 lipca 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie przekazuje – stosownie do art. 60 ustawy o NIK – niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie funkcjonowanie systemu ochrony przeciwpowodziowej w województwie małopolskim, natomiast pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania MZMiUW w tym zakresie. Powodem tego jest fakt, że za ochronę przed powodzią odpowiedzialne są także inne organy i instytucje, a brak działań z ich strony przekłada się na pracę Zarządu. Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia i oceny szczegółowe:

1. NIK pozytywnie ocenia prowadzenie przez MZMiUW kontroli 100% wałów przeciwpowodziowych dwa razy w roku (wiosna/jesień), jak również wprowadzenie wytycznych ws. rocznych kontroli wałów przeprowadzanych na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz.1118 ze zm.). Wy-

tyczne standaryzowały m.in. sposób dokumentowania ustaleń kontroli, jak również wprowadzały trzystopniową skalę ocen stanu technicznego obwałowań.

Negatywnie natomiast należy ocenić realizację kontroli, o których stanowi art. 62 ust.1 pkt 2 Prawa budowlanego (co najmniej raz na 5 lat), bowiem aktualne badania stanu technicznego posiadało tylko 52,961 km z 1 016,3 km wałów (tj. 5,2%). Niedostateczny poziom realizacji tego ustawowego wymogu był przedmiotem uwag pokontrolnych NIK z listopada 2007 r. W 2007 r. przebadano 3,02 km, w 2008 r. – 12,8 km wałów, w tym 6,56 km w ramach dokumentacji opracowanej na potrzeby planowanej modernizacji wałów.

MZMiUW, poza zgłaszanymi wnioskami o zwiększenie niewystarczających środków finansowych na konserwację i utrzymanie urządzeń wodnych, w tym na badania techniczne wałów, nie podjął kroków mających na celu lepszą organizację tego zadania, tj. nie opracował harmonogramu przeprowadzania kontroli pięcioletnich. Ponadto środków na badania techniczne wałów nie planowano i nie rozliczano w odrębnym paragrafie klasyfikacji budżetowej, tj. w § 4390 – zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii, co uniemożliwiało bieżącą kontrolę realizacji tego zadania i monitorowania wydatkowania środków. W 2008 r. zaksięgowano kwotę 49 898 zł za wykonanie oceny stanu technicznego lewego wału Wisły w § 4270 – zakup usług remontowych, co było niezgodne z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 107, poz. 726 ze zm.).

2. NIK negatywnie ocenia prowadzenie przez pracowników MZMiUW ksiąg obiektów budowlanych, czym naruszyli oni obowiązki wynikające z § 6 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego (Dz. U. Nr 120, poz. 1134). Książki obiektów prowadzone były nierzetelnie, gdyż na 20 skontrolowanych ksiąg dla 20 administrowanych przez MZMiUW przepompowni, tylko w 5 przypadkach (powiat bocheński i brzeski) pracownik odpowiedzialny za prowadzenie książki dokonał wpisu w rubryce przeznaczonej do odnotowania kontroli przeprowadzonych na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa Budowlanego. W pozostałych przypadkach brak było odpowiedniego wpisu. Ponadto stwierdzono przypadki niewpisywania protokołów przeprowadzanych remontów lub kontroli instalacji elektroenergetycznej.
3. NIK wnosi zastrzeżenia do stanu utrzymania i konserwacji administrowanych przez MZMiUW cieków wodnych (rolnych i pozostałych), gdyż w 2007 r. z ponad 3,6 tys. km cieków rolnych utrzymaniem było objętych 562,3 km (15%), a w 2008 r. 256,4 km

(6,9%). Nie utrzymywano i nie konserwowano cieków pozostałych, których zinventaryzowana długość wynosi ponad 5,5 tys. km, za wyjątkiem wyremontowania 1,7 km tych cieków w 2007 r. i 27,5 km w 2008 r., tj. odpowiednio 0,03% i 0,5%. Kierownictwo MZMiUW, jako wyjaśnienie powyższego stanu, wskazało na niewystarczające środki finansowe otrzymywane na ten cel, w szczególności na utrzymanie cieków pozostałych, na które w okresie 2007–2008 nie otrzymano żadnych środków z budżetu państwa. Zarówno wykonywanie praw właścicielskich przez marszałka w stosunku do cieków rolnych, jak i cieków pozostałych, o których stanowi art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo wodne (Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.), jest zadaniem z zakresu administracji rządowej. Po ostatniej sytuacji powodziowej (dane z 29.06.2009 r.), to właśnie na ciekach rolnych doszło do najwyższych strat, tj. 82 % wartości oszacowanych szkód na kwotę 45,9 mln zł, w dalszej kolejności wały przeciwpowodziowe – 13%, cieki pozostałe – 0,6%.

Z kolei NIK pozytywnie ocenia dokonywanie raz w roku przeglądu administrowanych cieków oraz wykonywanie prac w zakresie usuwania zatorów, śmieci i przetasowań, które wykonywane były wskutek interwencji innych podmiotów.

Wyremontowano także 3 przepompownie oraz poprawił się stan obwałowań, które jako wymagające odbudowy lub modernizacji, według stanu na koniec 2007 r., wynosiły 326,2 km, a na koniec 2008 r. – 289,4 km. NIK zwraca jednak uwagę, że w kontrolowanym okresie zmniejszył się obszar utrzymania (wykaszenia) wałów przeciwpowodziowych. W 2007 r. utrzymanych było 996,2 km (98%) z 1 016,3 km wałów, w tym 486,58 km dzięki finansowaniu z programu „Bezpieczny wał”; a w 2008 r. utrzymywano tylko 641,9 km (63,5%).

4. Planowania i realizacji nowych inwestycji służących ochronie przeciwpowodziowej nie można uznać za rzetelne, gdyż stwierdzono m.in., że:
 - W programie inwestycyjnym województwa małopolskiego na lata 2007–2013 (zwanym dalej WPI) nie umieszczono żadnego zbiornika jednozadaniowego – przeciwpowodziowego oraz żadnego polderu, pomimo iż były proponowane do realizacji w Programie małej retencji województwa małopolskiego jako zadania pierwszej kolejności.
 - Zaplanowane w programie inwestycyjnym WPI na lata 2007–2013 trzy zbiorniki wielozadaniowe Grodna, Joniny, Skrzyszów, według opinii zamieszczonej w Studium ochrony przeciwpowodziowej województwa małopolskiego, przy obecnych parametrach odgrywają niewielką rolę w ograniczaniu strat powodziowych i zadanie ochrony przeciwpowodziowej stanowi tylko czynnik uzupełniający.

- W przypadku budowy nowych obwałowań na rzekach Poprad (gmina Muszyna) i Biała (gmina Grybów), jako nowe zadanie inwestycyjne w WPI na lata 2007-2013, nie została przeprowadzona analiza kosztów i korzyści, a wariantowanie zadania w opracowanej koncepcji polegało głównie na wyborze pomiędzy rozwiązaniami bulwar czy wał ziemny.
 - W przypadku ww. zadania na rzece Biała brak było odpowiednich uzgodnień pomiędzy MZMiUW, projektantem, a gminą na etapie przygotowania inwestycji, gdzie kilkakrotnie gmina zmieniała plan zagospodarowania przestrzennego; tak więc z zaplanowanych obustronnych obwałowań (koncepcja z 2003 r.) na dzień dzisiejszy realizowane będzie tylko obwałowanie lewostronne (pozwolenie wodnoprawne z 2009 r.) i na zmienionym odcinku rzeki od pierwotnie zakładanego. Szacowany koszt, który został poniesiony przez MZMiUW na dokumentację projektowo-kosztorysową dla etapu II, tj. nierealizowanego obwałowania prawobrzeżnego, wynosił 10 915 zł.
 - RZGW nie zaopiniował pozytywnie zadania na rzece Biała, pozostawiając decyzyjność właściwemu organowi administracyjnemu, bowiem wątpliwości budził wpływ budowli lewego brzegu na wzrost zagrożenia powodziowego na prawym brzegu i brak propozycji ochrony zlokalizowanych tam obiektów oraz zniżenie rzędnych korony wału. Również analizy opracowane przez pracowników naukowych Politechniki Krakowskiej, zawarte w Studium ochrony przeciwpowodziowej województwa małopolskiego, wskazywały na ponowną konieczność przeanalizowania projektu z RZGW, czego MZMiUW nie uczynił wyjaśniając, iż RZGW, jako strona postępowania, miało prawo wnoszenia uwag na etapie postępowania o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego.
 - Wartości inwestycji Poprad i Biała podane przez MZMiUW do planu inwestycyjnego województwa małopolskiego WPI 2007-2013, wynoszące odpowiednio 14 705 tys. zł i 11 194 tys. zł, nie odpowiadały wartości z kosztorysów inwestorskich. Wartość zadań według kosztorysów wynosiła odpowiednio 23 374 tys. zł i 5 338 tys. zł.
5. W opinii NIK planowanie, organizacja i monitoring przeprowadzanych remontów urządzeń służących ochronie przeciwpowodziowej nie były prowadzone rzetelnie, gdyż:
- MZMiUW nie posiadał szczegółowych danych na temat liczby ludności, budynków czy rodzaju infrastruktury zagrożonej powodzią, poza informacją o ogólnej chronionej powierzchni przez wały i przepompownie. Zdaniem NIK dane te odgrywają rolę przy planowaniu zadań do realizacji, a w szczególności przy sporządzaniu analizy kosztów i korzyści danego przedsięwzięcia, tak aby środki publiczne wydatkowane były zgodnie

zasadmi określonymi w art. 35 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), czyli w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

- Pomimo nakładu pracy na dokonywanie corocznych przeglądów cieków wodnych, nie wprowadzono zestandaryzowanych ocen stanu technicznego, tak jak to miało miejsce w przypadku przeglądu wałów. Nie opracowywano także zestawień/analiz oceny stanu technicznego cieków wodnych, co umożliwiłoby przeanalizowanie zasadności potrzeb i ułożenie rankingu realizacji robót konserwacyjnych/remontowych do wykonania w pierwszej kolejności. Brak określonych kryteriów i samodzielne planowanie przez inspektoraty rejonowe remontów przyczynił się m.in. do tego, iż wystąpił przypadek potoku, który był remontowany corocznie (2007–2008) na tym samym odcinku, w sytuacji, gdy inne potoki, wymagające generalnego remontu, nie zostały nawet ujęte do realizacji na 2009 r., co w tym przypadku należy uznać za działanie niegospodarne. Wyremontowano też potoki kwalifikujące się do bieżącej konserwacji, a nie remontowano potoków wymagających remontów generalnych. W opinii NIK zgłaszane prośby społeczności lokalnych, podniesione w wyjaśnieniu kierownika inspektoratu rejonowego, są istotne, niemniej jednak nie mogą być czynnikiem decydującym dla planowania, które winno być długofalowe i spójne w przypadku polityki przeciwpowodziowej i przy niewystarczających środkach finansowych, na co wielokrotnie powołuje się kierownictwo MZMiUW.
- W wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono m.in. niewywiązywanie się pracownika z wycinki zakrzaczeń na obwałowaniach, nieodnotowanie w kosztorysie powykonawczym zmian w zakresie wykonanych robót na potoku oraz niesporządzenie dokumentacji fotograficznej przed i po remoncie, gdzie przedmiotem prac były roboty zanikowe, co w opinii NIK wskazuje na niewystarczającą rzetelność przy odbiorze robót po stronie MZMiUW dla zapewnienia uzyskania dobrej jakości zleconych usług.
- Porównanie stanu bezpieczeństwa obwałowań na 31.12.2006 r. z planowanymi inwestycjami WPI na lata 2007–2013 i stanem wykonanych remontów obwałowań w 2007 i 2008 r. wykazało, iż z 17,734 km odcinków ze stanem *zagrożenia bezpieczeństwa* 9,57 km (tj. 54%) nie zostało ujętych w WPI, ani nie dokonano ich remontu (Ulga, Upust – rejon Tarnów). Z odcinków *mogących zagrazać bezpieczeństwu* – prace prowadzono na 3 odcinkach (Wisła L – IR Oświęcim, Wisła – IR Tarnów, Uszwica – IR Tarnów), a 42 odcinki o łącznej długości 231,014 km z 502,711 km (tj. 46%) nie zostały ujęte w WPI ani nie dokonano ich remontu.

NIK przyjmuje wyjaśnienia pana Adama Cebuli p.o. Dyrektora MZMiUW, iż przy modernizacji wałów przeciwpowodziowych założono, że w pierwszej kolejności powinno się zabezpieczyć mocno zurbanizowane tereny (węzeł krakowski i oświęcimski) oraz odcinki Wisły poniżej ujścia Raby, na których w 2001 r. zaobserwowano intensywne przesiąki pod korpusami wałów.

6. NIK nie wnosi zastrzeżeń do wyposażenia magazynów przeciwpowodziowych. MZMiUW dysponuje 1 magazynem wojewódzkim, 3 rejonowymi i 16 lokalnymi. Do obsługi każdego magazynu, łącznie z przypisaniem odpowiedzialności materialnej, został wyznaczony pracownik oraz zostały ustalone zasady wydawania sprzętu z magazynów. W 2008 r. MZMiUW dokonał doposażenia magazynów w najpilniejszy sprzęt, tj. worki oraz agregaty pompowe. NIK w wyniku dokonanych oględzin pozytywnie ocenia stan dbałości o magazyn wojewódzki i lokalny Szczurowa Kwików. Natomiast nieprawidłowości stwierdzono w magazynie rejonowym w Tarnowie, gdzie magazynier nie posiadał założonego zeszytu magazynowego, jak również nie posiadał ewidencji wydawanego sprzętu. Magazyn był nieposprzątanym. Znajdował się tu stary nieprzydatny sprzęt (okres użytkowania pow. 30 lat), wymagający utylizacji (stare apteczki, lampy akumulatorowe z widocznymi wyciekami kwasu). Oznakowanie na sprzęcie, tj. na pompach i agregatach, nie odpowiadało numerom inwentarzowym z ewidencji sprzętu, co uniemożliwiało w toku oględzin stwierdzenie pełnej zgodności sprzętu z ewidencją.
7. Łączna wartość zinwentaryzowanych szkód powodziowych na wodach i urządzeniach administrowanych przez MZMiUW w 2007 r. wyniosła 41 mln zł, w 2008 r. – 5,3 mln zł. Na usuwanie szkód powodziowych w 2007 r. wydatkowano 9,4 mln zł, w tym środki budżetu państwa – 6,5 mln zł (69%). Wykonano łącznie 28 zadań polegających głównie na usuwaniu szkód na potokach, odbudowie i zabezpieczeniu podmytych koszy siatkowo-kamiennych, doprowadzeniu do odpowiednich stanów technicznych. W 2008 r. wydano ponad trzykrotnie więcej, bo 34,2 mln zł (w tym środki budżetu państwa – 99 %). Wykonano łącznie 97 zadań, w tym 16 zadań dotyczyło opracowania dokumentacji projektowej. Na zadania inwestycyjne wydatkowano w 2007 r. kwotę 27,9 mln zł, w tym z budżetu państwa 6,5 mln zł (23%), z budżetu województwa małopolskiego 735 tys. zł (3%), dofinansowanie z funduszu unijnego SPO-ROL – 17 mln zł (61%). W 2008 r. nastąpił znaczny spadek wydatków inwestycyjnych, gdzie wydatkowano 12,1 mln zł, co stanowiło 44% poziomu z 2007 r., w tym z budżetu państwa 1,4 mln zł (11,5%), z budżetu województwa małopolskiego 3,3 mln zł (27%), dofinansowanie SPO-ROL – 2,2 mln zł (18%), WFOŚiGW 4,8 mln zł (40%).

Utrzymanie magazynów przeciwpowodziowych było finansowane z budżetu województwa małopolskiego w 2007 r. – 360 000 zł, w 2008 r. – 1 009 999 zł (w tym 300 000 zł z WFOŚiGW na zakup nowego sprzętu).

Na wykonanie konserwacji i remontów bieżących przy utrzymaniu wałów przeciwpowodziowych, cieków wodnych, przepompowni, wydatkowano w okresie 2007–2008 odpowiednio 15,9 mln zł i 11,2 mln zł. Nastąpiła istotna zmiana w źródłach finansowania, tj. spadek udziału budżetu państwa z 15,4 mln zł do 8,5 mln zł, wzrost zaangażowania budżetu województwa małopolskiego z 288 tys. zł do 2,1 mln zł, wzrost udziałów gmin z 190 tys. zł do 499 tys. zł.

8. Pozytywnie należy ocenić poszukiwanie przez MZMiUW dodatkowych źródeł finansowania, czego przykładem są m.in.:
- udział w programach Bezpieczny wał, Zielona praca (prace w terenie od 2009 r.) – przy utrzymaniu wałów przeciwpowodziowych,
 - wprowadzenie w MZMiUW od 2008 r. procedury współfinansowania zadań z zakresu inwestycji oraz bieżącego utrzymania cieków naturalnych i urządzeń wodnych przez samorządy i inne podmioty zainteresowane odpowiednim poziomem bezpieczeństwa powodziowego.

Ponadto MZMiUW posiada Studium ochrony przeciwpowodziowej województwa małopolskiego, opracowane na zlecenie MZMiUW przez Politechnikę Krakowską w 2008 r., które zdaniem NIK winno być teraz intensywniej wykorzystywane w prowadzeniu zadań inwestycyjnych, a także edukacyjnych i szkoleniowych dla jednostek zaangażowanych w ochronę przeciwpowodziową na terenie województwa.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie wnosi o:

1. Przeprowadzanie kontroli stanu technicznego, o których stanowi art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego i ujmowanie środków na ten cel zgodnie z klasyfikacją budżetową.
2. Rzetelne prowadzenie ksiąg obiektów budowlanych służących ochronie przeciwpowodziowej.
3. Zaktualizowanie wartości zadań inwestycyjnych podanych do WPI 2007–2013.
4. Przeprowadzanie analizy kosztów i korzyści oraz analiz wariantowych dla planowanych zadań inwestycyjnych.
5. Zwiększenie nadzoru nad jakością i rozliczeniem odbieranych usług od wykonawców prowadzących prace inwestycyjno-remontowe oraz konserwacyjne.

6. Podjęcie działań mających na celu stworzenie spójnego wewnątrz MZMiUW systemu oceny stanu technicznego/bezpieczeństwa cieków wodnych i związanego z tym systemu planowania robót konserwacyjnych/remontowych do wykonania w pierwszej kolejności.
7. Uporządkowanie magazynu przeciwpowodziowego w Tarnowie.
8. Rozważenie weryfikacji zadań planu inwestycyjnego 2007–2013 w oparciu o analizy *Studium ochrony przeciwpowodziowej* z grudnia 2008 r.

Stosownie do art. 61 ust. 1 ustawy o NIK przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie w sprawie zawartych w niniejszym wystąpieniu ocen, uwag i wniosków – w terminie 7 dni od daty jego otrzymania.

O sposobie wykorzystania uwag i wykonaniu wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia, proszę poinformować – na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK – Najwyższą Izbę Kontroli Delegaturę w Krakowie w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie ich rozstrzygnięcia, zgodnie z art. 62 ust. 1 ustawy o NIK.

Otrzymują:

1. Adresat
2. Akta kontroli