SM2
23 LUT. 2016
do DKiM, kopia a/a
26.02.16
DSiR/DKiM
23.02.16 r.
EOD UM Elbląg
Rejestr pism i spraw
PISMO PRZYCHODZĄCE
Numer pisma: 13514/2016
Wpłynęło: 22-02-2016
URZĄD MIEJSKI w EL
2016 -02- 25
DEPARTAMENT STRATEGII I ROZW

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.025.01.2015
P/15/070

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli — P/15/070 – Ochrona przeciwpowodziowa Żuław

Jednostka przeprowadzająca kontrolę — Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Kontroler — Leszek Żywucki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 998768 z dnia 28 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana — Urząd Miejski w Elblągu ul. Łączności 1, 82 – 300 Elbląg (dalej: „Urząd" lub „Miasto")

kierownik jednostki kontrolowanej — Witold Wróblewski, prezydent Elbląga (dalej: „Prezydent"), od dnia 05.12.2014 r., poprzednio stanowisko to zajmowali: Jerzy Wilk (w okresie od 12.07.2013 r. do 05.12.2014 r.), Marek Bojarski (od 30.04.2013 r. do 12.07.2013 r.), Grzegorz Nowaczyk (od 09.12.2010 r. do 16.04.2013 r.) oraz Henryk Słonina (od 11.07.1994 r. do 09.12.2010 r.).

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Zrealizowane w badanym okresie[1] zadania w ramach Programu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – do roku 2030, z uwzględnieniem etapu 2015" (dalej „Program Żuławski") zwiększyły skuteczność ochrony Miasta przed powodziami od strony Zalewu Wiślanego, jeziora Drużno oraz rzeki Kumieli, zarówno sztormowymi, jak też opadowymi.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Urząd w sposób prawidłowy planował wykonanie tych zadań (pod względem rzeczowym oraz finansowym), a ich realizacja przebiegała terminowo, tj. zgodnie z przyjętymi harmonogramami. Odnotowania wymaga też poniesienie na ich wykonanie niższych o 2.266,2 tys. zł wydatków od planowanych, przy jednoczesnym osiągnięciu w pełni przyjętych efektów, tj. określonych wskaźników produktu oraz rezultatu.

Prawidłowa realizacja zadań w ramach Programu Żuławskiego, w obszarach ich planowania oraz wykonania wynikała również z dobrze funkcjonującego w Urzędzie systemu kontroli zarządczej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie zadań w zakresie zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław w granicach Miasta Elbląga

Opis stanu faktycznego

1.1. Na zlecenie Urzędu podmioty zewnętrzne sporządziły pięć opracowań w zakresie zapewnienia ochrony przeciwpowodziowej, za które wydatkował łącznie 130,2 tys. zł. Dotyczyły one:

- Koncepcji odwodnienia dzielnicy Zatorze[2] oraz Koncepcji programowo – przestrzennej zabezpieczenia przeciwpowodziowego terenów przyległych

[1] Dotyczyło okresu od 1 stycznia 2009 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych oraz działania wcześniejsze, które miały wpływ na realizację badanych zadań lub których efekty wystąpiły po 1 stycznia 2009 r.

[2] Opracowana 08.07.2002 r., za kwotę 36,36 tys. zł, przez Biuro Projektów Budownictwa Komunalnego sp. z .o.o. w Elblągu, który przewidywał realizację zadania w czterech etapach

do koryt rzek: Elbląg i Fiszewka na terenie miasta Elbląga wraz z odprowadzeniem wód opadowych[3]),

- Dwóch aktualizacji studium wykonalności dla projektu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I – Miasto Elbląg" – z analizą ekonomiczną i finansową[4],
- Ekspertyzy w zakresie oceny wpływu przedsięwzięć realizowanych w ramach Projektu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I – Miasto Elbląg"[5].

Ekspertyza konsultowana była z Regionalną Dyrekcją Ochrony Środowiska w Olsztynie, która nie zgłosiła do niej uwag. Pozostałe opracowania nie konsultowano z jednostkami odpowiedzialnymi za ochronę przeciwpowodziową.
Przewidziane w koncepcji odwodnienia dzielnicy Zatorze zadania w etapie I[6] i II[7] zostały wykorzystane i zrealizowane w Projekcie pn. „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I – Miasto Elbląg"[8] (dalej: „Projekt)", jako zadanie C02b, dotyczące przebudowy systemu przeciwpowodziowego prawego brzegu rzeki Elbląg – Polder Nowe Pole – Zatorze w ramach I etapu Programu Żuławy. Pozostałe zadania wykazane w III i IV etapie nie były realizowane przez Miasto oraz nie zgłoszono je do Programu Żuławskiego.

(dowód: akta kontroli str. 4-9)

W wyjaśnieniach w sprawie przyczyn niepodjęcia realizacji ww. zadań Prezydent podał, że Miasto nie realizowało ich ze względu na duże koszty finansowe, które wg szacunków w 2002 r. wynosiły ok. 7 mln. zł. Wskazał, że dodatkowo należałoby dokonać aktualizacji kosztów, których wzrost szacuje się na ok. 30 %. Ponadto etapy III – IV odwodnienia dzielnicy Zatorze dotyczyły obszarów mniej zaludnionych o mniejszej intensywności zabudowy, gdzie ryzyko poniesienia strat materialnych było niższe, niż na terenach objętych etapem I i II Koncepcji. Natomiast do realizacji w ramach II etapu programu Żuławskiego zgłoszone zostały najpilniejsze zadania z punku widzenia realizacji zapisów Strategii rozwoju miasta Elbląga 2020+.

(dowód: akta kontroli str. 10-12)

Planowane w koncepcji programowo-przestrzennej zadania nr 2[9] i 3[10] zrealizowano jako zadania C01 i C02a[11], które dotyczyły przebudowy systemu przeciwpowodziowego na prawym brzegu rz. Elbląg, odpowiednio w rejonie od ujścia rzeki Babicy do granicy Miasta oraz w rejonie od rz. Fiszewki, w ramach Projektu (realizowanych w I etapie Programu Żuławskiego). Zadanie nr 4[12] wykazano na liście rezerwowej Projektu i zaplanowano je do realizacji w ramach II etapu Programu Żuławskiego, nie podjęto się natomiast realizacji zadania nr 1[13].

(dowód: akta kontroli str. 4-9)

---

[3] Opracowana 31.07.2006 r., za kwotę 31,72 tys. zł, przez Biuro Projektów i Doradztwa technicznego Hydroprojekt sp. z o.o. w Gdańsku, planowana do realizacji jako cztery zadania.

[4] Opracowane 13.05.2010 r. oraz 22.03.2011 r. za kwoty odpowiednio 34,16 tys. zł oraz 9,84 tys. zł, przez Kwant s.c. Ewa i Marian Głowiccy Reda oraz Grupę Regio Michał Rutkowski w Warszawie.

[5] Opracowane 31.01.2012 r.. za kwotę 18,2 tys. zł, przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej Państwowy Instytut Badawczy Oddział Morski w Gdyni.

[6] I etap obejmował: budowę kanalizacji w zlewni III o łącznej długości 3.400 m, budowa separatorów i osadników – 1 kpl, renowację rowów dla tej zlewni o łącznej długości 1500 m oraz budowę nowego rowu do przepustu dla kanału „A" o długości 200 m.

[7] II etap obejmował: budowę kanalizacji w zlewni IV o łącznej długości 3000 m, budowę separatorów i sadników – 1 kpl oraz renowację rowów dla tej zlewni o łącznej długości 500 m.

[8] W ramach Programu Żuławskiego – I etap

[9] Zabezpieczenie terenu na prawym brzegu rzeki Elbląg między ciekami Dynówką i Babicą oraz ul. Mazurską.

[10] Zabezpieczenie terenu na prawym brzegu rzeki Elbląg od km 11,510 do mostu przy obwodnicy Elbląga.

[11] Poza częścią zadania dotyczącą podwyższenia i remontu nadbrzeża na Bulwarze Zygmunta Augusta, które zostało wskazane do realizacji II etapu Programu Żuławskiego jako zadanie C02a.1.

[12] Zabezpieczenie lewego brzegu rzeki Elbląg od mostu na trasie Unii Europejskiej do ujścia Fiszewki (równolegle do ulic Radomskiej i Warszawskiej).

[13] Zabezpieczenie prawego brzegu rzeki Elbląg od granicy Miasta do rzeki Dynówki, którego efektem miało być podwyższenie wału przeciwpowodziowego do rzędnej 2,25 m na odcinku 900 m.

W wyjaśnieniach dotyczących przyczyn nie realizowania zadania nr 1, Prezydent podał, że zostało ono zrealizowane przez Żuławski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Elblągu (dalej: ŻZMiUW), w ramach I etapu Programu Żuławskiego.

(dowód: akta kontroli str. 13-14)

1.1.1. W dniach 13.05.2010 r. oraz 22.03.2011 r. na zlecenie Urzędu opracowana została przez podmiot zewnętrzny aktualizacja studium wykonalności dla Projektu realizowanego w ramach I etapu Programu Żuławskiego, wraz z analizą ekonomiczną i finansową. Natomiast w dniu 31.01.2012 r. Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Państwowy Instytut Badawczy Oddział Morski w Gdyni (dalej: „IMGW") opracował ekspertyzę w zakresie oceny wpływu przedsięwzięć realizowanych w ramach Projektu na cele ochrony wód opadowych. Rozwiązania przyjęte w ocenie nie były przedmiotem konsultacji. Zostały w pełni wdrożone w ramach realizacji Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 4-9)

W wyjaśnieniach Dyrektor Departamentu Strategii i Rozwoju Urzędu podała, że przyczyną obu aktualizacji była korekta harmonogramu wniosku aplikacyjnego składanego do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie (dalej: „NFOŚiGW"), który pierwotnie przewidywał rozpoczęcie projektu w 2009 r. Natomiast Prezydent wyjaśnił, że korekty dokonano, w związku z błędnymi zapisami w studium wykonalności, zwłaszcza w części ekonomiczno-finansowej.

(dowód: akta kontroli str.15, 151-153)

1.1.2. Urząd posiadał również pięć innych opracowań mających na celu zapewnienie ochrony przeciwpowodziowej Żuław, które otrzymał od podmiotów zewnętrznych. Dotyczyły one:

- Koncepcji programowo – przestrzennej „Kompleksowego Zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław", opracowanej w lutym 2008 r., na zlecenie NFOŚiGW. Obejmowała ona zakres działań koniecznych do zabezpieczenia przed zagrożeniami powodziowymi terytorium Żuław Wiślanych oraz przyległymi miastami Gdańskiem i Elblągiem, w tym m.in.:
  - analizę aktualnych zagrożeń powodziowych oraz istniejącego systemu ochrony przeciwpowodziowej,
  - koncepcję docelowego systemu ochrony przeciwpowodziowej,
  - określenie zakresu niezbędnych zadań inwestycyjnych wraz z określeniem priorytetów w tym zakresie,
  - określenie skutków zaniechania działań inwestycyjnych (Wariant I),
  - wskazanie zakresu zadań inwestycyjnych, które mogą być dofinansowane ze środków w Funduszu Spójności na lata 2007-2013 (Wariant II) oraz potencjalnych źródeł dofinansowania pozostałych zadań inwestycyjnych (Wariant III).
- Studium wykonalności dla Projektu realizowanego przez Miasto Elbląg w ramach I etapu Programu Żuławskiego (opracowane w grudniu 2010 r., na zlecenie NFOŚiGW). Określono w nim analizę projektu pod względem zapotrzebowania na wyniki projektu i zidentyfikowania oczekiwanych celów oraz wyboru najkorzystniejszego wariantu realizacji. Wskazano analizę zdolności organizacyjnej i finansowej Miasta do zapewnienia sprawnej realizacji projektu i trwałości jego rezultatów.
- Informatyczny System Osłony Kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami (ISOK) – Wstępna ocena ryzyka powodziowego (opracowany w grudniu 2011 r. i 2013 r. na zlecenie Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie

(dalej: „KZGW"). Zawierał on analizę znaczących powodzi historycznych i powodzi prawdopodobnych. Wskazywał też obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi (2011 r.) oraz Mapy dla wskazanych obszarów o określonym prawdopodobieństwie wystąpienia powodzi (2013 r.).

- Plany zarządzania ryzykiem powodziowym na lata 2016 – 2021 (opracowane w grudniu 2015 r., na zlecenie KZGW). Podano w nich cele zarządzania, oraz działania zapobiegawcze, ochronne i przygotowawcze z zakresu infrastruktury przeciwpowodziowej, a także działania nietechniczne.

(dowód: akta kontroli str.16-20)

1.2. W ramach Projektu realizowanego przez Miasto w I etapie Programu Żuławskiego zaplanowano (za łączną kwotę 42.320,0 tys. zł[14], w tym 3.595,5 tys. zł[15] stanowiła rezerwa przewidziana na realizację Projektu) wykonanie następujących zadań:

- C01 obejmujące przebudowę systemu przeciwpowodziowego prawego brzegu rzeki Elbląg w rejonie od ujścia rzeki Babicy do granicy Miasta, za kwotę 1.398,4 tys. zł[16]. Jego celem była ochrona przed wezbraniami powodziowymi przyległych do rz. Elbląg terenów, w tym m.in.: miejskiej oczyszczalni ścieków, elbląskiej podstrefy Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej. Jego zakresem będzie natomiast budowa zbiornika retencyjnego o poj. 2225 m^3 wraz z pompownią wód opadowych, budowa i przebudowa rowów melioracyjnych R-1 i R-2 o łącznej długości 890m, budowa 170 m rowu oraz przebudowa rowu na długości 720 m
- C02a obejmujący przebudowę systemu przeciwpowodziowego prawego brzegu rzeki Elbląg w rejonie od rzeki Fiszewki do mostu w Al. Tysiąclecia (za 20.637,4 tys. zł[17]), którego celem była ochrona Miasta przez powodziami od Zalewu Wiślanego oraz jez. Drużno, zarówno sztormowymi, jak i opadowymi.
- C02b + M, obejmujący odpowiednio Przebudowę systemu przeciwpowodziowego prawego brzegu rzeki Elbląg – Polder Nowe Pole – Zatorze, za łączną kwotę 12.706.9 tys. zł[18] oraz Monitoring powodziowy - Lokalny System Monitorowania i Wspomagania Reagowania na Zagrożenia Powodziowe (za 2.731,8 tys. zł[19]). Celem zadania CO2b była ochrona części Miasta (położonego na prawym brzegu rz. Elbląg – dzielnicy Zatorze jako części polderu nr 58) przed powodziami od strony Zalewu Wiślanego i jez. Drużno, rzeki Kumieli oraz podtopieniami wskutek opadów nawalnych. Zakresem zadań do realizacji były: budowa systemu kanalizacji deszczowej o łącznej długości 6 350 m, przebudowa rowów melioracyjnych i kanału pompowego o łącznej długości 1780 m oraz montaż urządzeń podczyszczających (separatory i osadniki – 6 szt.). Planowany Monitoring powodziowy ma stanowić system wspomagający reagowanie Służb Zarządzania Kryzysowego na zagrożenia powodziowe na terenie Miasta i Gminy Elbląg oraz natychmiastowego eksportu przetwarzanych danych pomiarowych Kumieli. System ten będzie funkcjonować w oparciu o Elbląski System Informacji Przestrzennej, a jednym z podstawowych jego elementów będzie Moduł Prognozowania Powodzi, który na podstawie danych z telemetrycznych 10 stacji pomiarowych zlokalizowanych na monitorowanym

---

[14] W planowanym całkowitym koszcie realizacji Projektu, 35.972,0 tys. zł (85%) stanowiły dofinansowania środkami z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (dalej: „POIiŚ") 2007 – 2013, zaś 6.348,0 tys. zł (15%) – środki własne z budżetu Miasta.

[15] Z rezerwy wykorzystano 1.329,3 tys. zł (w tym 1.129,9 tys. zł środki POIiŚ i 199,4 tys. zł) na realizację robót budowlanych w ramach zadania C)2a.

[16] W tym 1.188,6 tys. zł dofinansowanie z POIiŚ oraz 209,8 tys. zł – środki własne Miasta

[17] W tym 17.541,8 tys. zł środki POIiŚ oraz 3.095,6 tys. zł – środki własne

[18] W tym 10.800,9 tys. zł środki POIiŚ oraz 1.906,0 tys. zł – środki własne

[19] W tym 2.322,0 tys. zł środki POIiŚ oraz 409,8 tys. zł – środki własne

obszarze, z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym będzie określał wystąpienie powodzi.

Ponadto, na działania promocyjne realizowanego Projektu zaplanowano kwotę 30,0 tys. zł (25,5 tys. zł z POIiŚ i 4,5 tys. zł udział własny Miasta, a na jego zarządzanie kwotę 1.220,0 tys. zł (odpowiednio 1.037,0 tys. zł oraz 183,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str.21-24)

W wyjaśnieniach dotyczących potrzeb w zakresie zabezpieczenia przeciwpowodziowego, kryteriów pilności oraz wyboru tych potrzeb, Prezydent podał, że podstawą planowania w zakresie ochrony przeciwpowodziowej była Strategia rozwoju Elbląga 2001-2015 (dalej: „Strategia"). Zwrócił uwagę, że określono w niej priorytetowe do realizacji zadania z punktu widzenia rozwoju miasta Elbląga, tj.:

- pilnego rozwiązania wymaga problem odwodnienia rejonów nisko położonych, tj. Zatorza, Zawodzia, Wyspy Spichrzów, Rubna.
- w ramach obszarów rozwojowych pod nowe inwestycje przewidywano zmianę funkcji dzielnicy Zawodzie (z rolniczej na przemysłową), przebudowa systemu melioracyjno – przeciwpowodziowego dla tej dzielnicy jako konieczny warunek dla gospodarczego wykorzystania.
- w ramach poprawy bezpieczeństwa Miasta przed powodzią zaplanowano: budowę wrót przeciwsztormowych w rejonie Nowakowa (regulacja napływu wody do rzeki Elbląg, jeziora Drużno i jego zlewni w ramach tzw. „cofki" wód Zalewu Wiślanego, budowę obiektów małej retencji oraz regulacje rzeki Babicy i Kumieli.

Wskazał, że wyboru zadań planowanych do realizacji przez Miasto w ramach I etapu Programu Żuławskiego dokonano na podstawie szeregu kryteriów, tj. analizy aktualnych zagrożeń powodziowych i istniejącego systemu ochrony przeciwpowodziowej. Podał, że przy opracowywaniu analiz brano pod uwagę m.in.: zasięg oddziaływania (w przypadku powodzi), zaludnienie, intensywność zabudowy na terenach planowanych do ochrony, znaczenie potencjalnych szkód powodowanych przez powodzie w aspekcie ludzkim oraz materialnym. Zdaniem Prezydenta Program Żuławski uwzględnia zdania (potrzeby) w zakresie zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław w granicach administracyjnych Miasta. Podał, również, że z zaplanowanych zadań w ramach I etapu Programu Żuławskiego, Urząd zrealizował problem odwodnienia rejonów nisko położonych, w dzielnicy Zatorze (w ramach zadania C02b). Natomiast regulacja rzeki Babicy oraz budowę obiektów małej retencji (w ramach zadania C01 Programu Żuławskiego), regulacja rzeki Kumieli (w ramach projektu regulacja rzeki Kumieli) zrealizowana została przez ŻZMiUW.

(dowód: akta kontroli str.25-42,151-153)

1.3. W latach 2009 – 2015 Miasto nie zgłaszało zmian do Programu Żuławskiego, w ramach którego realizowany był Projekt.

(dowód: akta kontroli str.21-24)

1.4. W strategii rozwoju Elbląga 2020+ (przyjętej uchwałą Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 30.09.2014 r.) wskazano, że priorytetowym przedsięwzięciem strategicznym Miasta jest przebudowa zabezpieczenia przeciwpowodziowego lewego brzegu rzeki Elbląg. Zadanie to zostało przewidziane do realizacji w ramach II etapu Programu Żuławskiego.

(dowód: akta kontroli str.43-46)

Do Urzędu wpłynęło pismo (z dnia 22.07.2014 r.) CONSEKO Safege S.A. w Krakowie[20], z prośbą o udzielenie informacji o priorytetowych zadaniach, które miałby być ujęte do realizacji II etapu Programu Żuławskiego. Urząd pismem z dnia 12.08.2014 r. poinformował o wybranych najpilniejszych do realizacji zadaniach, które dotyczyły:

- Obszaru Starego Miasta w Elblągu na wysokości Bulwaru Zygmunta Augusta , tj. zadanie C02a.1 – zabezpieczenie przeciwpowodziowe prawego brzegu rzeki Elbląg pomiędzy mostem w ul. Mostowej, a mostem w Al. Tysiąclecia. Zadanie to zostało wybrane do realizacji ze względu na parametry oraz bardzo zły stan techniczny istniejącego nabrzeża na odcinku od ul. Mostowej (km 11+300 rzeki Elbląg) do mostu w Al. Tysiąclecia (km 11+850). Istniejące zabezpieczenie, w przeważającej części betonowe, zarówno ze względu na stan techniczny, a także swoją wysokość nie pełniło funkcji zabezpieczenia przeciwpowodziowego części Starego Miasta przed powodzią od strony Zalewu Wiślanego. Koszt realizacji miałby wynieść 8,8 mln. zł. Planowano, że źródłem finansowania byłyby środki pochodzące POIiŚ 2014 – 2020.
- Obszaru dzielnicy Zawodzie, jako zadanie C03 obejmujące zabezpieczenie przeciwpowodziowe lewego brzegu rzeki Elbląg (w podziale na podzadania), w tym:
  - C03.1 – przebudowa zabezpieczenia przeciwpowodziowego lewego brzegu rzeki Elbląg od ujścia rzeki Fiszewki do Trasy Unii Europejskiej,
  - C03.2 - przebudowa zabezpieczenia przeciwpowodziowego lewego brzegu rzeki Elbląg – Wyspa Spichrzów w Elblągu.

Zadanie CO3 zostało wybrane do realizacji ze względu na parametry oraz bardzo zły stan techniczny istniejącego nabrzeża na odcinku od mostu na trasie Unii Europejskiej (km 9+550) do Wyspy Spichrzów (km 11+000) i na odcinku od Wyspy Spichrzów (km 11+700) do mostu na drodze krajowej nr 7 (km 12+950) oraz bezpośrednie zagrożenie powodzią od linii brzegowej rzeki Elbląg do nasypu drogowego ul. Radomskiej i Stawidłowej oraz ul. Warszawskiej. Również nabrzeże Wyspy Spichrzów nie spełniało wymagań ochrony przed powodzią. Natomiast Fosa Staromiejska otaczająca Wyspę Spichrzów była w złym stanie technicznym, wymagała odmulenia oraz pogłębienia oraz umocnienia brzegów. W celu zabezpieczenia przyległych do Fosy terenów wskazany był montaż zamknięć przeciwpowodziowych, chroniących przed wlewaniem się wód z rzeki Elbląg w przypadku powodzi ze strony Zalewu Wiślanego zagrażającym mieszkańcom dzielnicy Zawodzie tzw. „cofka". Jego koszt realizacji miałby wynieść 43,0 mln. zł, w tym 30 mln na zadanie C03.1 oraz 13 mln zł – C03.2, zaś źródłem finansowania byłyby środki pochodzące z POIiŚ 2014 – 2020.

(dowód: akta kontroli str.47-63)

Według wyjaśnień Skarbnika Miasta dotychczas (10.02.2016 r.) nie zabezpieczono w budżecie Miasta środków finansowych na realizację ww. zadań, ponieważ nie posiadano jeszcze informacji o określeniu kwot środków finansowych na ich realizacje, w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Podał również, że zgodnie z dostępnymi informacjami określającymi możliwości finansowania projektów w ramach programów operacyjnych na lata 2014-2020, środki na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej mogą być dostępne tylko w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko z jednoczesnym udziałem środków własnych.

(dowód: akta kontroli str. 148-149)

[20] Wykonawca opracowania II etapu Programu Żuławskiego.

Informacje przekazane przez Miasto na temat ww. zadań dotyczyły: lokalizacji inwestycji, celów realizacji inwestycji, planowanego zakresu prac, alternatywnych sposobów ochrony przedmiotowego terenu, opisu działań minimalizujących wpływ na środowisko, wskazania etapu przygotowanie inwestycji, powiązań z innymi zadaniami zgłoszonymi do Programu Żuławskiego. Powyższe informacje zostały uzupełnione pismem przesłanym e-mailem w dniu 27.11.2014 r. Dotyczyły one istniejącego stanu zabezpieczeń przeciwpowodziowych oraz zagospodarowania terenu na terenach zagrożonych powodzią.

Zadania CO2a.1. oraz CO3 były jedynymi zgłoszonymi przez Urząd zadaniami (wynikały one z zapisu w Strategii 2020+), które zostały uwzględnione w II etapie Programu Żuławskiego, w tym w ostatecznej wersji dokumentu z grudnia 2014 r. I tak: zadanie C02a.1 zostało umieszczone w ww. opracowaniu na liście działań do realizacji z priorytetem wysokim, a zadanie C03 - umieszczone na liście rezerwowej.

(dowód: akta kontroli str. 47-63,151-153)

W wyjaśnieniach dotyczących kryteriów jakimi kierowano się przy wyborze zadań do realizacji w ramach II etapu Programu Żuławskiego, Prezydent podał, że przy wyborze zadań do II etapu Programu Żuławskiego Gmina Miasto Elbląg kierowała się przede wszystkim kryterium pilności realizacji zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej lewego brzegu rzeki Elbląg (dzielnicy Zawodzie) oraz prawego brzegu rzeki Elbląg (uszczelnienie istniejącego systemu przeciwpowodziowego prawego brzegu rzeki Elbląg na odcinku Bulwaru Zygmunta Augusta). Wskazał, że wybrane do zgłoszenia do II etapu Programu Żuławskiego zadania Gminy Miasta Elbląg były ponadto zgodne z celami ochrony przeciwpowodziowej dla wyznaczonych w Programie Żuławskim – 2030 obszarów problemowych i zagrożeń (w przypadku Miasta – obszar problemowy C – poprawa zabezpieczenia przeciwpowodziowego przez zagrożeniem pochodzącym od Zalewu Wiślanego). Podał, że realizacja tych zadań przyczyni się do zmniejszenia ryzyka powodziowego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, które wynika z opracowanych w ramach projektu ISOK map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego.

(dowód: akta kontroli str. 25-34)

1.5. W latach 2009-2015 Urząd współpracował z uczestnikami I etapu Programu Żuławskiego. W celu prawidłowego przygotowania realizowanego w ramach I etapu Projektu, zawarł w dniu 16.01.2009 r. w Gdańsku umowę partnerską. Jej celem było przygotowanie Projektu do realizacji, w stopniu umożliwiającym złożenie wniosku o dofinansowanie i podpisanie umowy o dofinansowanie w ramach POIiŚ. Urząd zobowiązał się do przygotowania pełnego zakresu rzeczowo – finansowego zadań realizowanych w ramach Projektu, w tym do wykonania kompletnej dokumentacji technicznej dla poszczególnych zadań wraz z wymaganymi decyzjami administracyjnymi oraz dokumentacją przetargową na opracowanie dokumentacji oraz wykonanie robót budowlanych. Urząd wywiązał się z tych zobowiązań uzyskując dofinansowanie w ramach POIiŚ na podstawie umowy o dofinansowanie nr POIS.03.01.00-00-001/11-00 z dnia 20.07.2011 r. oraz realizując w latach 2009-2015 projekt „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I – Miasto Elbląg".

W dniu 11.12.2009 r. Urząd zawarł umowę w sprawie przygotowania Projektu z realizowanego w ramach I etapu Programu Żuławskiego z Powiatem Gdańskim, Skarbem Państwa – Prezydentem Miasta Gdańska jako organem wykonującym zadania z zakresu administracji rządowej, RZGW, Zarządem Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku, dotyczącą współpracy

w celu skutecznego złożenia wniosków o dofinansowanie i realizacji Projektów I etapu Programu Żuławskiego. Urząd, jako partner zobowiązał się do współpracy polegającej na dostarczaniu RZGW niezbędnych informacji rzeczowo – finansowych i dokumentów dla potrzeb monitorowania i raportowania o przebiegu realizacji programu, a także informowaniu RZGW o wszelkich zagrożeniach w przygotowaniu i realizacji swoich zadań inwestycyjnych. Obowiązki te były w pełni realizowane.

Ponadto na podstawie umowy zawartej w dniu 25.02.2010 r. Miasto współpracowało z ŻZMiUW w zakresie opracowania i przekazania dokumentacji technicznej oraz realizacji zakresu rzeczowego niezbędnego do realizacji zadań inwestycyjnych ujętych w Projekcie realizowanym przez nie w ramach I etapu Programu Żuławskiego. Urząd zobowiązał się do opracowania dokumentacji technicznej dla zadania C02a oraz nieodpłatnego przekazania ŻZMiUW części dokumentacji technicznej w zakresie związanym z budową i przebudową wałów przeciwpowodziowych. Natomiast ŻZMiUW zobowiązał się do opracowania dokumentacji technicznej dla zadania C01 i nieodpłatnego przekazania Gminie Miasto Elbląg części dokumentacji technicznej w zakresie rzeczowo – finansowym związanym z budową/przebudową systemu odwodnienia, budową systemów podczyszczenia wód opadowych oraz zbiornika retencyjnego wód opadowych i pompowni.

Efektem tej współpracy była realizacja zadań inwestycyjnych C01 i C02a w zakresie:

- budowy przez Urząd ścianki szczelne oraz budowy i przebudowy systemu odwodnienia, budowa systemów podczyszczania wód opadowych oraz zbiornika wód opadowych i pompowni w ramach Zadania C02a i C01,
- budowy i przebudowy przez ŻZMiUW wałów przeciwpowodziowych oraz odtworzenie koryta rzeki Babicy w ramach Zadania C02a i C01.

W zakresie ochrony przeciwpowodziowej Żuław, przedstawiciele Miasta uczestniczyli również w sześciu spotkaniach organizowanych przez RZGW (w dniach: 05.11.2010 r., 15.11.2011 r., 23.01.2013 r., 11.06.2013 r., 08.12.2015 r., 16.11.2015 r.), w ramach których omawiano bieżące sprawy związane z realizacją poszczególnych projektów w ramach Programu Żuławskiego.

(dowód: akta kontroli str. 64-90)

1.6. W wyjaśnieniach dotyczących trudności i problemów w zakresie planowania zadań, Prezydent podał, że w procesie planowania inwestycji przeciwpowodziowych wystąpiły przede wszystkim trudności z brakiem środków finansowych (szacowanych na ok. 380 tys. zł), niezbędnych do wykonania potrzebnych analiz, studiów, koncepcji lub ich aktualizacji na etapie planowania i przygotowania wniosku o dofinansowanie zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej ze źródeł zewnętrznych (w tym przede wszystkim środków z Unii Europejskiej),

(dowód: akta kontroli str.25-34,151-153)

Ocena cząstkowa

Urząd prawidłowo planował zadania do realizacji w ramach Programu Żuławskiego oraz zabezpieczał ich finansowanie, ponieważ posiadał rzetelne rozeznanie o niezbędnych zadaniach do wykonania w ramach zabezpieczenia przeciwpowodziowego Miasta oraz wskazał źródła ich finansowania.

2. Realizacja zadań w zakresie zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław w granicach administracyjnych Miasta.

Opis stanu faktycznego

2.1. Wszystkie zadania zaplanowane do realizacji w ramach Projektu I etapu Programu Żuławskiego ujęte na liście podstawowej zostały wykonane, uzyskując wymagane od organów nadzoru budowlanego pozwolenia na ich użytkowanie.

Na ich realizację wydatkowano łącznie 40.053,8 tys. zł (o 2.266,2 tys. zł mniej niż pierwotnie planowano[21]), w tym 34.045,7 tys. zł (85%) stanowiły środki z POIiŚ, a 6.008,1 tys. zł (15%) – środki własne Miasta.

Wydatki (dotyczyły one opracowania dokumentacji technicznej, robót budowlanych oraz nadzoru – inżynier kontraktu) na realizację poszczególnych zadań wyniosły:

- 1.545,1 tys. zł (w tym 1.313,3 stanowiły środki POIiŚ, a 231,8 tys. zł środki Miasta) na zadanie C01. Zgodnie z umową z wykonawcą, realizację tego zadania rozpoczęto w dniu 02.07.2013 r., a zakończono 05.12.2014 r.
- 25.343,5 tys. zł (odpowiednio 21.542,0 tys. zł i 3.801,5 tys. zł) na zadanie C02a. Zgodnie z umową, jego realizację rozpoczęto w dniu 02.07.2013 r., zakończono 04.12.2014 r
- 9.252,1 tys. zł (7.864,3 tys. zł i 1.387,8 tys. zł) na zadanie C02b., zadanie, zgodnie z umową, rozpoczęto w dniu 30.09.2011 r., zakończono 12.10.2012 r.
- 2.322,7 tys. zł (1.974,3 tys. zł i 348,4 tys. zł) na budowę Lokalnego Systemu Monitorowania. Zadanie rozpoczęto 16.01.2015 r., zakończono 30.10.2015 r.

Inne wydatki związane z realizacją ww. zadań wynoszące łącznie 1.590,4 tys. zł poniesiono na zarządzanie Projektem (1.519,6 tys. zł), zakup kontenera magazynowego (60,3 tys. zł) oraz na działania promocyjne (10,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str.21-24, 91-112)

2.2. Nie realizowano dotychczas zadań przewidzianych z listy rezerwowej[22] Programu, jak również innych zadań dodatkowych, nieujętych pierwotnie w Projekcie realizowanym w ramach I etapu Programu Żuławskiego.

W wyjaśnieniach dotyczących przyczyn nie realizowania zadań z listy rezerwowej oraz innych dodatkowych zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej, Prezydent podał, że spowodowane to było znacznymi kosztami finansowymi oraz brakiem możliwości pozyskania na ten cel środków ze źródeł zewnętrznych.
W wyjaśnieniach Skarbnik podał, że Miasto nie podejmowało działań w celu pozyskania dodatkowych środków na realizację zadań z listy rezerwowej, ponieważ finansowanie zadań z I etapu Programu Żuławskiego było zapewnione tylko w ramach POIŚ na lata 2007-2013. Lista indykatywna, na której znajdował się Projekt realizowany przez Miasto, była listą zamkniętą i nie przewidywała zwiększenia środków finansowych na realizację zadań z listy rezerwowej I etapu Programu Żuławskiego.

(dowód: akta kontroli str. 24-34,148-149)

2.3. Umowę z NFOŚiGW o dofinansowanie Projektu w kwocie 42.320,0 tys. zł Miasto zawarło w dniu 20.07.2011 r. Do umowy zawarto sześć aneksów, z czego dwa z nich dotyczyły zmniejszenia całkowitego kosztu realizacji Projektu (z powodu niepełnego wykorzystania pierwotnie planowanej rezerwy), a cztery aneksy związane były ze zmianami transz zaliczek i terminów jego realizacji (z powodu przedłużającej się procedury przetargowej na skutek dodatkowych zapytań oferentów, a także konieczności dokonania zmian w SIWZ, w związku z tymi pytaniami).

(dowód: akta kontroli str. 113)

---

[21] Mniejsze o 2.226,2 tys. zł wykorzystanie pierwotnie zaplanowanych środków, spowodowane było niepełnym wykorzystaniem przewidzianej kwoty rezerwy.

[22] Na liście rezerwowej wskazano następujące zadania Zadanie C02c Przebudowa systemu przeciwpowodziowego prawego brzegu rzeki Elbląg - rejon ul. Dolna i Stoczniowa oraz zadanie C03 Zabezpieczenie przeciwpowodziowe lewego brzegu rzeki Elbląg.

2.4. Planowane efekty wykonanego Projektu zostały w pełni osiągnięte, tj. uzyskano następujące wskaźniki produktu, w przypadku zadania:

- CO1, w ramach urządzeń służących gospodarowaniu wodami, wybudowano zbiornik retencyjny o poj. 2225 m^3 wraz z pompownią wód opadowych oraz wybudowano 0,17 km rowów melioracyjnych i przebudowano 0,72 km takich rowów.
- C02a wybudowano cztery przepompownie wód deszczowych, 8 szt. urządzeń podczyszczających (seperatory i osadniki), wybudowano 2,96 km kanalizacji deszczowej oraz ściankę szczelną na długości 1,15 km.
- CO2b wybudowano 6,35 km kanalizacji deszczowej, przebudowano 1,78 km rowów melioracyjnych i kanału pompowego oraz wybudowano 6 szt. urządzeń podczyszczających (seperatory i osadniki).
- Budowa Lokalnego Systemu Monitorowania – zamontowano 10 szt. stacji telemetrycznych.

Wskaźniki rezultatu ww. zadań przedstawiały się następująco:

- liczba osób objęta ochroną przeciwpowodziową – od rzeki Elbląg i wewnątrzpolderową – 65.557 osób,
- liczba osób objęta ochroną przeciwpowodziową – osłona hydrometeorologiczna – 100.000 osób,
- powierzchnia terenów objęta ochroną przeciwpowodziową – od rzeki Elbląg oraz powodzią wewnątrzpolderową – 885 ha,
- powierzchnia terenów objętych ochroną przeciwpowodziową – osłona hydrometeorologiczna – 28 343 ha.

(dowód: akta kontroli str.114-116)

2.4. W wyjaśnieniach dotyczących trudności i problemów w zakresie realizacji Projektu Prezydent podał, że związane one były głównie z przedłużającymi się procedurami przetargowymi w wyniku licznych pytań wykonawców, konieczności wyjaśnień i zmian SIWZ na etapie ogłoszenia o zamówieniu oraz koniecznych uzupełnień i wyjaśnień wykonawców na etapie oceny złożonych ofert. Ponadto wystąpiły przypadki kolizji z niezinwentaryzowaną lub źle zinwentaryzowaną infrastrukturą podziemną, które musiały być niezwłocznie wyeliminowane, przy czym nie miało to wpływu na wydłużenie realizacji Projektu.

(dowód: akta kontroli str.25-34,151-153)

Ocena cząstkowa

Miasto zgodnie z założeniami zrealizowało zadania określone w I etapie Programu Żuławskiego. Ich wykonanie przebiegało w terminach określonych w przyjętych harmonogramach. Podkreślenia wymaga też poniesienie niższych o 2.266,2 tys. zł wydatków od planowanych, przy jednoczesnym osiągnięciu w pełni przyjętych efektów, tj. określonych wskaźników produktu oraz rezultatu.

3. Funkcjonowanie system kontroli zarządczej.

Opis stanu faktycznego

3.1. W badanym okresie funkcjonowanie kontroli zarządczej w Urzędzie regulowało siedem Zarządzeń Prezydenta[23] (dalej: „Zarządzenia"). Zgodnie z aktualnie obowiązującym Zarządzeniem (z 18.01.2015 r.) system kontroli zarządczej stanowił m.in. zintegrowany zbiór procedur wewnętrznych, zarządzeń, instrukcji, wytycznych, dokumentów określających zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników oraz system zarządzania jakością wg normy ISO 9001 oraz innych dokumentów wewnętrznych stanowiących dokumentację systemu kontroli zarządczej. Kontrola zarządcza, miała w szczególności zapewnić m.in.: zgodność

[23] Zarządzenia w sprawie zasad i sposobu funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Elblągu, tj. dwa w 2010 r., dwa w 2013 r., jedno w 2014 r. oraz dwa w 2015 r.

działalności z przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi, skuteczność oraz efektywność działania, wiarygodność sprawozdań, a także zarządzanie ryzykiem. Ryzyka miały być klasyfikowane w oparciu o tzw. „Mapę ryzyka", tj. wysokie (istnieją uzasadnione powody by sądzić, że zdarzenie objęte ryzykiem wystąpi wielokrotnie w ciągu roku), średnie (kilkakrotnie w ciągu roku), a przy niskim (zdarzenie występuje raz lub w ogóle). W przypadku zagrożenia wysokim ryzykiem należało podjąć szybką reakcję, gdyż jego wystąpienie mogło zagrozić poważnymi negatywnymi konsekwencjami. Wystąpienie średniego ryzyka wymagało natomiast reakcji oraz podjęcia decyzji i działań korygujących, a ryzyko niskie objęte było monitorowaniem.

Metodami reakcji na wystąpienie ryzyka były m.in.:

- akceptowanie (tolerowanie), tj. pogodzenie się z jego istnieniem, również w przypadku kiedy koszty podjętych działań mogły przewyższać przewidywane korzyści,
- przeciwdziałanie ryzyku, poprzez zastosowanie mechanizmów kontroli wewnętrznej lub podjęcie działań zmierzających do minimalnego wystąpienia ryzyka bądź skutków jego materializacji,
- wycofanie się (przeniesienie realizacji w czasie), tj. zawieszenie lub zaprzestanie realizacji celu bądź zadań, z którymi związane było zbyt duże ryzyko.

W celu określenia metody przeciwdziałania ryzyku należało natomiast przeanalizować:

- przyczyny (źródła) ryzyka i możliwe scenariusze rozwoju wydarzeń,
- istniejące mechanizmy kontroli stosowane w celu ograniczenia lub uniknięcia tego ryzyka,
- skuteczność istniejących mechanizmów kontroli (tj. zakres w jakim przeciwdziałają ryzyku, a poprzez to ułatwiają lub utrudniają realizację ustalonych celów i zadań).

Identyfikacja ryzyka, jego ocena, prawdopodobieństwo wystąpienia oraz istotność w odniesieniu do celów i zadań wskazywana była przez poszczególne komórki organizacyjne Urzędu w Rocznych Programach Działania oraz Arkuszach Oceny Ryzyka sporządzanych nie rzadziej niż raz w roku. Z ich realizacji od 2012 r, sporządzano półroczne oraz roczne sprawozdania, w terminach i zgodnie z wymogami określonymi w Zarządzeniach. Od września 2014 r. dokumenty te sporządzano za pośrednictwem programu informatycznego w aplikacji SRPD – Sprawozdawczość Rocznych Programów Działania.

Nadzór nad kontrolą zarządcza sprawował Prezydent, który monitorował ją za pomocą m.in.: wyników kontroli zewnętrznych i wewnętrznych oraz sprawozdań z wykonania rocznych programów działania. System ten działał również prawidłowo w odniesieniu do planowania i realizacji zadań w ramach Programu Żuławskiego.

(dowód: akta kontroli str. 117-133)

3.2. Oceny adekwatności, skuteczności i efektywności systemu kontroli zarządczej w Urzędzie dokonywał audytor wewnętrzny, działający na podstawie rocznego planu audytu wewnętrznego. Audytor przedstawiał corocznie Prezydentowi sprawozdania z wykonanych kontroli. Z analizy rocznych planów audytu oraz sprawozdań wynika, że w badanym okresie, nie objęto nim Projektu realizowanego przez Miasto, w ramach I etapu Programu Żuławskiego.

W wyjaśnieniach audytor Urzędu, Aleksandra T. podała, że nie było takiej potrzeby, ponieważ Projekt ten objęty był monitoringiem prowadzonym przez Biuro Monitoringu i Kontroli Departamentu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Elblągu. Ponadto analizy ryzyka opracowywane przez Biuro Realizacji Projektu oraz

Departament Strategii i Rozwoju Urzędu Miejskiego w Elblągu nie wskazywały zagrożeń dla realizacji Projektu. Nie było również sygnałów od podmiotów zewnętrznych, aby był on realizowany nieprawidłowo.

(dowód: akta kontroli str.134-135)

3.3. Realizacja „Kompleksowego zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I – Miasto Elbląg" (dalej: „Projekt") była przedmiotem sześciu kontroli[24] przeprowadzonych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie (dalej: NFOŚiGW). Zalecenia pokontrolne formułowano po kontroli z 2010 r. Dotyczyły one m.in. rozważania możliwości wprowadzenia ewentualnych zamówień uzupełniających, zmian umowy, przewidzenia możliwości zmiany stawki VAT w umowie. O podjętych działaniach w celu ich realizacji, Biuro terminowo poinformowało NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str.136-141)

3.4. Z dokumentacji znajdującej się w Urzędzie wynika, że w analizowanym okresie RZGW nie określił sposobu monitorowania celów i zadań Programu Żuławskiego. Natomiast zwracał się cyklicznie za pośrednictwem poczty elektronicznej o nadesłanie informacji dotyczącej stanu realizacji:

- umowy o dofinansowanie[25],
- podjętych działań na etapie opracowania decyzji środowiskowej, studium wykonalności, wniosku o dofinansowanie[26],
- harmonogramu realizacji[27],
- zaawansowania prac, w tym przebiegu prac budowlanych[28],

W odpowiedzi Biuro przesyłało stosowne informacje w wyznaczonych przez RZGW terminach.

Od 2012 r., Departament Organizacji i Nadzoru Urzędu monitorował realizację Projektu za pomocą sprawozdań[29], przekazywanych przez Biuro za pośrednictwem poczty elektronicznej. W sprawozdaniach podawano w sposób opisowy podjęte działania oraz informację dotyczącą zaawansowania wykonanych prac w stosunku do harmonogramu realizacji Projektu.

(dowód: akta kontroli str.142-143)

3.5. W analizowanym okresie Roczne Programy Działania oraz Arkusze Oceny Ryzyka dotyczące Projektu opracowywało Biuro. Od 01.04.2015 r. opracowywał je Departament Strategii i Rozwoju, ponieważ w tym dniu Biuro zostało włączone w jego struktury. Od 2011 r., w przypadku tego Projektu określono łącznie 14 celi, którym przypisano do realizacji 55 zadań o ocenie ryzyka od niskiej do średniej. Przykładowo w 2015 r. określono dwa cele, tj. monitoring przeciwpowodziowy oraz promocję Projektu. Do tych celów przypisano następujące zadania:

---

[24] I tak, z:
- 2010 r. dotyczyła procedury zawierania umowy pod kątem zgodności z Wytycznymi w zakresie kwalifikowania wydatków oraz przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych na roboty budowlane dla zadania C02b (przebudowa systemu przeciwpowodziowego prawego brzegu rzeki Elbląg – Polder Nowe Pole – Zatorze),
- 2012 r. – aneksu nr 3 (umowy Nr 36/ZP-WZP-61/2009 dotyczącej pełnienia funkcji inżyniera kontraktu),
- 2013 – kontrola planowa realizacji projektu oraz dotycząca postepowania przetargowego na roboty budowlane dla zadania C02a (Przebudowa systemu przeciwpowodziowego prawego brzegu rzeki Elbląg w rejonie rzeki Fiszewki do mostu w Al. Tysiąclecia) i C01 (Przebudowa systemu przeciwpowodziowego prawego brzegu rzeki Elbląg w rejonie od ujścia rzeki Babicy do granicy miasta),
- 2015 r. – kontrola planowa realizacji projektu oraz dotycząca odpowiednio aneksu nr 3 do umowy nr 3/2013 cz.2/DON-ZP.271.20.2012.PL w ramach zadania C02a, dotyczącego przedłużenia terminu realizacji zadania.

[25] Dwukrotnie w 2011 r.,

[26] Dwukrotnie w 2011 r.,

[27] Jeden raz w 2011 r.

[28] Ośmiokrotnie, po dwa razy w latach 2012 – 2015.

[29] Sporządzanych w cyklu dwutygodniowym lub miesięcznym, w zależności od potrzeb.

- postepowanie przetargowe na wybór inżyniera pełniącego nadzór inwestorski. Zadaniu temu określono niskie[30] oraz średnie[31] ryzyko.
- realizacja robót budowlanych. Zadaniu temu określono ryzyko wysokie[32].
- rozliczenie wydatków budżetowych. Zadaniu temu określono średnie[33] oraz wysokie[34] ryzyko.

Miasto nie dokonywało analizy ryzyka niezrealizowania poszczególnych zadań I etapu programu Żuławskiego.

(dowód: akta kontroli str.144-147)

W wyjaśnieniach Dyrektor Departamentu Strategii i Rozwoju podała, że przy opracowaniu analizy ryzyka rozważano możliwość niezrealizowania poszczególnych zadań. Jednak biorąc pod uwagę dotychczasową realizację Projektu i brak sygnałów aby Projekt był realizowany nieprawidłowo, nie klasyfikowano ryzyka w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str.15)

Ocena cząstkowa

W Urzędzie prawidłowo została zorganizowana oraz funkcjonowała kontrola zarządcza. Pozwoliło to na prawidłowe planowanie oraz wykonanie zadań przypisanych Miastu w I etapie Programu Żuławskiego.

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 Kontroli[35], 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 Olsztynie.

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

Olsztyn, dnia 15 lutego 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Kontroler
Leszek Żywucki
główny specjalista kontroli państwowej

podpis

podpis

[30] Ze względu na możliwość pojawienia się pytań od wykonawców i konieczność wprowadzenia zmian w SIWZ .

[31] Ze względu na możliwość przesunięcia terminu wyboru wykonawcy, z uwagi na konieczność uzupełnienia dokumentów w ich ofertach.

[32] Ze względu na możliwość pojawienia się:
- Niskiej jakością wykonywanych robót, wadliwe wykonania prac skutkującego poniesieniem dodatkowych kosztów w celu osiągnięcia zakładanych parametrów technicznych.
- Niezgodności z harmonogramem rzeczowo – finansowym na etapie realizacji robót,
- Możliwość wykonania robót dodatkowych i zamiennych.

[33] Z uwagi na możliwość wystąpienia braku środków na terminowe opłacenie faktur.

[34] Z uwagi na możliwość przekroczenia całkowitego kosztu realizacji projektu – wystąpienie dodatkowych kosztów w projekcie.

[35] Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.