



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.012.03.2023

Pan
Krzysztof Woś
Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego
Wody Polskie

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie
ul. Żelazna 59a
00-848 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/053 – Ochrona przeciwpowodziowa Żuław

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, ul. Żelazna 59a, 00-848 Warszawa (dalej: „Wody Polskie”) – Zarząd Zlewni w Gdańsku, ul. Grunwaldzka 184, 80-266 Gdańsk (dalej: „Zarząd Zlewni”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Woś, Prezes Wód Polskich, od 31 sierpnia 2022 r., a wcześniej, tj. od 17 sierpnia 2022 r., p.o. Prezesa Wód Polskich W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Mariusz Gajda, Pełnomocnik do spraw organizacji Wód Polskich, od 14 listopada 2017 r. do 17 stycznia 2018 r. oraz Przemysław Daca, Prezes Wód Polskich, od 17 stycznia 2018 r. do 16 sierpnia 2022 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja inwestycji dotyczących ochrony przeciwpowodziowej Żuław na obszarze działania Zarządu Zlewni. 2. Utrzymanie urządzeń wodnych służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław na obszarze działania Zarządu Zlewni. 3. Inne zadania w zakresie ochrony przeciwpowodziowej Żuław na obszarze działania Zarządu Zlewni.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 27 września 2023 r. (tj. do dnia zakończenia czynności kontrolnych) oraz działania wcześniejsze, które miały wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Rafał Wieczorkowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/96/2023 z 10 maja 2023 r. (akta kontroli str. 1-6, 1844)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, zrealizowane przez Zarząd Zlewni w badanym okresie trzy zadania inwestycyjne zwiększyły skuteczność ochrony przeciwpowodziowej na terenie Żuław Wiślanych (dalej: „Żuławy”). Przede wszystkim w efekcie:

- przebudowy dwóch przepompowni odwadniających obszary depresyjne i przydepresyjne: podniesiono poziom zabezpieczenia przed powodzią dwóch polderów³ o łącznej powierzchni ponad 1 tys. ha, poprzez wzrost wydajności pomp oraz zautomatyzowanie procesu sterowania nimi i ograniczenie awaryjności,
- budowy budowli odcinającej na Kanale Wysokim: zwiększono ochronę przed powodzią i podtopieniami części zlewni Kanału Wysokiego, poprzez odcięcie koryta Kanału Wysokiego od wód Kanału Piaskowego.

Zasadność realizacji ww. inwestycji potwierdził biegły powołany przez NIK⁴.

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623 (dalej: „ustawa o NIK”).

² Najwyższa Izba Kontroli, w niniejszej kontroli stosuje oceny ogólne w formie opisowej.

³ Polder to obszar lądu położony poniżej poziomu morza (depresyjny) lub bliski poziomowi morza (przydepresyjny), chroniony przed zalaniem i podtapianiem przez zewnętrzne obwałowanie i wewnętrzną sieć odwadniającą, z którego nadmiar wody odprowadza się za pomocą urządzeń i budowli wodnych (np. przepompowni).

⁴ Postanowieniem p.o. Dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku z 7 czerwca 2023 r.

Ponadto Zarząd Zlewni w 2021 r. kontynuował realizację czwartej inwestycji „Odbudowa wałów przeciwpowodziowych rzeki Motławy na terenie miasta Gdańska”⁵ rozpoczętej przed 2018 r. przez ZMiUW⁶. Celem tej inwestycji, której zakończenie planowano na 2024 r., była odbudowa obustronnych wałów przeciwpowodziowych chroniących dwie dzielnice Gdańska – Olszynka i Orunia. Do czasu kontroli NIK wykonano dokumentację geodezyjno-kartograficzną niezbędną do uzyskania pozwolenia na realizację inwestycji oraz operaty szacunkowe dla ustalenia wysokości odszkodowania za grunty przejęte pod inwestycję. W latach 2022-2023 inwestycji tej nie kontynuowano z powodu utraty aktualności dokumentacji projektowej opracowanej w 2015 r. przez ZMiUW i nieprzyznania środków finansowych.

Z powodu nieprzyznania środków finansowych Zarząd Zlewni nie przystąpił do realizacji siedmiu inwestycji zaplanowanych w PZRP z 2016 r.⁷ i PZRP z 2022 r.⁸, których łączny koszt wykonania oszacowano na 97,1 mln zł:

- „Odbudowy koryta rzeki Bielawa w km 10+334+21+408 i rzeki Bielawa Południowa w km 0+000+3+275”,
- „Przebudowa wałów przeciwpowodziowych rzeki Raduni, Kłodawy, Bielawy”,
- „Umocnienie skarp kanału pompowego (A) do stacji pomp nr 25 Lędowo”,
- „Przebudowa wałów przeciwpowodziowych rzeki Motławy i Czarnej Łachy”,
- „Umocnienie skarp Kanału pompowego Kozi Rów do stacji pomp nr 39 Suchy Dąb,
- „Przebudowa wałów przeciwpowodziowych kanałów: Śledziowego, Piaskowego, Gołębiego, Wysokiego”.

W opinii powołanego przez NIK biegłego inwestycje dotyczące wałów przeciwpowodziowych są istotne i powinny być potraktowane priorytetowo. Mają one służyć m.in. zabezpieczeniu bezpośrednio przyległych terenów depresyjnych ulegających urbanizacji.

Ponadto w 2023 r. Zarząd Zlewni zgłosił do Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku (dalej: „RZGW”) potrzebę realizacji kolejnych 27 inwestycji o łącznej wartości szacunkowej 263,5 mln zł. Dotyczyły one przebudowy: pięciu przepompowni, urządzeń wodnych na 18 polderach, Kanału Steblewskiego i zabezpieczenia wałów przeciwpowodziowych kanałów odpływowych z trzech stacji pomp.

Zarząd Zlewni prawidłowo zrealizował przypisane mu zadania dotyczące przygotowania i przeprowadzenia postępowań w sprawie udzielenia zamówień publicznych na realizację zadań inwestycyjnych. Zadania zostały wykonane, terminowo i w pełnym zakresie, a środki na ich realizację wydatkowane prawidłowo. W wymaganych przypadkach uzyskano pozwolenie wodnoprawne.

Zarząd Zlewni w badanym okresie realizował zadania dotyczące utrzymania urządzeń wodnych, w tym budowli, służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław na obszarze swojego działania. Urządzenia wodne utrzymywał w dostatecznym lub dobrym stanie technicznym. Objęte badaniem urządzenia poddawał wymagany okresowym kontrolom stanu technicznego. Realizował również zaplanowane potrzeby utrzymaniowe, w tym dotyczące cyklicznego udrażniania cieków i kanałów wynikające

⁵ Dalej: „Odbudowa wałów Motławy”.

⁶ Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku - dalej: „ZMiUW”.

⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie przyjęcia Planu zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszaru Dorzecza Wisły (Dz. U. poz. 1841), które obowiązywało do 22 marca 2023 r. – dalej: „PZRP z 2016 r.”.

⁸ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 października 2022 r. w sprawie przyjęcia Planu zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszaru dorzecza Wisły (Dz. U. poz. 2739), które weszło w życie 23 marca 2023 r. – dalej: „PZRP z 2022 r.”.

z PUW⁹. Objęte badaniem zadania utrzymaniowe zlecano zgodnie z obowiązującą procedurą zamówień publicznych i realizowano na bieżąco, a w przypadku wystąpienia zdarzeń nie planowanych (awarii), podejmowano niezwłoczne działania w celu ich usunięcia. Zadania te wykonano terminowo i w pełnym zakresie, a środki na ich realizację wydatkowano prawidłowo. Stwierdzono jednak nieprawidłowości w realizacji części analizowanych zadań. Spośród 29 utrzymywanych stacji pomp odprowadzających nadmiar wód powierzchniowych z polderów, a przez to służących także odwadnianiu gruntów i upraw znajdujących się na polderach, 15 użytkowano bez wymaganych pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód. Również bez zezwolenia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku (dalej: „RDOŚ”), w latach 2020-2021 zniszczono lub usunięto pięć nor wydrążonych w wałach przeciwpowodziowych przez bobry europejskie, który są gatunkiem chronionym. NIK zauważa jednak, że działania te podjęto w trybie awaryjnym w celu zapobieżenia ewentualnej powodzi, która mogła powstać w wyniku przerwania uszkodzonego wału. Nie sprawowano skutecznego nadzoru nad zawartością protokołów z kontroli stanu technicznego. Protokoły z kontroli rocznych przeprowadzonych w latach 2020-2022 na 19 stacjach pomp nie zawierały ustaleń potwierdzających sprawdzenie elementów budynków, a protokół z kontroli wrót przeciwsztormowych na Kanale Piaskowym przeprowadzonej w 2021 r. – ustaleń potwierdzających sprawdzenie estetyki obiektu i jego otoczenia. Ponadto w dokumentacji jednego z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonego przez Zarząd Zlewni w trybie przetargu nieograniczonego, brak było wymaganego protokołu z tego postępowania.

Poza zadaniami inwestycyjnymi i utrzymaniowymi Zarząd Zlewni m.in.: opiniował działania dotyczące wód i urządzeń wodnych, współpracował z innymi podmiotami w ramach zarządzania kryzysowego oraz prowadził działania edukacyjne. Nawiązano także współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego, która polegała m.in. na udziale przedstawicieli Wód Polskich w spotkaniach dotyczących spraw z zakresu ochrony przeciwpowodziowej. Nie dotyczyła ona jednak działań w celu ewentualnego zawarcia z takimi jednostkami porozumień dotyczących kosztów inwestycji prowadzonych na wodach stanowiących własność Skarbu Państwa, kosztów inwestycji w zakresie urządzeń wodnych oraz kosztów utrzymania tych wód lub urządzeń wodnych, służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja inwestycji dotyczących ochrony przeciwpowodziowej Żuław na obszarze działania Zarządu Zlewni

Opis stanu faktycznego

Dyrektorem Zarządu Zlewni od 17 lipca 2019 r. była Dorota Topp-Chudnicka. Wcześniej, tj. od 8 stycznia 2018 r. do 16 lipca 2019 r., Dyrektorem Zarządu Zlewni był Mariusz Nierebiński.

(akta kontroli str. 7-9)

⁹ Rozporządzenia Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie przyjęcia Planu utrzymania wód w regionie wodnym Dolnej Wisły (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 4682) – dalej: „PUW”.

¹⁰ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

Zarząd Zlewni, jako terenowa jednostka organizacyjna Wód Polskich, zgodnie z § 12 pkt 1 statutu Wód Polskich¹¹, wykonuje zadania Wód Polskich, o których mowa w art. 240 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne¹², tj. m.in.:

- współuczestniczy w zapewnieniu ochrony ludności i mienia przed powodzią, na poziomie zlewni (pkt 2),
- planuje i prowadzi inwestycje z zakresu gospodarki wodnej, w tym pełni funkcję inwestora albo inwestora zastępczego, w zakresie określonym w przepisach ustawy, z wyłączeniem śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym (pkt 6),
- realizuje zadania związane z utrzymaniem wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, w tym obwałowań oraz obszaru międzywala (pkt 8),

a także zadania wskazane przez Prezesa Wód Polskich oraz Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku (§ 12 pkt 3 statutu).

Dyrektor Zarządu Zlewni koordynuje również, w imieniu Prezesa Wód Polskich, działalność nadzorów wodnych zlokalizowanych na obszarze działania Zarządu Zlewni (§ 6 ust. 3 statutu). Spośród dziewięciu nadzorów wodnych, których działalność koordynował Dyrektor Zarządu Zlewni, dwa¹³ działały na terenie Żuław Wiślanych.

Prezes Wód Polskich udzielił Dyrektorowi Zarządu Zlewni pełnomocnictwa m.in. do:

- działania w jego imieniu i reprezentowania go na zewnątrz przy wykonywaniu określonych w art. 240 ust. 4 Prawa wodnego zadań Zarządu Zlewni na obszarze działania Zarządu Zlewni,
- działania w imieniu i na rzecz Wód Polskich i dokonywania czynności prawnych w zakresie praw i obowiązków majątkowych na obszarze działania Zarządu Zlewni w zakresie, o którym mowa w tiret pierwsze, w tym podpisywania umów i aneksów w sprawach, do których nie ma zastosowania Prawo zamówień publicznych¹⁴ ani innych zastrzeżonych do kompetencji Dyrektora RZGW,
- reprezentowania Wód Polskich na obszarze działania Zarządu Zlewni w sprawach związanych z działalnością tej jednostki organizacyjnej i dokonywania wszelkich czynności przed organami administracji publicznej, władzy państwowej, sądami oraz organami orzekającymi i egzekucyjnymi,
- występowania w imieniu Wód Polskich z wnioskami o uzyskanie zgód wodnoprawnych dla spraw z obszaru Zarządu Zlewni związanych z działalnością Zarządu Zlewni, w których Wody Polskie są wnioskodawcą stosownie do art. 397 ust. 2 Prawa wodnego,
- inicjowanie postępowań, dokonywanie szacunku wartości zamówień, zatwierdzanie zapytań ofertowych, prowadzenia negocjacji, udzielenia odpowiedzi i wyjaśnień, podpisywania informacji o wyborze wykonawcy lub o unieważnieniu postępowania i udzielenia zamówienia, w postępowaniach o wartości mniejszej niż 130,0 tys. zł netto.

¹¹ Nadany rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie (Dz. U. poz. 2506).

¹² Dz. U. z 2023 r. poz. 1478, ze zm. – dalej: „Prawo wodne”.

¹³ Nadzory Wodne w Gdańsku i Pruszczu Gdańskim.

¹⁴ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm.) – dalej: „Prawo zamówień publicznych”.

Szczegółową organizację wewnętrzną oraz tryb pracy i szczegółowy zakres działania zarządów zlewni określono w regulaminie organizacyjnym Wód Polskich¹⁵, dalej: „Regulamin organizacyjny” (m.in. § 62-64).

(akta kontroli str. 1483-1601, 1679-1712)

1.1. Obowiązujące w badanym okresie dokumenty:

- wstępna ocena ryzyka powodziowego, zawierająca m.in. ocenę potencjalnych negatywnych skutków powodzi mogących wystąpić w przyszłości dla życia i zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej, a także określenie obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi,
- mapy zagrożenia powodziowego, na których przedstawiono m.in. obszary obejmujące tereny narażone na zalanie w przypadku zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego albo wału przeciwsztormowego,
- mapy ryzyka powodziowego, na których przedstawiono potencjalnie negatywne skutki związane z powodzią,
- PZRP z 2016 r., zawierający m.in.: mapy zagrożenia powodziowego oraz mapy ryzyka powodziowego wraz z opisem wniosków z analizy tych map, opis celów zarządzania ryzykiem powodziowym, uwzględniający konieczność ograniczania potencjalnych negatywnych skutków powodzi dla zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej, a także katalog działań służących osiągnięciu celów zarządzania ryzykiem powodziowym, z uwzględnieniem ich priorytetu,
- Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły, przyjęty w 2016 r.¹⁶ (dalej: „PGW”),

przygotował Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, tj. funkcjonujący do 31 grudnia 2017 r. centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach gospodarowania wodami, na podstawie przepisów uchylonej z dniem 1 stycznia 2018 r. ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne¹⁷.

Przygotowanie i aktualizację: projektu wstępnej oceny ryzyka powodziowego, mapy zagrożenia powodziowego, mapy ryzyka powodziowego oraz projektów planów zarządzania ryzykiem powodziowym, planów utrzymania wód i planów gospodarowania wodami, przypisano Krajowemu Zarządowi Gospodarki Wodnej (dalej: „KZGW”) w art. 240 ust. 2 pkt. 5-7 i 10 Prawa wodnego oraz § 41 ust. 3 pkt 1 i ust. 4 pkt 1 lit a Regulaminu organizacyjnego. Współpracę w zakresie opracowania lub aktualizacji dokumentów planistycznych w zarządach zlewni przypisano Działowi Inwestycji. Współdziałal z Wydziałem Koordynacji Ochrony przed Powodzią i Suszą (dalej: „WKOPPiS”) właściwego miejscowo regionalnego zarządu gospodarki wodnej i w prowadzeniu spraw z zakresu opracowania i wdrażania planów zarządzania ryzykiem powodziowym, przypisano samodzielnemu stanowisku pracy ds. ochrony przeciwpowodziowej w zarządzie zlewni.

Od 17 lutego 2023 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 4 listopada 2022 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły¹⁸. Z dniem 23 marca 2023 r. wszedł w życie PZRP z 2022 r. Zarząd Zlewni

¹⁵ Nadany zarządzeniem nr 80/2019 Prezesa Wód Polskich z dnia 31 grudnia 2019 r. (ze zm.) – obowiązującym od 1 stycznia 2020 r., a wcześniej: zarządzeniem nr 5/2019 Prezesa Wód Polskich z dnia 26 marca 2019 r. (obowiązywało od 1 kwietnia do 31 grudnia 2019 r.) i zarządzeniem nr 1/2018 Prezesa Wód Polskich z dnia 2 stycznia 2018 r. (obowiązywało do 31 marca 2019 r.).

¹⁶ Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły (Dz. U. poz. 1911), które obowiązywało do 16 lutego 2023 r. (art. 566 ust. 2a Prawa wodnego).

¹⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1121, ze zm.

¹⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 300.

nie uczestniczył przy opracowaniu ww. PGW. Z wyjaśnień Dyrektora Zarządu Zlewni wynikało również, iż nie przydzielono mu żadnych zadań w tym zakresie¹⁹.

W 2020 r. Wody Polskie przystąpiły do przeglądu i prac nad aktualizacją planów zarządzania ryzykiem powodziowym i w ramach tego działania przypisano zadania poszczególnym jednostkom organizacyjnym. Zespoły planistyczne zlewni, powołane na szczeblu regionalnych zarządów gospodarki wodnej, pracujące pod przewodnictwem dyrektorów zarządów zlewni, były odpowiedzialne m.in. za współpracę w zakresie opracowania lub aktualizacji dokumentów planistycznych, programowanie, planowanie inwestycji wodnych w układzie rocznym i wieloletnim oraz za prowadzenie inwestycji w zakresie gospodarki wodnej. Dyrektor Zarządu Zlewni powołał członków Zespołu Planistycznego Zarządu Zlewni.

(akta kontroli str. 10-51, 674-681, 1483-1601)

Dyrektor Zarządu Zlewni wyjaśniła, że Zarząd Zlewni brał udział w pracach nad PZRP z 2022 r., podczas których poruszane były zagadnienia ochrony przeciwpowodziowej Żuław. W toku tych prac Zarząd Zlewni zgłaszał propozycje w zakresie ochrony przeciwpowodziowej Żuław. Dotyczyły one zasadności:

- budowy budowli odcinającej na Kanale Wysokim,
- przebudowy stacji pomp 13 Koszwały,
- przebudowy stacji pomp 7 Koszwały,
- przebudowy wałów przeciwpowodziowych rzeki Motławy i Czarnej Łachy.

Ww. propozycje przekazano do wykonawcy projektu oraz do WKOPPiS w RZGW.

(akta kontroli str. 10-14, 39-51)

W PZRP z 2016 r. ujęto strategiczne inwestycje dla regionu Dolnej Wisły, planowane do realizacji w latach 2016-2021 dla obszaru Żuław na terenie działania Zarządu Zlewni (do końca 2017 r. zadania na tym obszarze realizował ZMiUW). Ujęto w nim inwestycje w ramach II etapu Programu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – do roku 2030” (dalej: „Program Żuławski – 2030”), których investorem miał być RZGW oraz 12 inwestycji, których investorem miał być „ZMiUW”, a od 2018 r. – Zarząd Zlewni, z czego:

- trzy rozpoczął ZMiUW, a zakończył Zarząd Zlewni:
 - „Budowa budowli odcinającej na Kanale Wysokim”,
 - „Przebudowa stacji pomp nr 7 Koszwały”,
 - „Przebudowa stacji pomp nr 13 Koszwały”,
- jedną – „Odbudowa wałów Motławy”, rozpoczętą przez ZMiUW, kontynuował w 2021 r. Zarząd Zlewni (planowany w PZRP z 2016 r. koszt – 8.500,0 tys. zł),
- trzy rozpoczęte przez ZMiUW nie były kontynuowane przez Zarząd Zlewni:
 - „Umocnienie skarp rzeki Kłodawy na długości 4,9 km” – dalej: „Umocnienie skarp Kłodawy” (planowany w PZRP z 2016 r. koszt – 1.500,0 tys. zł),
 - „Odbudowa koryta rzeki Bielawa w km 10+334+21+408 i rzeki Bielawa Południowa w km 0+000+3+275” (planowany w PZRP z 2016 r. koszt – 12.377,4 tys. zł) – dalej: „Odbudowa koryta rzeki Bielawa”,
 - „Przebudowa wałów przeciwpowodziowych rzeki Raduni, Kłodawy, Bielawy” (planowany w PZRP z 2016 r. koszt – 23.160,0 tys. zł),
- pięć nie było realizowanych:
 - „Przebudowa wałów przeciwpowodziowych rzeki Motławy i Czarnej Łachy” (planowany w PZRP z 2016 r. koszt – 23.160,0 tys. zł),
 - „Umocnienie skarp kanału pompowego (A) do stacji pomp nr 25 Lędowo” (planowany w PZRP z 2016 r. koszt – 3.400,0 tys. zł),

¹⁹ Zgodnie z § 61 ust. 2 pkt 10 Regulaminu organizacyjnego, współpraca w przygotowaniu PGW należy do RZGW. W regulaminie tym nie przypisano Zarządowi Zlewni zadań w zakresie opracowania lub aktualizacji PGW.

- „Umocnienie skarp Kanału pompowego Kozi Rów do stacji pomp nr 39 Suchy Dąb” (planowany w PZRP z 2016 r. koszt – 2.000,0 tys. zł),
- „Przebudowa wałów przeciwpowodziowych kanałów: Śledziowego, Piaskowego, Gołębiego, Wysokiego” (planowany w PZRP z 2016 r. koszt – 32.830,0 tys. zł),
- „Monitoring stacji pomp” (planowany w PZRP z 2016 r. koszt – 8.000,0 tys. zł).
(akta kontroli str. 52)

Z wyjaśnień Dyrektora Zarządu Zlewni wynikało, że ww. inwestycje nie były kontynuowane lub podejmowane z powodu nieprzyznania środków finansowych. Wyjaśniła ponadto, że do zakresu zadań zarządów zlewni należało m.in. przygotowanie planów inwestycyjnych i potrzeb inwestycyjnych w oparciu o analizy i wnioski; występowanie o zatwierdzenie wykazu inwestycji planowanych do realizacji (PPI); określenie potrzeb finansowych dla planowanych zadań inwestycyjnych i wnioskowanie o środki na realizację. PPI od 2018 r. był aktualizowany co około sześć miesięcy i pełnił rolę wniosku do RZGW o przyznanie środków na realizację zadań w nim uwzględnionych. Dział Inwestycji w Zarządzie Zlewni przygotowywał plany inwestycyjne w oparciu o wyniki analiz wykonywanych w ramach opracowywania dokumentów strategicznych takich jak: PZRP, PGW, „Plan przeciwdziałania skutkom suszy” oraz ich aktualizacji, a także w oparciu o wnioski nadzorów wodnych dotyczących potrzeb inwestycyjnych. Zarząd Zlewni na podstawie ww. dokumentów analizował pod kątem merytorycznym i ekonomicznym niezbędny do realizacji zakres przedsięwzięć. Jeśli realizacja danego zadania była celowa i ekonomicznie uzasadniona, Zarząd Zlewni występował z wnioskiem do RZGW o akceptację i dodanie nowej pozycji do PPI. We wniosku określano zapotrzebowanie finansowe, zakres rzeczowy planowanego zadania oraz uzasadnienie wraz z określeniem m.in. hierarchii tego zadania (priorytetu). Zgodnie z § 61 ust. 2 Regulaminu organizacyjnego, występowanie do jednostki nadrzędnej, tj. do KZGW o zatwierdzenie i finansowanie (wniosek o realizację i finansowanie zadań inwestycyjnych wskazanych przez Zarząd Zlewni w PPI) należało do zakresu działania Wydziału Koordynacji Inwestycji w RZGW. Decyzja o wyborze danej inwestycji do realizacji i finansowania była podejmowana na poziomie KZGW, na podstawie § 42 ust. 2 ww. Regulaminu organizacyjnego.

(akta kontroli str. 59-60, 63, 533-540, 557-560)

W opinii biegłego powołanego w toku kontroli NIK spośród zadań niezrealizowanych, priorytetowo powinny być potraktowane zadania dotyczące odbudowy obwałowań, w tym szczególnie rzeki Wisły, Motławy, Czarnej Łachy i Kłodawy. „Przebudowa wałów przeciwpowodziowych rzeki Raduni, Kłodawy, Bielawy” jest zadaniem o dużej istotności. Inwestycja ma zabezpieczać przed powodzią opadowymi tereny depresyjne położone w bezpośrednim sąsiedztwie rzek. Jest to obszar, który ulega urbanizacji (szczególnie poldery Orunia i Olszynka), a w kolejnych latach proces ten może przyspieszyć. Ze względu na rosnącą wartość terenu chronionego wałami inwestycja poprawia zarządzanie ryzykiem powodziowym. „Przebudowa wałów przeciwpowodziowych rzeki Motławy i Czarnej Łachy” jest istotna szczególnie w odniesieniu do rzeki Motławy. Motława to rzeka prowadząca wodę ze stosunkowo dużej zlewni (źródła w okolicach miasta Tczew). W środkowym i dolnym biegu Motława jest obustronnie obwałowana, a rzędna wody niejednokrotnie jest wyżej niż rzędna przyległych terenów polderów. Wobec tego przy wystąpieniu silnych opadów rozlewnych (opad długotrwały) może dochodzić do znaczącego zwiększenia poziomów wody. Przy utrzymującym się wysokim poziomie wody i w przypadku wałów o nieprawidłowych parametrach będzie dochodziło do przesiąknień, a w przypadku wystąpienia zjawiska sufozji może to prowadzić do przebicia hydraulicznego i powodzi. Zlewnia Motławy, którą również zasila Czarna Łacha, jest możliwa do

odcięcia przez system dwóch wrót przeciwsztormowych (Kamienna Grodza i Brama Żuławska). W przypadku nałożenia się zwiększonego natężenia przepływu, zrzutu wody do Motławy z polderów oraz wysokiego stanu morza od strony Zatoki Gdańskiej, wysokie stany wody w Motławie mogą utrzymywać się przez stosunkowo długi czas. Przerwanie wałów może zagrażać urbanizującym się obszarom polderów Olszynka i Orunia, co będzie się przekładało na większe straty powodziowe.

(akta kontroli str. 1872-1893)

1.2. W PZRP z 2022 r. w celu zapewnienia warunków ograniczających możliwość występowania powodzi na obszarze Żuław, na terenie działania Zarządu Zlewni zaplanowano ww. inwestycje niezakończone lub nierealizowane, za realizację których odpowiedzialny był Zarząd Zlewni. „Odbudowę wałów Motławy” oraz „Umocnienie skarp Kłodawy” zaplanowano do realizacji w latach 2022-2024, a pozostałych – w latach 2022-2027. Inwestycje te ujęto w Programie Planowanych Inwestycji w Wodach Polskich (dalej: „PPI”). Według PZRP z 2022 r. i aktualnego PPI²⁰ (stan na 31 sierpnia 2022 r.) planowany koszt realizacji poszczególnych inwestycji wynosił:

- „Odbudowy wałów Motławy” – 11,6 mln zł,
- „Umocnienie skarp Kłodawy” – 7,4 mln zł,
- „Odbudowa koryta rzeki Bielawa w km 10+334+21+408 i rzeki Bielawa Południowa w km 0+000+3+275” – 12,2 mln. zł,
- „Przebudowa wałów przeciwpowodziowych rzeki Raduni, Kłodawy, Bielawy” – 23,5 mln zł),
- „Umocnienie skarp kanału pompowego (A) do stacji pomp nr 25 Lędowo” – 3,4 mln zł,
- „Przebudowa wałów przeciwpowodziowych rzeki Motławy i Czarnej Łachy” – 23,2 mln zł – wg PZRP z 2022 r., 19.740,0 tys. zł – wg PPI,
- „Umocnienie skarp Kanału pompowego Kozi Rów do stacji pomp nr 39 Suchy Dąb” – 2,0 mln z),
- „Przebudowa wałów przeciwpowodziowych kanałów: Śledziowego, Piaskowego, Gołębiego, Wysokiego” – 32,8 mln zł., 32.360,0 tys. zł wg PPI.

Realizację „Monitoringu stacji pomp” jako inwestycji ponadregionalnej, obejmującej kilka zarządów zlewni, przypisano Dyrektorowi RZGW.

(akta kontroli str. 53, 59-61, 540)

Dyrektor Zarządu Zlewni wyjaśniła, że Zarząd Zlewni nie posiadał zapewnionych środków finansowych na realizację ww. zadań ujętych w PZRP z 2022 r., jednak znajdują się one na liście PPI na kolejne lata.

(akta kontroli str. 10-11, 15-17)

Oprócz ww., w marcu 2023 r. Zarząd Zlewni w ramach aktualizacji PPI zgłosił potrzebę realizacji kolejnych 27 inwestycji:

- przebudowy pięciu stacji pomp: nr 12 Wiślinka (o wartości szacunkowej 2.400,0 tys. zł), nr 10 Krępiec (o wartości szacunkowej – 7.000,0 tys. zł) oraz nr 14 Miłocin, nr 26 Grabowo, i nr 35 Leszkowy (wartość szacunkowa jednej stacji – 10.000,0 tys. zł),
- przebudowy urządzeń wodnych na 18 polderach: nr 4 Przejazdowo, nr 7 Koszwały, nr 8 Bystra, nr 11 Wiślinka, nr 12 Wiślinka, nr 13 Koszwały, nr 14 Miłocin, nr 15 Cedry Wielkie, nr 16 Kiezmark, nr 17 Cedry Małe, nr 18 Trzcinowo, nr 19 Trzcinowo, nr 20 Olszynka, Nr 21 Orunia, nr 34 Sobieszewo, nr 35 Leszkowy, nr 36 Trutnowy i nr 37 Błotnik (łączna wartość szacunkowa – 214.000,0 tys. zł),
- przebudowy Kanału Steblewskiego (wartość szacunkowa – 7.500,0 tys. zł),

²⁰ Zaakceptowany przez RZGW.

- zabezpieczenia wałów przeciwpowodziowych kanałów odpływowych z trzech stacji pomp: nr 17, nr 34 i nr 36 (wartość szacunkowa – odpowiednio: 700,0 tys. zł, 1.300,0 tys. zł i 600,0 tys. zł).

(akta kontroli str. 53-54, 541-544)

Dyrektor Zarządu Zlewni wyjaśniła, że w marcu 2023 r. zgłosiła ww. zadania na polecenie RZGW, w ramach nowo planowanego programu wieloletniego dotyczącego kompleksowej ochrony przeciwpowodziowej oraz podniesienia odporności na zmiany klimatu Żuław (niezależnego od „Programu Żuławskiego – 2030”). Zaproponowane inwestycje były wynikiem pogłębionej analizy potrzeb inwestycyjnych niewpisanych dotychczas w PPI i PZRP z 2022 r., uwzględniających przede wszystkim:

- przebudowę istniejących i budowę nowych stacji pomp, tam gdzie zespoły pompowe są nieefektywne energetycznie lub wyeksploatowane,
- podniesienie odporności na zmiany klimatu istniejących budowli i urządzeń hydrotechnicznych, np. przez stworzenie stałych, szczelnych przegród chroniących wały przed ingerencją zwierząt, uodpornienie infrastruktury na zmiany klimatu w perspektywie 50, 100, 300 lat, uwzględniające zdarzenia ekstremalne oraz zmianę stosunków wodnych w przypadku podniesienia poziomu morza i nałożenia się tych zjawisk,
- innych zadań inwestycyjnych mających na celu zabezpieczenie infrastruktury, mienia, życia na obszarze Żuław.

(akta kontroli str. 59-62)

Badanie dokumentacji dotyczącej realizacji „Budowy budowli odcinającej na Kanale Wysokim” o wartości 920,8 tys. zł, zakończonej w 2021 r. wykazało m.in., że:

- celem inwestycji realizowanej na terenie gminy Cedry Wielkie była ochrona przed powodzią i podtopieniami części zlewni Kanału Wysokiego pomiędzy ujściem, a analogiczna budowlą zlokalizowaną powyżej stacji pomp odwadniającej polder „Bystra”, przez odcięcie koryta Kanału Wysokiego od Kanału Piaskowego;
- zakres inwestycji obejmował m.in. wykonanie: przegrody ze stałej ścianki szczelnej, skrzydełek wlotowych i wylotowych z grodzic stalowych, elementów żelbetowych (oczepu z kładką roboczą, płaszcz ścianki szczelnej i przyczółków wlotowych i wylotowych), elementów stalowych (zastawki naściennej, kłapy zwrotnej i prowadnic zamknięć remontowo-awaryjnych), łat wodowskazowych oraz umocnienie skarp Kanału Wysokiego i pogłębienie Kanału Wysokiego i Kanału Piaskowego w rejonie budowli;
- inwestycja była realizowana w 2021 ze środków budżetu państwa²¹;
- RZGW udzielił zamówień publicznych na roboty budowlane w trybie przetargu nieograniczonego i zawarł umowy z wykonawcami, za realizację których odpowiedzialny był Dyrektor Zarządu Zlewni;
- inwestycja została zrealizowana w pełnym zakresie i w terminie ustalonym w umowie na wykonanie robót budowlanych.

(akta kontroli str. 56-58, 126-128, 141-201)

W opinii biegłego powołanego w toku kontroli NIK inwestycja ma służyć lepszemu zarządzaniu urządzeniami melioracyjnymi.

(akta kontroli str. 1872-1893)

Badanie dokumentacji dotyczącej realizacji dwóch inwestycji: Przebudowa stacji pomp nr 7 Koszwały i nr 13 Koszwały, o wartości odpowiednio: 4.734,3 tys. zł i 2.826,6 tys. zł, zakończonych w 2021 r. wykazało m.in., że:

- celem inwestycji realizowanych na terenie gminy Cedry Wielkie była modernizacja stacji pomp w celu zabezpieczenia przeciwpowodziowego polderów o powierzchni

²¹ W 2015 r. opracowano dokumentację projektową.

527 ha i 525 ha, poprzez utrzymanie odpowiedniego poziomu wód powierzchniowych,

- przebudowa stacji pomp nr 7 Koszwały obejmowała m.in. rozbiórkę istniejącej stacji pomp i budowę nowej bezzałowej stacji pomp, wymianę dwóch pomp na trzy nowe o większej łącznej wydajności, wykonanie budynku gospodarczo-energetycznego, pogłębienie dna i umocnienie brzegów kanału pompowego (Kanału Starego), umocnienie brzegów i odmulenie dna kanału odprowadzającego (Kanału Piaskowego) w rejonie wylotu rurociągów tłocznych, wykonanie zasilania stacji pomp, monitoringu obiektu oraz instalacji teletechnicznej do rejestrowania i przekazu danych dotyczących pracy pompowni;
- przebudowa stacji pomp nr 13 Koszwały obejmowała m.in. rozbiórkę części komory wlotowej pompowni, oraz rurociągów tłocznych, przebudowę budynku pompowni na budynek rozdzielni z pomieszczeniami gospodarczo-bytowymi, wykonanie bezzałowej stacji pomp i sterowni, wymianę dwóch pomp na trzy nowe o większej łącznej wydajności, wykonanie rurociągów tłocznych, czyszczarki krat ze zbiornikiem na skratki, odbudowę wału nad rurami tłoczными, montaż wyposażenia technologicznego, komunikacyjnego i pomiarowego stacji wykonanie instalacji zasilania obiektu, umocnienie skarp wału przeciwpowodziowego kanału w rejonie komory wylotowej, pogłębienie kanału pompowego z umocnieniem skarp;
- inwestycje były realizowane w 2021 r.²² ze środków budżetu państwa, a w przypadku stacji pomp nr 13 także w 2020 r. ze środków własnych Wód Polskich;
- RZGW udzielił zamówień publicznych na roboty budowlane w trybie przetargu nieograniczonego i zawarł umowy z wykonawcami, za realizację których odpowiedzialny był Dyrektor Zarządu Zlewni;
- inwestycje zostały zrealizowane w pełnym zakresie i w terminie ustalonym w umowie na wykonanie robót budowlanych, przy czym aneksami wydłużono terminy zakończenia robót: o 26 dni, w związku z wystąpieniem okoliczności leżących po stronie zamawiającego, skutkujących opóźnieniem przebudowy stacji pomp nr 7²³ i o 15 dni, w związku z wystąpieniem okoliczności niezależnych od stron, skutkujących niemożliwością wykonania w terminie przebudowy stacji pomp nr 13²⁴. Umowy przewidywały możliwość ww. aktualizacji i zmian.

(akta kontroli str. 56-58, 71, 126-128, 202-394, 1445-1482)

Z wyjaśnień Dyrektor Zarządu Zlewni wynikało, że przebudowa ww. stacji pomp wpisywała się w działania dla „Programu Żuławskiego – 2030” dlatego zostały one potraktowane priorytetowo w stosunku do pozostałych stacji pomp.

(akta kontroli str. 674-678)

W opinii biegłego powołanego w toku kontroli NIK ww. inwestycje były uzasadnione ze względu na zwiększenie wydajności stacji pomp i oszczędności w eksploatacji dzięki lepszym parametrom nowych pomp. Dodatkowo wskazał, że ze względu na zmianę technologii i zastosowanie pomp zatapialnych niezbędną była przebudowa całego systemu doprowadzenia wody.

(akta kontroli str. 1872-1893)

Badanie dokumentacji dotyczącej realizacji inwestycji „Odbudowa wałów Motławy”, kontynuowanej w 2021 r., wykazało m.in., że:

²² W 2015 r. opracowano dokumentację projektową.

²³ Zamawiający nie uzyskał aktualizacji warunków przebudowy dotyczących usunięcia kolizji inwestycji z linią energetyczną mającą zasilić stacje pomp, co uniemożliwiło wykonawcy terminowe wykonanie robót.

²⁴ W wyniku działania bobrów nastąpiło przerwanie grodzki zmiennej na styku z wałem wskutek czego przerwany został kanał obiegowy i zalanie obiektów nowo budowanej pompowni.

- celem inwestycji planowanej na terenie Gdańska była odbudowa obustronnych wałów przeciwpowodziowych w celu ochrony dzielnic Olszynka i Orunia,
- inwestycja obejmowała odbudowę obustronnych wałów przeciwpowodziowych rzeki stanowiącej naturalną granicę dzielnic (od km 4+850 do km 7+5100) oraz przebudowę istniejących ujęć wody do nawodnień,
- zakres realizowany w okresie objętym kontrolą obejmował wykonanie:
 - dokumentacji geodezyjno-kartograficznej, w tym map zawierających projekty podziału nieruchomości, niezbędnej do złożenia wniosku o pozwolenia na realizację inwestycji, o wartości 37,4 tys. zł,
 - operatów szacunkowych określających wartość rynkową nieruchomości dla ustalenia wysokości odszkodowania za grunty przejęte pod inwestycję, o wartości 17,1 tys. zł,
- ww. zadania były realizowane w 2021 r.²⁵ ze środków własnych Wód Polskich,
- na realizację ww. zadań Zarząd Zlewni udzielił dwóch zamówień publicznych w trybie zapytania ofertowego i zawarł umowy z wykonawcami,
- zadania zostały zrealizowane w pełnym zakresie i w terminie ustalonym w umowach, ale nie kontynuowano inwestycji, m.in. nie wystąpiono z wnioskiem o wydanie pozwolenia na realizację inwestycji i pozwolenia wodnoprawnego oraz udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie robót budowlanych.

(akta kontroli str. 395-532)

Kierownik Działu Inwestycji wyjaśniła, że nie kontynuowano inwestycji, ponieważ dokumentacja projektowa opracowana na zlecenie byłego ZMIUW w 2015 r. zdezaktualizowała się wskutek zmiany przepisów na tyle, że nie było możliwe złożenie wniosku o pozwolenie na realizację inwestycji przeciwpowodziowej we właściwej formie. Dokumentacja geodezyjno-kartograficzna oraz operaty szacunkowe zachowują swoją wartość merytoryczną do dalszego wykorzystania. Dodała, że inwestycja będzie kontynuowana w przypadku zapewnienia odpowiednich środków finansowych. W pierwszym etapie zostanie zamówiona aktualizacja dokumentacji projektowej wraz z uzyskaniem pozwolenia wodnoprawnego i decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji oraz zostaną zapewnione środki finansowe na wykupy gruntów. Po uzyskaniu finansowania będzie można przystąpić do wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na realizację robót budowlanych.

(akta kontroli str. 131-138, 627-631)

Zarząd Zlewni wnioskował o przyznanie środków na realizację ww. inwestycji od 2018 r. Całkowity szacunkowy koszt inwestycji według stanu na 23 lutego 2023 r. wynosił 13.900 tys. zł.

(akta kontroli str. 533-535, 541)

W opinii powołanego biegłego ww. inwestycja jest zadaniem o dużej istotności i powinna być potraktowana priorytetowo. Wały zabezpieczają tereny przyległe do Motławy od zagrożenia pochodzącego od strony powodzi opadowych występujących w zlewni Motławy oraz przyległych polderów jak również od strony Gdańskiego Węzła Wodnego. Dodatkowo, podczas wysokich stanów na Zatoce Gdańskiej i zamkniętych wrót sztormowych Kamienna Grodza i Brama Żuławska, wały muszą wstrzymywać napływ wody od strony rzeki i morza.

(akta kontroli str. 1872-1893)

1.3. Zarząd Zlewni zrealizował trzy ww. inwestycje na podstawie pozwoleń wodnoprawnych udzielonych ZMIUW przez Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego (dalej: „Marszałek”). Decyzjami dotyczącymi pozwoleń na przebudowę

²⁵ Dokumentację projektową opracowano w 2015 r.

stacji pomp nr 7 Koszwały i nr 13 Koszwały, udzielono ZMIUW także pozwoleń na korzystanie z wód (odprowadzanie wód pochodzących z odwodnienia polderu poprzez stacje pomp). Zarząd Zlewni uzyskał decyzję Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z 20 czerwca 2020 r., o której mowa w art. 411 ust. 2 Prawa wodnego, potwierdzającą z mocy prawa przejęcie praw i obowiązków wynikających z pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie urządzeń wodnych w ramach przedsięwzięcia „Odbudowa wałów Motławy”, wydanego 2 marca 2017 r. przez Marszałka dla ZMiUW. Decyzją z 17 lipca 2020 r. Minister²⁶ przedłużył do 24 marca 2023 r. terminu obowiązywania ww. pozwolenia wodnoprawnego.

(akta kontroli str. 131-134, 141-146, 207-211, 277-282, 395-404, 1445-1482)

1.4. Zaplanowane i wykonane w okresie objętym kontrolą wydatki inwestycyjne na zadania z zakresu zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław na obszarze działania Zarządu Zlewni wyniosły łącznie 8.536,2 tys. zł, z tego: 450,0 tys. zł sfinansowano środkami własnymi Wód Polskich w 2020 r., a 8.086,2 tys. zł w 2021 r. środkami z budżetu państwa.

(akta kontroli str. 71)

1.5. W Wodach Polskich obowiązywał „Regulamin udzielania zamówień publicznych w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie”²⁷ (dalej: „Regulamin zamówień publicznych”). Wprowadzono w nim zasady udzielania zamówień w zależności od wartości zamówień.

(akta kontroli str. 1161-1444)

Zamówień publicznych dotyczących inwestycji zrealizowanych przez Zarząd Zlewni w okresie objętym kontrolą udzielił RZGW. W każdym przypadku, stosownie do Regulaminu zamówień publicznych, Zarząd Zlewni złożył wnioski o wszczęcie zamówień publicznych o wartości większej od wyrażonej w złotych równowartości 30.000 euro netto, sporządził opis przedmiotu zamówienia i oszacowanie wartości zamówienia, zawierający informację dotyczącą sposobu i daty ustalenia wartości zamówienia.

Badanie dokumentacji dotyczącej udzielenia przez Zarząd Zlewni dwóch zamówień publicznych na realizację zadań w ramach inwestycji „Odbudowa wałów Motławy” wykazało, że w każdym przypadku postępowanie przeprowadzono zgodnie z obowiązującymi wówczas zasadami udzielania zamówień o wartości większej niż 10.000 zł netto i mniejszej niż 130.000 zł netto. W poszczególnych postępowaniach:

- sporządzono szczegółowy opis przedmiotu zamówienia,
- określono wartość zamówienia (na podstawie rozeznania rynku przez pozyskanie informacji od trzech potencjalnych wykonawców),
- na Platformie Zakupowej zamieszczono zapytanie ofertowe, do którego załączono wzory umów,
- uzyskano odpowiednio pięć i cztery oferty,
- umowy zawarto z wykonawcami, którzy w terminach określonych w zapytaniach ofertowych przedstawili najkorzystniejsze cenowo oferty (cena była jedynym kryterium wyboru) i spełnili wymagania,
- załącznikami do umów były opisy przedmiotu zamówienia i oferta wykonawcy.

Wydatki na ww. zadania były zaplanowane, celowe, poniesione terminowo, na podstawie faktur i protokołów odbioru potwierdzających realizację kolejnych

²⁶ Na wniosek pełnomocników Wód Polskich – Zastępcy Dyrektora RZGW i radcy prawnego w związku z ze zbliżającym się terminem wygaśnięcia pozwolenia wodnoprawnego.

²⁷ Kolejne regulaminy wprowadzane zarządzeniami Prezesa Wód Polskich: nr 9/2019 z 1 kwietnia 2019 r., nr 40/2020 z 3 czerwca 2020 r. i nr 91/2020 z 29 grudnia 2020 r.

etapów robót budowlanych lub opracowanie dokumentacji geodezyjno-kartograficznej i operatów szacunkowych oraz w wysokości zgodnej z zawartymi umowami.

(akta kontroli str. 150-200, 214-272, 291-392, 405-469, 472-532, 632-639, 1291-1383)

1.6. W analizowanym okresie do Zarządu Zlewni nie wpłynęły skargi i wnioski dotyczące realizacji inwestycji służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław.

(akta kontroli str. 72)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

OCENA CZĄSTKOWA

Zarząd Zlewni prawidłowo zrealizował inwestycje dotyczące ochrony przeciwpowodziowej Żuław osiągając zakładane efekty, ale potrzeby inwestycyjne w tym zakresie zostały zrealizowane w niewielkim zakresie. Uzależnione to było od wysokości przyznanych środków finansowych. Spośród 11 inwestycji zaplanowanych i zatwierdzonych, zrealizował tylko cztery, przy czym w 2023 r. zgłosił potrzebę realizacji kolejnych 26. Inwestycje zrealizował tylko w latach 2020-2021 r., z czego tylko jedną w 2020 r., a trzy w 2021 r. (które zakończył). Zadania te polegały na wykonaniu budowli odcinającej na Kanale Wysokim oraz przebudowie dwóch stacji pomp odwadniających polder Koszwały i zrealizowano na podstawie wymaganych pozwoleń wodnoprawnych. W 2021 r. Zarząd Zlewni realizował także kolejny etap inwestycji „Odbudowa wałów Motławy” rozpoczętej przez ZMUIW w 2015 r., ale jej nie kontynuował w kolejnych latach z powodu dezaktualizacji dokumentacji projektowej opracowanej w 2015 r. i nieprzyznania środków finansowych na jej opracowanie. W opinii powołanego przez NIK biegłego, ww. inwestycja oraz pozostałe zaplanowane ale nierealizowane, dotyczące odbudowy wałów przeciwpowodziowych, powinny być potraktowane priorytetowo. Zarząd Zlewni prawidłowo zrealizował przypisane mu zadania dotyczące przygotowania i przeprowadzenia postępowań w sprawie udzielenia zamówień publicznych na realizację inwestycji. Zostały one zrealizowane na podstawie pozwoleń wodnoprawnych, terminowo i w pełnym zakresie, a środki na ich realizację wydatkowane prawidłowo.

OBSZAR

2. Utrzymanie urządzeń wodnych służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław na obszarze działania Zarządu Zlewni

Opis stanu
faktycznego

2.1. W badanym okresie w utrzymaniu Zarządu Zlewni znajdowały się następujące urządzenia i budowle wodne służące ochronie przeciwpowodziowej Żuław:

- a) wały przeciwpowodziowe o łącznej długości 155,64 km, w tym 50,886 km klasy II i 100,368 km klasy III.
- b) 29 stacji pomp, które służyły odprowadzaniu nadmiaru wód powierzchniowych z obszaru o łącznej powierzchni 42.381 ha,
- c) cztery wrota przeciwpowodziowe (przeciwsztormowe)²⁸, w tym jedno klasy ważności II,
- d) jeden stopień wodny klasy ważności II²⁹,
- e) jedna budowla odcinająca³⁰.

Ponadto Zarząd Zlewni na obszarze Żuław utrzymywał odcinki 10 rzek o łącznej długości 98 km oraz 107 kanałów o łącznej długości 338,6 km.

(akta kontroli str. 545-547, 664, 791-792, 1055-1056)

²⁸ Wrota przeciwpowodziowe na: Kanale Piaskowym, Kanale Śledziowym, Kanale Pleniewskim i Wrota Żuławskie na Oplynie Motławy.

²⁹ Stopień wodny Kamienna Grodza.

³⁰ Budowla odcinająca na Kanale Wysokim.

2.2. W dobrym stanie technicznym było: 21 stacji pomp, wrota przeciwpowodziowe klasy II, budowla odcinająca, wały przeciwpowodziowe o łącznej długości 82,592 km, w tym: 33,141 km klasy II i 46,151 km klasy III. Stan techniczny pozostałych urządzeń był dostateczny.

(akta kontroli str. 545-547)

W wyniku badania dokumentacji z kontroli okresowych stanu technicznego, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego³¹, dotyczących 19 wybranych urządzeń: trzech stacji pomp (jednej utrzymanej w dobrym stanie technicznym i dwóch – w stanie dostatecznym), czterech wrót przeciwpowodziowych, stopnia wodnego, budowli odcinającej oraz 10 wałów przeciwpowodziowych o łącznej długości 71,677 km (ośmiu o łącznej długości 46,392 km utrzymanych w dobrym stanie technicznym i dwóch o łącznej długości 25,285 km utrzymanych w stanie dostatecznym), ustalono, że:

- we wszystkich przypadkach obiekty poddano wymaganej kontroli, o której mowa art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, tj. co najmniej raz w roku (dalej: „kontrola roczna”), przy czym corocznie sporządzano jeden (zbiorczy) protokół z kontroli rocznych wszystkich stacji pomp zlokalizowanych na obszarze działania Nadzoru Wodnego w Gdańsku³² (ogółem siedem protokołów: po jednym w latach 2018-2020 i po dwa w latach 2021-2022), który nie zawierał ustaleń potwierdzających przeprowadzenie kontroli elementów budynków stacji pomp co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”,
- we wszystkich przypadkach obiekty poddano kontroli okresowej, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, tj. co najmniej raz na pięć lat (dalej: „kontrola pięcioletnia”), przy czym w jednym przypadku³³ protokół kontroli nie zawierał ustaleń potwierdzających przeprowadzenie kontroli w zakresie estetyki obiektu i jego otoczenia, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”,
- w żadnym przypadku nie stwierdzono uszkodzeń oraz braków, które mogłyby spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska,
- w dwóch przypadkach nie wykonano zaleceń z poprzednich kontroli rocznych³⁴, a w pozostałych przypadkach zalecenia z poprzednich kontroli zostały wykonane,
- kontrole okresowe przeprowadzane były przez osoby posiadające uprawnienia w odpowiedniej specjalności (zgodnie z art. 62 ust. 4-5 ww. ustawy),
- we wszystkich przypadkach w książkach obiektów budowlanych dokonano zapisów o przeprowadzonych kontrolach pięcioletnich, ale w jednym przypadku³⁵ pracownik nadzoru wodnego uprawniony do dokonywania wpisów, nie dokonał zapisów wymaganych § 5 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego³⁶ o kontrolach rocznych przeprowadzonych w 2020 i 2021 r., w jednym przypadku kontrolujący nie dokonał wpisów w zakresie kontroli, wymaganych § 6 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie książki obiektu budowlanego

³¹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.) – dalej: „Prawo budowlane”.

³² Na obszarze działania Nadzoru Wodnego w Gdańsku zlokalizowanych było 19 stacji pomp, które były urządzeniami służącymi ochronie przeciwpowodziowej, w tym trzy objęte szczegółowym badaniem.

³³ Kontrola wrót przeciwsztorowych na Kanale Piaskowym przeprowadzona 21 listopada 2021 r.

³⁴ Nie wykonano zaleceń z kontroli Wrót Żuławskich, tj. wrót przeciwsztorowych na Oplwywie Motławy, przeprowadzonych w latach 2020-2022: dotyczących prowadzenia geodezyjnych pomiarów przemieszczeń co 2 lata i okresowego sondowania dna przynajmniej raz na 4 lata oraz zaleceń z kontroli stopnia wodnego Kamienna Grodza dotyczących usunięcia roślinności, w szczególności ze spoin pomiędzy blokami kamiennymi oraz wykonania nowego spoinowania w miejscach ubytków, uzupełnienia elementów konstrukcji murowanej (wieżyczki) i uzupełnienia drobnych ubytków w mineralnych powłokach ochronnych konstrukcji.

³⁵ Dotyczy prawego wału rzeki Czarna Łacha.

³⁶ Dz. U. Nr 120, poz. 1134 – obowiązywało do 31 grudnia 2022 r.

oraz systemu Cyfrowa Książka Obiektu Budowlanego³⁷ w związku z art. 60e ust. 1 pkt 3 i ust. 3 ww. ustawy, a w pozostałych przypadkach dokonano wpisów o przeprowadzonych kontrolach rocznych,

- trzy obiekty były skontrolowane przez Centrum Technicznej Kontroli Zapór Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej - Państwowego Instytutu Badawczego (dalej: „CTKZ”)³⁸ oraz przez pracowników organu nadzoru budowlanego, którzy nie stwierdzili nieprawidłowości mogących zagrażać bezpieczeństwu³⁹.

(akta kontroli str. 562-565, 569-606, 643-644, 652-659, 719-755)

Kierownik Działu Utrzymania w sprawie niewykonania zaleceń z kontroli wyjaśnił:

- pomiary przemieszczeń oraz sondowanie dna na Wrotach Żuławskich przeciwsztormowych nie były konieczne do wykonania, ponieważ nie wpływało to na ocenę stanu technicznego obiektu (oceniono go jako dobry, niezagrażający bezpieczeństwu). Sondowanie dna, zalecane co cztery lata, jest planowane w 2024 r., a kontrola pięcioletnia przeprowadzona w 2020 r. przez CTKZ wykazała brak oznak występowania istotnych przemieszczeń budowli, a stan podłoża oceniono jako dobry, niezagrażający bezpieczeństwu. Ogniska korozji na stalowych wrotach ww. obiektu także nie stanowią zagrożenia dla stanu technicznego i nie zaobserwowano ich postępu. Na bieżąco prowadzi się prace konserwacyjne oraz usuwa usterki, np. w ramach umowy na usuwanie awarii urządzeń mechanicznych i elektrycznych na stacjach pomp i stacjach transformatorowych oraz osłony przeciwpowodziowej;
- przed 2018 r. opracowano dokumentację i złożono wnioski o pozwolenie na prace budowlane i prace konserwatorskie Stopnia wodnego Kamienna Grodza, który był wpisany do rejestru zabytków. 26 lutego 2019 r. Miejski Konserwator Zabytków zezwolił na wykonanie części robót. Nie zezwolił na odbudowę i rekonstrukcję grodzy⁴⁰ wschodniej oraz wzmocnienie gambionami brzegów tzw. „świńskich łbów”⁴¹, ze względu na projektowaną metodę wykonania prac, która może negatywnie wpłynąć na unikatowy na skalę europejską obiekt hydrotechniczny. RZGW wniósł odwołanie od tej decyzji, a Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego decyzją z 27 listopada 2019 r. uchylił zaskarżoną decyzję w całości i sprawę przekazał do ponownego rozpatrzenia. Pomorski Wojewódzki Konserwator Zabytków, po kontroli przeprowadzonej 16 grudnia 2022 r., decyzją z 1 czerwca 2023 r. nakazał Wodom Polskim przeprowadzenie prac polegających na usunięciu graffiti i zieleni porastającej prowadnice do 31 października 2023 r. oraz rewitalizację tzw. „świńskich łbów” i prac przy wzmocnieniu konstrukcji i uzupełnieniu ubytków prowadnic – do 31 grudnia 2025 r. Wody Polskie (reprezentowane przez Dyrektora RZGW) 23 czerwca 2023 r. wniosły o uchylenie decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia, zarzucając naruszenie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴² (dalej: „Kpa”), m.in., że: decyzja nie zawierała wyjaśnienia dlaczego uznano wskazany zakres prac za niezbędny do zapobieżenia uszkodzeniu lub zniszczeniu zabytku, nie przeprowadzono dowodów pozwalających na dokonanie takich ustaleń, narzucono technologię wykonania prac bez przeprowadzenia ekspertyzy technicznej (rozpoznania geologicznego i hydrogeologicznego), określono zbyt krótki terminu realizacji (bez uwzględnienia: procedur wewnętrznych Wód Polskich związanych z planowaniem

³⁷ Dz. U. poz. 2778 – obowiązują od 1 stycznia 2023 r.

³⁸ Przeprowadzili kontrole pięcioletnie.

³⁹ Nie stwierdzono nieprawidłowości, które mogą powodować lub powodują zagrożenie życia lub zdrowia ludzi oraz bezpieczeństwa mienia bądź środowiska.

⁴⁰ Zwanej także kierownicą lub prowadnicą.

⁴¹ Budowla fortyfikacyjna – umocnienia ziemne przed służą zwane także „świńskimi uszami”.

⁴² Dz.U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.

i wydatkowaniem środków finansowych, stopnia skomplikowania koniecznych do wykonania robót budowlanych oraz czasu niezbędnego na uzyskanie niezbędnych decyzji administracyjnych). Do 14 września 2023 r. nie wpłynęła informacja o rozpatrzeniu wniosku.

(akta kontroli str. 562-563, 566-567, 607-620, 640-642, 1676-1677)

W wyniku przeprowadzonych na zlecenie NIK, przez pracowników Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Gdańsku (dalej: „WINB”), doraźnych kontroli utrzymania stanu technicznego i przydatności do użytkowania trzech wybranych obiektów⁴³ służących ochronie przeciwpowodziowej stwierdzono m.in., że:

- były one użytkowane zgodnie z przeznaczeniem,
- nie wykonano zaleceń z ostatniej kontroli rocznej i pięcioletniej Stopnia wodnego „Kamienna Grodza” przeprowadzonych odpowiednio w 2022 r. i 2020 r.,
- protokół z kontroli rocznej stacji pomp Wiślinka 12 przeprowadzonej w 2022 r. nie zawierał informacji na temat stanu technicznego budynku stacji pomp, a zalecenia z kontroli pięcioletniej przeprowadzonej w 2018 r. nie zostały wykonane,
- protokoły z ostatnich kontroli rocznej i pięcioletniej wrót przeciwsztormowych w Kanale Piaskowym, przeprowadzonych odpowiednio w 2022 i 2021 r., nie zawierały uwag do stanu technicznego ani zaleceń, a protokół z kontroli pięcioletniej także oceny estetyki obiektu i jego otoczenia, tymczasem oględziny wykazały nieprawidłowości w stanie technicznym⁴⁴.

W protokołach z kontroli WINB w Gdańsku nie formułowano zaleceń.

W pismach pokontrolnych WINB zobowiązał Zarząd Zlewni m.in. do poinformowania:

- o realizacji zaleceń z protokołów kontroli rocznych i pięcioletnich Stopnia wodnego „Kamienna Grodza”,
- uwzględnienia w protokołach kontroli stanu technicznego stacji pomp i wrót przeciwsztormowych w Kanale Piaskowym, zapisów dotyczących stanu technicznego budynku stacji pomp, estetyki obiektu i jego otoczenia, zgłoszonych i wykonanych zaleceń oraz wykonania robót naprawczych i usunięcia usterek.

W odpowiedzi Zarząd Zlewni poinformował WINB, że:

- przygotowuje dokumentację na potrzeby udzielenia zamówienia publicznego na wykonanie niezbędnych prac dotyczących utrzymania Stopnia wodnego „Kamienna Grodza” i poprawy jego estetyki,
- w protokołach z kolejnych kontroli okresowych stacji pomp Wiślinka 12 i wrót przeciwsztormowych w Kanale Piaskowym, będą zamieszczone: zapisy dotyczące stanu technicznego budynku stacji pomp, estetyki obiektu i jego otoczenia, zgłoszone i wykonane zalecenia, w 2023 r. zostaną wykonane niezbędne prace dotyczące utrzymania i poprawy estetyki tych obiektów i, że planowana jest przebudowa stacji pomp.

(akta kontroli str. 756-782, 1624-1645, 1672-1678)

2.3. Dyrektor Zarządu Zlewni wyjaśniła, że proces planowania, wyboru zadań do realizacji i finansowania w zakresie utrzymania urządzeń wodnych oraz śródlądowych wód płynących, był realizowany z poziomu nadzorów wodnych, na podstawie § 66 ust. 1 pkt 13 oraz ust. 2 pkt 1, 3, 4 i 5 Regulaminu organizacyjnego. Kierownicy nadzorów wodnych na podstawie swojej wiedzy, doświadczenia, znajomości terenu, wniosków podmiotów zewnętrznych i przeglądów stanu technicznego obiektów,

⁴³ Stacja pomp nr 12 Wiślinka, Stopień wodny „Kamienna Grodza” i wrota przeciwsztormowe na Kanale Piaskowym.

⁴⁴ Elementy betonowej konstrukcji były skorodowane, porośnięte mchem i miejscowo spękane, betonowe umocnienia brzegu były silnie skorodowane i popękane, a elementy stalowe były zardzewiałe i luźne, czyszczarki były przerdzewiałe, prowadnice zarośnięte a miejscami były widoczne kawerny, np. na styku konstrukcji i kostki betonowej.

corocznie planują zadania do realizacji w roku następnym. Zarząd Zlewni, na podstawie zadań zgłoszonych przez nadzory, każdego roku przedstawia Dyrektorowi RZGW zagregowane potrzeby finansowe na rok następny. Po przyznaniu przez Dyrektora RZGW limitu środków finansowych, Zarząd Zlewni dokonuje ich podziału między nadzory wodne, z uwzględnieniem ilości zadań przewidzianych do realizacji w danym nadzorze wodnym oraz priorytetów ich wykonania. Priorytety realizacji poszczególnych zadań, z uwzględnieniem ich hierarchii oraz kosztów wykonania, są określane już na etapie ustalania potrzeb ich realizacji przez kierowników nadzorów wodnych. Po podziale limitu środków finansowych, kierownicy nadzorów wodnych ostatecznie ustalają zadania, które będą realizowane. Na podstawie ustalonych zadań do realizacji, Zarząd Zlewni przekazuje Dyrektorowi RZGW ostateczny „Program realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną”. Program ten określa m.in. hierarchię zadań (priorytety) oraz koszty ich wykonania. Priorytetem „1” objęte są wszelkie niezbędne prace utrzymaniowe, które zapewniają należyte zabezpieczenie przeciwpowodziowe. Dyrektor Zarządu Zlewni wyjaśniła także, że czynniki jakie brano pod uwagę przy określaniu hierarchii zadań na etapie planowania to przede wszystkim: ochrona przed powodzią, zapewnienie swobodnego spływu wód powodziowych oraz lodów, zachowanie stanu dna i brzegów śródlądowych wód płynących (cieki naturalne i kanały), przeciwdziałanie skutkom suszy, przeciwdziałanie powstawaniu niekorzystnych zjawisk lodowych, stan techniczny urządzeń wodnych, zachowanie warunków umożliwiających korzystanie z wód, utrzymywanie zwierciadła wody na poziomie umożliwiającym funkcjonowanie urządzeń wodnych, obiektów komunikacyjnych (mosty, przepusty) i obiektów liniowych. Na pytanie, jakie ważne zadania w zakresie utrzymania i remontów urządzeń wodnych stanowiących zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław, nie zostały przyjęte do realizacji, Dyrektor Zarządu Zlewni wyjaśniła, że zadania były na bieżąco realizowane i, że Zarząd Zlewni nie otrzymał od zainteresowanych żadnych informacji, czy zgłoszeń w tym zakresie.

(akta kontroli str. 557-561)

Plan utrzymania wód, zawierający m.in. wykaz planowanych działań dotyczących utrzymania publicznych śródlądowych wód powierzchniowych, obejmujących wykaszanie, usuwanie z dna i brzegów wód roślin, drzew i krzewów oraz remont i konserwację urządzeń wodnych (regulacyjnych) m.in. na obszarze działania Zarządu Zlewni, został przyjęty rozporządzeniem Dyrektora RZGW z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie przyjęcia Planu utrzymania wód w regionie wodnym Dolnej Wisły⁴⁵ (dalej: „PUW”), tj. przed powstaniem Wód Polskich. W związku z tym Zarząd Zlewni nie brał udziału w jego opracowaniu. Stosownie do art. 565 ust. 1 Prawa wodnego, PUW zachowuje moc do dnia wejścia w życie planu utrzymania wód wydanego na podstawie art. 327 ust. 4 Prawa wodnego i może być zmieniany. Zgodnie z § 41 ust. 3 pkt 1 Regulaminu organizacyjnego, opracowanie i aktualizacja PUW należała do zakresu działania Wydziału Utrzymania w Departamencie Ochrony przed Powodzią i Suszą w KZGW. Natomiast współpraca przy aktualizacji PUW należała do Wydziału Planowania i Koordynacji Eksploatacji RZGW (§ 61 ust. 3 pkt 5 ww. regulaminu).

(akta kontroli str. 1483-1601)

Dyrektor Zarządu Zlewni wyjaśniła, że przedstawiciele Zarządu Zlewni w 2022 r. brali udział w kilku spotkaniach poświęconych aktualizacji PUW. Podczas nich nie były poruszane zagadnienia ochrony przeciwpowodziowej Żuław na obszarze działania Zarządu Zlewni. Aktualnie KZGW przygotowuje dla wszystkich RZGW ujednoczony opis przedmiotu zamówienia na wykonanie planu utrzymania wód wraz

⁴⁵ Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 4682.

z przeprowadzeniem procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Wyjaśniła także, że w spotkaniach brały udział Zespoły ds. przeglądu oraz aktualizacji PUW, wyznaczone na poziomie każdego RZGW. Zarządowi Zlewni nie przydzielono żadnych zadań w powyższym zakresie.

(akta kontroli str. 557-561)

PUW obejmował zadania utrzymaniowe związane z ochroną przeciwpowodziową Żuław na obszarze działania Zarządu Zlewni. Były wśród nich zadania do wykonania w ramach potrzeb na odcinkach rzek Wisła, Martwa Wisła i Motława oraz zadania do wykonania cyklicznego (co trzy lub co pięć lat) na kanałach i pozostałych ciekach, które dotyczyły ich udrażniania przez usuwanie zatorów utrudniających swobodny przepływ wód oraz usuwanie namulów i rumoszu.

Badanie realizacji ww. zadań przewidzianych do cyklicznej realizacji wykazało, że w latach objętych kontrolą, poza trzema przypadkami, Zarząd Zlewni wykonał zadania. Nie wykonano planowanego co trzy lata udrażniania kanału A grawitacyjnego polderu 11 Wiślinka, Kanału Piaskowego i Kanału Śledziowego.

(akta kontroli str. 643-651, 660-661, 664-665, 707-718)

Kierownik Działu Utrzymania wyjaśnił, że:

- kanał A grawitacyjny polderu 11 Wiślinka jest zlokalizowany w obszarze lewego międzywała rzeki Martwa Wisła, która jest jego odbiornikiem i ma bezpośrednie ujście do rzeki, a spływ wody jest zagwarantowany grawitacyjnie;
- Kanał Piaskowy i Kanał Śledziowy wraz z Kanałem Wysokim tworzą układ tzw. „Trójkanałów”, do którego odprowadzane są wody z Żuław Gdańskich, przy których zlokalizowanych jest 12 stacji pomp. Parametry ww. kanałów zapewnią przejście wód z polderów i ich swobodny spływ do rzeki Martwa Wisła. Dla dodatkowego zabezpieczenia kanały te zostały obwałowane, a na odcinkach ujściowych wykonano wrota przeciwpowodziowe przed wezbrzeniami sztormowymi rzeki. Powstały system wodny zapewnia odwodnienie i bezpieczeństwo powodziowe terenów położonych w zasięgu jego oddziaływania;

w związku z powyższym kanały te nie wymagały cyklicznych prac utrzymaniowych.

(akta kontroli str. 660-665, 707, 1067)

W wyniku oględzin NIK wybranych pięciu odcinków kanałów⁴⁶ i jednego odcinka rzeki⁴⁷ ustalono, że:

- skarpy i brzeg kanału A polderu nr 25 Łędowo na długości około 100 m od stacji pomp nr 25 Łędowo, wały kanału odpływowego ze stacji pomp nr 36 Trutnowy, prawy wał kanału odpływowego ze stacji pomp nr 17 Cedry Małe oraz korona i skarpa odpowietrzna wału rzeki Czarna Łacha od strony stacji pomp nr 25 Łędowo, były okoszone, przy czym skoszone części roślin z wałów kanałów odpływowych ze stacji pomp nr 17 i 36 nie były usunięte; pozostałe odcinki skarp, brzegów i wałów kanałów i rzeki, były gęsto zarośnięte wysoką roślinnością,
- w brzegach, skarpach i dnie nie stwierdzono uszkodzeń, wyrw i nor zwierzęcych,
- na brzegach, skarpach i wałach nie rosły drzewa i krzewy,
- dna kanałów i rzeki były bujnie zarośnięte, a pędy roślin unosiły się na wodzie,
- połowa szerokości koryta rzeki Czarna Łacha po prawej stronie od wylotu ze stacji pomp na długości około 5 m oraz koryto rzeki po lewej stronie od wylotu ze stacji pomp na długości około 10 m, około 2/3 koryta Kanału Stablewskiego na odcinku od połączenia z rzeką Motławą do przepustu drogowego oraz widoczny

⁴⁶ Kanał A polderu nr 25 Łędowo w km 0+000 ÷ 0+225, Kanał Kozi Rów w km 0+000 ÷ 1+950, Kanał Stablewski w km 0+000-0+526, kanał odpływowy ze stacji pomp nr 36 Trutnowy w km 0+000-0+106, kanał odpływowy ze stacji pomp nr 17 Cedry Małe w km 0+000-0+100.

⁴⁷ Czarna Łacha w km 5+950 ÷ 6+100.

- z przepustu odcinek tego kanału w rejonie zabudowań i koryto kanału w okolicach wylotu ze stacji pomp nr 36, były gęsto zarośnięte wysokimi szuwarami,
- w niezarośniętych szuwarami częściach koryt kanałów i rzeki nie stwierdzono przeszkód utrudniających swobodny przepływ wody.

(akta kontroli str. 621-626)

Konserwacja kanału A polderu 25 Łędowo, Kanału Kozi Rów i Kanału Steblewskiego była wykonana w 2022 r. w okresie wrzesień-listopad i była zaplanowana w 2023 r. w okresie czerwiec-listopad (obejmuje m.in.: hakowanie kanałów, okoszenie skarp, czyszczenie przepustów, wycięcie krzewów i drzew). Konserwacja wałów przeciwpowodziowych kanałów odpływowych ze stacji pomp nr 36 Trutnowy i nr 17 Cedry Małe oraz rzeki Czarna Łacha, była wykonana w 2022 r. w okresie czerwiec-październik i jest planowana w 2023 r. w okresie czerwiec-listopad.

(akta kontroli str. 660-663, 672-673, 707)

Kierownik Działu Utrzymania wyjaśnił m.in., że wały przeciwpowodziowe podlegają corocznej konserwacji bieżącej polegającej na dwukrotnym okoszeniu skarp i korony oraz usunięciu krzewów i śmieci. Pierwsze okoszenie przypada na przełom czerwca i lipca, a drugie – września i października, co powiązane jest z okresem wegetacyjnym roślin i lęgowym ptaków. Wykonanie tych czynności umożliwia ocenę stanu technicznego i ułatwia lokalizację potencjalnie występujących uszkodzeń, które również usuwane są na bieżąco poprzez ich zabudowę (uzupełnienie ubytków). Kanały podlegają corocznej konserwacji bieżącej obejmującej okoszenie skarp, usunięcie roślinności korzeniącej się w dnie, tj. hakowanie, czyszczenie przepustów, wycięcie drzew i krzewów i oczyszczenie terenu z pozostałości po wycięciu. Podobny zakres prac utrzymaniowych realizowany jest na ciekach naturalnych, tj. rzekach, strugach, itp. Realizacja obejmuje: okoszenie skarp i dna, hakowanie, usunięcie zatorów utrudniających spływ wody, wycięcie i wykarczowanie krzewów, odcięcie gałęzi drzew rosnących nad ciekiem, wybranie z koryta nieczystości komunalnych, uporządkowanie terenu, wywiezienie i utylizację odpadów. Dodał, że potrzeby w zakresie konserwacji określa się po przeglądach wiosennych i jesiennych. Ze względu na specyfikę terenu Żuław przyjęto, że prace utrzymaniowe polegające na okoszeniu skarp oraz hakowaniu wykonywane są corocznie. Z uwagi na specyfikę warunków lokalnych, nie wszystkie cieki jednakowo zarastają oraz nie na wszystkich jest wymagane wykonywanie kompleksowych zabiegów konserwacyjnych. Prace utrzymaniowe mają na celu zapewnienie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego. Terminy ich wykonania uzależnione są od prowadzonej gospodarki rolnej na polderach a w szczególności na obszarach położonych bezpośrednio przy rzekach i kanałach. Terminy wyznaczają żniwa i zbiory płodów rolnych, które to zaczynają się w sierpniu, a kończą późną jesienią. Prace wykonywane jesienią powodują, że cieki i urządzenia wodne są drożne i gwarantują swobodny spływ wód oraz jej retencje w okresie wiosennym. W związku z powyższym realizacja prac winna nastąpić w terminie od początku sierpnia do początku grudnia.

(akta kontroli str. 660-664)

Oględziny NIK dwóch odcinków wałów przeciwpowodziowych⁴⁸ wskazanych przez Kierownika Działu Utrzymania wykazały, że w skarpach odwodnych były wyrwy: w jednym przypadku łącznie 10 wyrw na odcinku 350 m⁴⁹, a w drugim przypadku dwie wyrwy na odcinku 280 m⁵⁰.

(akta kontroli str. 1085-1087)

⁴⁸ Wały przeciwpowodziowe (lewy i prawy) kanału odpływowego ze stacji pomp nr 33 w km 0+240-0+590 oraz lewy wał przeciwpowodziowy rzeki Motławy w km 6+270-6+550.

⁴⁹ Wałów przeciwpowodziowych kanału odpływowego ze stacji pomp nr 33 w km 0+240 ÷ 0+590.

⁵⁰ Lewy wał rzeki Motławy w km 6+270 ÷ 6+550.

Naprawę ww. wałów zaplanowano w ramach zamówienia publicznego udzielonego umową z 14 lipca 2023 r. na „Zabudowę wałów przeciwpowodziowych na terenie Nadzoru Wodnego w Gdańsku i Nadzoru Wodnego w Pruszczu Gdańskim”.

(akta kontroli str. 1088-1090, 1095, 1109-1111)

W latach 2018-2023 (do 30 czerwca) Zarząd Zlewni realizował zadania związane z naprawą uszkodzeń spowodowanych przez zwierzęta. Dotyczyły one zabudowy wyrw w skarpacech i wałach przeciwpowodziowych rzek i kanałów. W poszczególnych latach zrealizowano łącznie 14 takich zadań o łącznej wartości 911,3 tys. zł, w wyniku których usunięto 392 wyrwy, w kolejnych latach:

- dwa zadania o łącznej wartości 166,7 tys. zł, w wyniku których usunięto 85 wyrw,
- pięć zadań o łącznej wartości 305,5 tys. zł, w wyniku których usunięto 40 wyrw,
- jedno zadanie o wartości 11,1 tys. zł, w wyniku którego usunięto dwie wyrwy,
- dwa zadania o łącznej wartości 83,6 tys. zł, w wyniku których usunięto 107 wyrw,
- jedno zadanie o wartości 176,0 tys. zł, w wyniku którego usunięto 50 wyrw,
- jedno zadanie o wartości 10,0 tys. zł, w wyniku którego usunięto jedną wyrwę.

Ponadto w 2023 r. w trakcie realizacji było zadanie o wartości 158,5 tys. zł w ramach którego planowane jest usunięcie 103 wyrw.

Z ww. zadań dwa zrealizowane w 2020 i 2021 r. dotyczyły zabudowy pięciu wyrw w dwóch wałach przeciwpowodziowych, powstałych w wyniku budowy nor przez bobry, przy czym prace te wykonano bez uzyskania pozwolenia RDOŚ na niszczenie siedlisk, czy niszczenie i usuwanie nor bobra europejskiego objętego ochroną gatunkową, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 706, 1773-1843, 1869-1871)

Kierownik Działu Utrzymania wyjaśnił, że zwierzęta niszczą skarpy i korpusy wałów przeciwpowodziowych, a także skarpy i brzegi kanałów i cieków naturalnych, powodują przetamowania i powalają drzewa. Nie był w stanie wskazać gatunku, który w największym stopniu powoduje te zniszczenia. Szkody te mogą doprowadzić do zapadnięcia się obwałowania oraz w skrajnych przypadkach do ich przerwania, uszkodzenia darniny oraz innych umocnień wałów przeciwpowodziowych, obsuwania się skarpy i brzegów w wyniku wzmożonej erozji, wystąpienia wody z koryta i zalewania terenów przyległych. W celu usuwania skutków działalności zwierząt i w celu zapobiegania niszczeniu przez nie wałów, kanałów i cieków, na bieżąco, każdego roku podejmuje działania polegające na: awaryjnym usuwaniu skutków uszkodzeń, zabudowie uszkodzeń skarpy i korony wałów przeciwpowodziowych oraz skarpy i brzegów cieków i kanałów, interwencyjnym wykonaniu robót doraźnych własnym sprzętem, wykonaniu napraw elementów urządzeń wodnych na obiektach, utrzymywaniu i eksploatacji urządzeń wodnych i cieków. Wyjaśnił, że na terenie Zarządu Zlewni nie występowały problemy, czy przeszkody w rozwiązywaniu kwestii negatywnego wpływu zwierząt na utrzymanie wałów, kanałów i cieków. Nie występowały również problemy ze stosowaniem Prawa wodnego na żadnym z etapów procesu decyzyjnego jak i w fazie realizacji zadań polegających na usuwaniu skutków działalności zwierząt. Zarząd Zlewni na bieżąco realizuje zadania w zakresie utrzymania urządzeń wodnych i cieków stanowiących zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław. Ponadto poinformował, że zarówno samorządy jak i inne instytucje odpowiedzialne za powierzona infrastrukturę winny podejmować działania w zakresie minimalizacji szkód wyrządzonych przez zwierzęta, a także sami mieszkańcy, poprzez systematyczne wnioski do odpowiednich instytucji w zakresie szacowania szkód wyrządzonych przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową, za

które odpowiada Skarb Państwa zgodnie z art. 126 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁵¹.

(akta kontroli str. 682-690)

W badanym okresie obowiązywały wydane przez RDOŚ trzy zezwolenia na czynności podlegające zakazom w stosunku do chronionych gatunków zwierząt – wszystkie dotyczące bobra europejskiego (*Castor fiber*) – obejmujące obszar działalności Zarządu Zlewni:

- zarządzenie z dnia 10 grudnia 2014 r.⁵² (dalej: „zarządzenie RDOŚ z 10 grudnia 2014 r.”), zezwalające ZMiUW na okres 5 lat (tj. do 30 grudnia 2019 r.) na niszczenie siedlisk będących obszarem ich rozrodu, wychowu młodych, odpoczynku, migracji i żerowania; niszczeniu i usuwaniu nor oraz umyślnym płoszeniu i niepokojeniu, na wałach przeciwpowodziowych rzek i kanałów, jak również na wykonywaniu stałych zabezpieczeń, uniemożliwiających ponowne kopanie w nich nor przez bobry;
- decyzja⁵³; z 4 listopada 2022 r., wydana na wniosek Dyrektora RZGW, zezwalająca Wodom Polskim na umyślne płoszenie i niepokojenie, umyślne niszczenie i usuwanie nor, w korpusach wałów przeciwpowodziowych, do 15 kwietnia 2023 r. oraz od 1 sierpnia 2023 r. do 15 kwietnia w 2024, od 1 sierpnia 2024 r. do 15 kwietnia 2025 r. i od 1 sierpnia do 31 grudnia 2025 r.;
- decyzja⁵⁴ z 19 czerwca 2023 r., wydana na wniosek Dyrektora Zarządu Zlewni, zezwalającą Wodom Polskim na niszczenie i usuwanie oraz wielokrotne robienie tam bobra europejskiego zlokalizowanych na ciekach, kanałach i potokach, od uprawomocnienia się decyzji do 1 listopada 2028 r.

(akta kontroli str. 687-703)

W latach 2018-2023 (do 30 czerwca) Wody Polskie zleciły realizację 80 zadań⁵⁵ remontowych i utrzymaniowych urządzeń wodnych służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław na obszarze działania Zarządu Zlewni (w kolejnych latach: 23, 13, 16, 12, 12 i cztery) o łącznej wartości 42.127,0 tys. zł⁵⁶ (odpowiednio: 24.662,5 tys. zł, 1.601,9 tys. zł, 1.784,1 tys. zł, 1.984,0 tys. zł, 11.403,1 tys. zł i 691,5 tys. zł).

(akta kontroli str. 666-673, 869-875, 1116-1126, 1894-1903)

Badanie dokumentacji dotyczącej wykonania ośmiu wybranych zadań o łącznej wartości 10.090,7 tys. zł:

- w 2018 r.: „Konserwacja bieżąca kanałów polder nr 20 Olszynka, 21 Orunia, 5 Rudniki i Kanału Pleniewskiego, miasto Gdańsk” (170,8 tys. zł),
- w 2019 r.: „Roboty awaryjne - zabudowa wyrw w wałach przeciwpowodziowych rzeki Motławy gmina Pruszcz Gdański, Suchy Dąb” (74,0 tys. zł) oraz „Roboty awaryjne na terenie polderu nr 7 Koszwały, 15 Cedry Wielkie, 18 Trzcينisko, 8 Bystra, 11 Wiślinka” (153,8 tys. zł),
- w 2020 r.: „Roboty awaryjne - zabudowa wyrw w skarpie rzeki Bielawa Płd. oraz usunięcie zatorów na rzekach Motława i Radunia na terenie Nadzoru Wodnego w Pruszczu Gdańskim” (46,0 tys. zł),
- w 2021 r.: „Konserwacja kanałów na terenie Nadzoru Wodnego w Pruszczu Gdańskim” (377,6 tys. zł),

⁵¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1336, ze zm. – dalej: „ustawa o ochronie przyrody”.

⁵² W sprawie zezwolenia na czynności podlegające zakazom w stosunku do bobra europejskiego *Castor fiber* (Dz. Urz. Woj. Pom. Nr 4442).

⁵³ Nr RDOŚ-Gd-WZG.6401.233.2022.NJ.2.

⁵⁴ Nr RDOŚ nr RDOŚ-Gd-WZG.6401.115.2023.NJ.2.

⁵⁵ Liczba udzielonych zamówień (zawartych umów i aneksów do umów dot. przedłużenia okresu obowiązywania umowy).

⁵⁶ Wartość udzielonych zamówień (zawartych umów).

- w 2022 r.: „Naprawa uszkodzeń skarp odwodnych i wałów przeciwpowodziowych rzek i kanałów na terenie Nadzoru Wodnego w Gdańsku i w Pruszczu Gdańskim” (176,0 tys. zł) oraz „Dwukrotne koszenie wałów przeciwpowodziowych na terenie Nadzoru Wodnego w Gdańsku, Kartuzach i Pruszczu Gdańskim” (274,2 tys. zł),
 - w latach 2019-2022 (do 31 marca): „Wykonanie usług związanych z obsługą oraz eksploatacją wód i urządzeń wodnych na terenie Nadzoru Wodnego w Gdańsku i Pruszczu Gdańskim”⁵⁷ (dalej: „Obsługa i eksploatacja wód i urządzeń wodnych”) o wartości 8.816,9 tys. zł,
- wykazało m.in., że zostały wykonane w pełnym zakresie i terminowo.

Dyrektor RZGW dla zapewnienia ciągłości świadczenia usług, aneksami do umowy wydłużył okres realizacji ww. zadania „Obsługa i eksploatacja wód i urządzeń wodnych” o trzy miesiące i zwiększył jego wartość o wynagrodzenie wykonawcy należne za ten okres. Ponadto Dyrektor RZGW zawarł aneksy do ww. umowy zwiększające wartość zadania w związku ze zmianami wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę⁵⁸, co przewidywała umowa. Nie zmieniano zakresu i terminu realizacji pozostałych zadań.

(akta kontroli str. 876, 888-890)

W 2018 r. nie zlecano usuwania awarii urządzeń wodnych innych niż budowle (wały i kanały). W latach 2019-2023 (do 30 czerwca) zlecono usunięcie 71 awarii 27 urządzeń wodnych (corocznie pojedyncze awarie poszczególnych urządzeń: po 15 awarii w latach 2019, 2021 i 2022, 13 – w 2020 r. i 10 w 2023 r.), z czego:

- trzy awarie (w 2022 r.) wrót regulujących przepływ wody na dwóch wrotach przeciwsztormowych i stopniu wodnym,
- 68 awarii 24 stacji pomp (m.in.: awarie pomp, czyszczarek krat wlotowych, instalacji elektrycznej, automatyki sterowania pracami pompowni, klap zwrotnych na rurociągach tłocznych), z czego cztery stacje uległy jednej awarii, sześć stacji – dwukrotnie uległo awarii, sześć stacji – trzykrotnie, sześć – czterokrotnie i dwie – pięciokrotnie.

Z dwóch stacji przebudowanych w okresie objętym kontrolą, jedna przed przebudową uległa jednej awarii. Spośród ośmiu stacji, które najczęściej ulegały awarii (cztero i pięciokrotnie), dwie⁵⁹ w 2023 zgłoszono do przebudowy. W pozostałych przypadkach nie zgłoszono potrzeb inwestycyjnych.

(akta kontroli str. 52-58, 533-544, 676-677, 708-718)

Z wyjaśnień Dyrektor Zarządu Zlewni wynikało, że zgłaszane potrzeby inwestycyjne dot. stacji pomp wynikały z głębokiej analizy potrzeb. Nie zgłaszano potrzeb inwestycyjnych wszystkich stacji, na których występowały awarie, ponieważ były to awarie związane z bieżącą eksploatacją. Nie miały one cech nadzwyczajnego wydarzenia przez co wykonanie inwestycji byłoby ekonomicznie nieuzasadnione.

(akta kontroli str. 676-677)

2.4. Osiem zadań objętych badaniem w ramach punktu 2.3 wystąpienia pokontrolnego, nie wymagało zgody wodnoprawnej, o której mowa w art. 388 ust. 1 pkt 1-3 w związku z art. 389, art. 390 ust. 1, art. 394 ust. 1 Prawa wodnego oraz oceny wodnoprawnej w przypadkach określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki

⁵⁷ M.in. utrzymanie, konserwacja i eksploatacja stacji pomp przez operatorów pompowni, oraz utrzymanie i konserwacja wałów przeciwpowodziowych przez strażników wałowych.

⁵⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 2207, ze zm.

⁵⁹ Stacja pomp nr 14 Miłocin i nr 35 Leszkowy.

⁶⁰ Stacja pomp nr 15 Cedry Wielkie, nr 16 Kieźmark, nr 17 Cedry Małe, Nr 21 Orunia, nr 31 Wróblewo i nr 39 Sychy Dąb.

Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 sierpnia 2019 r. w sprawie rodzajów inwestycji i działań, które wymagają uzyskania oceny wodnoprawnej⁶¹.

(akta kontroli str. 876, 888-890)

2.5. W wyniku badania dokumentacji dotyczącej zamówień publicznych na wykonanie ośmiu zadań o łącznej wartości 10.090,7 tys. zł (o których mowa wyżej w pkt. 2.3 wystąpienia pokontrolnego) stwierdzono, że:

- w trzech przypadkach, zgodnie z Regulaminem zamówień publicznych, Zarząd Zlewni wystąpił z wnioskiem o udzielenie zamówienia publicznego, sporządził opis przedmiotu zamówienia i ustalił jego wartość, a zamówień udzielił Dyrektor RZGW,
- w dwóch przypadkach, w 2018 i 2019 r. zamówień udzielił dyrektor Zarządu Zlewni w trybie przetargu nieograniczonego i na zasadach określonych w Pzp⁶², przy czym w jednym przypadku w dokumentacji brak było protokołu z postępowania, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”,
- w trzech przypadkach zamówienia były wyłączone ze stosowania Prawa zamówień publicznych⁶³ ze względu na ich wartość, a Dyrektor Zarządu Zlewni udzielił ich zgodnie z zasadami określonymi w Regulaminie zamówień publicznych zapewniającymi zachowanie uczciwej konkurencji, równe traktowanie wykonawców oraz wybór najkorzystniejszej oferty,
- w jednym przypadku doszło do zmian na etapie realizacji umowy wieloletniej zawartej przez Dyrektora Zarządu Zlewni:
 - zwiększania wartości zamówienia przez Dyrektora RZGW z powodu wzrostu w kolejnych latach wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz minimalnej stawki godzinowej, przy czym możliwość takich zmian przewidywała umowa,
 - wydłużenia terminu realizacji umowy przez Dyrektora RZGW o dwa miesiące, w związku z koniecznością zapewnienia kontynuacji realizacji zadania.

Wydatki na ww. zadania były zaplanowane (za wyjątkiem robót awaryjnych), celowe, poniesione na podstawie faktur i protokołów odbioru potwierdzających realizację zadań oraz w wysokości i terminach zgodnych z zawartymi umowami.

(akta kontroli str. 783, 787, 798-856, 864-868, 876-886, 1088-1106, 1127-1160, 1222-1444)

2.6. Dla 14 spośród 29 stacji pomp służących ochronie przeciwpowodziowej, utrzymywanych przez Zarząd Zlewni, były wydane pozwolenia na ich przebudowę wraz z pozwoleniem na odprowadzanie wód pochodzących z odwodnienia polderów. Dla pozostałych 15 stacji pomp nie uzyskano pozwoleń na szczególne korzystanie z wód w okresie objętym kontrolą, wymaganych art. 389 pkt 2 w związku z art. 34 pkt 1 Prawa wodnego, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 207-211, 277-282, 704-705, 892-893, 907-908, 922-923, 965-966, 993-994, 1008-1009, 1023-1026, 1039-1042, 1055-1056)

W wyniku badania dokumentacji dotyczącej 11 wybranych stacji pomp służących ochronie przeciwpowodziowej stwierdzono, że:

- Zarząd Zlewni posiadał pozwolenia wodnoprawne na wykonanie lub przebudowę 10 stacji pomp, które określały poziomy wody w kanałach pompowych (przy czym w jednym przypadku pozwolenie nie określało poziomu maksymalnego⁶⁴), z czego cztery pozwolenia jednocześnie obejmowały:

⁶¹ Dz. U. poz. 1752.

⁶² Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.) – dalej „Pzp”.

⁶³ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm.) – dalej: „Prawo zamówień publicznych”.

⁶⁴ Stacji pomp nr 10 Krępiec.

- stacja pomp nr 20 Olszynka, pozwolenie na odwadnianie polderu (udzielone przez Wojewodę Pomorskiego na 15 lat, tj. ważne do 2009 r.),
 - stacja pomp nr 12 Wiślinka: pozwolenie na pobór wód powierzchniowych przez agregaty pompowe zainstalowane w stacji pomp odwadniającej polder i ich odpompowanie (udzielone przez Wojewodę Pomorskiego w 1995 r. na 25 lat, tj. ważne do 2020 r.),
 - stacja pomp nr 7 Koszwały i nr 13 Koszwały: pozwolenie wodnoprawne na szczególne korzystanie z wód polegające na odprowadzaniu poprzez stacje pomp wód pochodzących z odwodnienia polderów (wydane przez Marszałka na 20 lat, tj. ważne do 2037 r.),
które określały m.in. maksymalna ilość wody pobranej lub czy odprowadzanej, w metrach sześciennych lub litrach na sekundę,
- w przypadku stacji pomp nr 14 Miłocin Zarząd Zlewni nie posiadał pozwoleń wodnoprawnych na jej wykonanie czy przebudowę oraz na szczególne korzystanie z wód,
 - poziomy wody w kanałach pompowych określone w kartach informacyjnych, za wyjątkiem karty informacyjnej dla stacji pomp nr 31 Wróblewo, zgodne były z poziomami określonymi w ww. pozwoleniach wodnoprawnych,
 - dla wszystkich stacji prowadzono dzienniki pracy, w których sporządzano raporty pracy, tj. zestawienia, w których podaje się dzienne odczyty lat wodowskazowych na wlocie i wylocie oraz stany liczników i liczbę godzin pracy poszczególnych zespołów pompowych, przy czym w raporcie z pracy stacji pomp nr 13 Koszwały z lipca 2020 r. brak było zapisów, a w raportach z lutego 2020 r., marca i sierpnia 2021 r. brak było zapisów dot. odczytu poziomu wody,
 - analiza zapisów w raportach pracy pompowni z lutego i lipca 2020 r., marca i sierpnia 2021 r. i lutego i czerwca 2023 r. wykazała, że w przypadku czterech stacji pomp, utrzymywano na nich wyższe stany poziomu wody od charakterystycznego dla danej stacji poziomu maksymalnego określonego w karcie informacyjnej, i tak:
 - na stacji pomp nr 10 Krępiec – przez 26 dni w sierpniu 2021 r. oraz przez cały luty i czerwiec 2023 r. (od 13 do 126 cm powyżej maksymalnego poziomu),
 - na stacji pomp nr 26 Grabowo – w lipcu 2020 r., przez 25 dni w sierpniu 2021 r. i przez cały czerwiec 2023 r. (od 3 do 18 cm powyżej maksymalnego poziomu),
 - na stacji pomp nr 12 Wiślinka – przez 11 dni w lutym 2020 r., przez cały lipiec 2020 r., przez 5 dni w marcu 2021 r., przez 17 dni w sierpniu 2021 r., przez 12 dni w lutym 2023 r. i przez 13 dni w czerwcu 2023 r. (od 1 do 33 cm powyżej maksymalnego poziomu, przy czym nie przekraczały zwierciadła wody spiętrzanej określonej w pozwoleniu wodnoprawnym),
 - na stacji pomp nr 7 Koszwały – przez 13 dni w lipcu 2020 r. (od 1 do 5 cm powyżej maksymalnego, określonego także w pozwoleniu wodnoprawnym).

(akta kontroli str. 207-211, 277-282, 857-858, 891-1066)

Z wyjaśnień Kierownika Działu Utrzymania wynikało, m.in. że:

- minimalne i maksymalne poziomy pompowania w zbiorniku lub kanale pompowym były ustalane w pozwoleniach wodnoprawnych na wykonanie stacji pomp i określone w kartach informacyjnych stacji pomp, przy czym maksymalny poziom pompowania w karcie informacyjnej Stacji pomp nr 10 Krępiec określono na podstawie projektu budowlanego, a w karcie informacyjnej Stacji pomp nr 31 Wróblewo podano poziomy pompowania wg innego układu wysokościowego niż stosowany w okresie, kiedy wydano pozwolenie na wykonanie tej stacji;
- z posiadanych dokumentów wynikało, że stację pomp nr 14 Miłocin wykonano w okresie, kiedy stosowne przepisy prawa nie przewidywały instytucji pozwolenia

wodnoprawnego, a od tamtego czasu nie wykonywano w niej robót wymagających uzyskania pozwolenia wodnoprawnego;

- w lutym 2020 r. łąta wodowskazowa na Stacji pomp nr 13 Koszwały była w złym stanie technicznym (nieczytelna), ale nie dokonano jej wymiany w związku z planowaną przebudową tej stacji. W lipcu 2020 r. stacja ta nie pracowała, a w marcu i sierpniu 2021 r. realizowano jej przebudowę i stacja pracowała w innym zakresie poziomów wody, a łąty były zdemontowane i nie dokonywano odczytów,
- na ww. stacjach utrzymywano wyższe poziomy pompowania celem przeciwdziałania skutkom suszy, umożliwienia nawodnienia w okresie wegetacyjnym roślin, zabezpieczenia przepustów w okresie zimowym przed skutkami zlodzenia (utrzymanie przepustów pod wodą),
- w przypadku stacji pomp nr 12 Wiślinka utrzymywane poziomy nie przekraczały zwierciadła wody spiętrzanej określonej w pozwoleniach wodnoprawnych, tj. najwyższego poziomu wody w okresie nawodnień (od maja do września) oraz w okresie jesienno-zimowym (w czasie występowania wezbrań sztormowych na Martwej Wiśle),
- odczyty z łąt wodowskazowych dokonywane były wizualnie i mogły być obciążone błędem odczytu spowodowanym falowaniem,
- w razie konieczności stany wody zostałyby obniżone do obowiązujących rzędnych,
- do Zarządu Zlewni nie wpłynęły żadne zgłoszenie od zainteresowanych podmiotów (w tym ze strony rolników uprawiających pobliskie pola) w zakresie negatywnych skutków utrzymywanych poziomów, a utrzymywane wysokie stany wody odbierane były pozytywnie,
- mała liczba godzin pracy stacji pomp dodatkowo obniża koszty ich utrzymania.

(akta kontroli str. 682-685, 783-792, 857-858, 1067-1069)

2.8. W okresie objętym kontrolą do Zarządu Zlewni nie wpłynęły skargi i wnioski związane z utrzymaniem urządzeń wodnych, w tym budowli służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław na obszarze działania Zarządu Zlewni.

(akta kontroli str. 72)

W 2018 r. wpłynął wniosek w sprawie udrożnienia odcinka rzeki Struga Młyńska, na którym nie przeprowadzono w 2018 r. robót utrzymaniowych (m.in. nie wykoszono dna). Dyrektor Zarządu Zlewni w wymaganym art. 237 § 1 w związku z art. 244 § 1 Kpa terminie poinformował wnioskodawcę o tym, że roboty na rzece zostaną uwzględnione w planie na następny rok, a w 2019 r. udzielono zamówienia na udrożnienie rzek i kanałów z roślinności, która obejmowała w ww. rzekę.

(akta kontroli str. 870-871, 1068, 1070-1078, 1107-1108, 1112-1115)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zarząd Zlewni bez pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód, wymaganych art. 389 pkt 2 w związku z art. 34 pkt 1 Prawa wodnego, odwadniał grunty i uprawy znajdujące się na obszarach o łącznej powierzchni: 28.647 ha.

Odbywało się to poprzez odprowadzanie nadmiaru wód powierzchniowych z polderów z wykorzystaniem 15 stacji pomp: nr 12 Wiślinka, nr 14 Miłocin, nr 16 Kiezmak, nr 20 Olszynka, nr 21 Orunia, nr 34 Sobieszewo, nr 35 Leszkowy, nr 36 Trutnowy, nr 10 Krępiec, nr 22 Niegowo, nr 23 Rokitnica, nr 26 Grabowo, nr 31 Wróblewo, nr 33 Wocławki i Stacja pomp Sztormowa.

(akta kontroli str. 207-208, 277-278, 704-705, 1445-1482, 1713-1714, 1718)

Odpowiedzialnym za posiadanie ww. pozwoleń wodnoprawnych był Dyrektor Zarządu Zlewni, który od 1 czerwca 2021 r. był także uprawniony do występowania z wnioskami o uzyskanie takich pozwoleń⁶⁵.

(akta kontroli str. 783-792, 1445-1482, 1679-1712, 1679-1766)

Z wyjaśnień Dyrektora Zarządu Zlewni, poprzedniego Dyrektora Zarządu Zlewni (aktualnie Zastępcy Dyrektora ds. Ochrony przed Powodzią i Suszą w RZGW) oraz Kierownika Działu Utrzymania wynikało, że nie podejmowali oni czynności w celu uzyskania pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód dla stacji pomp na Żuławach ponieważ urządzenia te nie realizują szczególnego korzystania z wód określonego w art. 34 Prawa wodnego. Wyjaśnili, że z uwagi na depresję terenu, wody pochodzące z opadów atmosferycznych nie mają możliwości naturalnego odpływu i wymagają odprowadzania wymuszonego, realizowanego przez pompownie. Zadaniem tych przepompowni jest odprowadzanie nadmiaru wody i niedopuszczenie do zalania terenu depresyjnego. Podali, że praca tych przepompowni nie prowadzi do odwadniania gruntów i upraw wymienionego w art. 34 pkt 7 ww. ustawy, ani do trwałego odwadniania gruntów lub obiektów, o którym mowa w art. 35 ust. 3 pkt 8 ww. ustawy, jak również nie powoduje długotrwałego obniżenia poziomu zwierciadła wody podziemnej, które w świetle przepisu art. 389 pkt 3 ww. ustawy wymaga uzyskania pozwolenia wodnoprawnego. Dodali, że dla tego rodzaju pompowni nie ma możliwości określenia terminów, ani ilości odprowadzanych wód, bowiem jest to uzależnione od czynników meteorologicznych. Przepompownie na Żuławach ich zdaniem można zaliczyć do urządzeń mających na celu zapobieganie szkodom, które mogą wystąpić w związku ze specyficznym ukształtowaniem terenu. Parametrem odnoszącym się do tego typu pompowni są minimalne i maksymalne poziomy wody w zbiornikach lub kanałach pompowych, co jest określane w pozwoleniu na wykonanie lub przebudowę tych urządzeń.

Ponadto Kierownik Działu Utrzymania i Dyrektor Zarządu Zlewni wyjaśnili, że pozytywny wpływ pracy przepompowni na warunki dla rozwoju rolnictwa jest niejako efektem, który realizuje się przy okazji spełniania podstawowego zadania stacji pomp i nie jest bynajmniej samoistnym uzasadnieniem ani celem ich funkcjonowania. Niemożliwość ustalenia tych czynników, wymaganych w przypadku pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód, powoduje automatycznie niemożliwość udzielenia ww. pozwoleń wodnoprawnych. Prawo wodne nie obejmuje takiego stanu faktycznego pojęciem korzystania z wód. Brak tu elementów określonych w art. 403 ust. 2 ustawy niezbędnych do wydania pozwolenia wodnoprawnego.

Ww. wyjaśnienia były zbieżne ze stanowiskiem Zastępcy Dyrektora Departamentu Usług Wodnych w KZGW wyrażonym w wyjaśnieniach skierowanych do Zarządu Zlewni 20 lipca 2023 r.

(akta kontroli str. 674-675, 678-685, 1079-1084)

Zdaniem NIK odwadnianie jest niczym innym jak odprowadzaniem nadmiaru wody z określonego terenu. Jeżeli skutkiem działania stacji pomp jest obniżenie (uregulowanie) poziomu wody, a obniżenie to będzie dotyczyć gruntów i upraw, to pozwolenie wodnoprawne jest wymagane. Jeżeli więc odwodnienie wpływa na regulację stosunków wodnych m.in. gruntów rolnych (a więc gruntów przeznaczonych pod uprawy), to przesłankę z art. 34 pkt 1 należy uznać za spełnioną. NIK nie podziela również argumentów dotyczących braku możliwości ustalenia w pozwoleniu wodnoprawnym wymogów wskazanych w art. 403 ust. 2

⁶⁵ Wcześniej uprawnionym do występowania z takimi wnioskami był Dyrektor RZGW.

ww. ustawy. Znaczna część tych wymogów, uwzględniając rodzaj działalności, której miałyby dotyczyć pozwolenie wodnoprawne, jest możliwa do ustalenia. Przykładowo w pozwoleniach wydanych dla stacji pomp nr 7 Koszwały, nr 13 Koszwały i nr 12 Wiślinka, określono ilość odprowadzanej wody w litrach na sekundę. NIK nie podziela również argumentu, że szczególne korzystanie z wód nie należy do zadań zarządu zlewni. Wprawdzie szczególne korzystanie z wód nie jest zadaniem bezpośrednio przypisanym Zarządowi Zlewni ale jest ono realizowane przez Wody Polskie m.in. w ramach współuczestniczenia w zapewnieniu ochrony ludności i mienia przed powodzią i przeciwdziałaniu skutkom suszy na poziomie zlewni, o którym mowa w art. 240 ust. 4 pkt 2 Prawa Wodnego. Potwierdzają to wyjaśnienia Kierownika Działu Utrzymania, przywołane w pkt. 2.6 niniejszego wystąpienia, w których podał, że na niektórych stacjach pomp utrzymywano wyższe poziomy pompowania celem przeciwdziałania skutkom suszy i umożliwienia nawodnienia w okresie wegetacyjnym roślin, a w razie konieczności stany wody zostałyby obniżone do obowiązujących rzędnych. Potwierdzają to także zapisy w operatach wodnoprawnych sporządzonych na potrzeby „Przebudowy stacji pomp nr 7” i „Przebudowy stacji pomp nr 13”. Podano w nich, że stacje te odwadniają tereny rolnicze odpowiednio polderu „Koszwały I” i nr 13.

(akta kontroli str. 207-208, 277-278, 965, 1445-1482)

2. W 2020 i 2021 r. Zarząd Zlewni zniszczył lub usunął pięć nor wydrążonych w wałach przeciwpowodziowych przez zwierzęta z gatunku bóbr europejski, bez pozwolenia RDOŚ na niszczenie lub usunięcie nor tych zwierząt objętych ochroną gatunkową, wymaganego art. 56 ust. 2 pkt 1 oraz ust. 4 pkt 2, 3 i 7 w związku z art. 52 ust. 1 pkt 8 i 12 ustawy o ochronie przyrody, § 3 i § 6 ust. 1 pkt 8 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt⁶⁶.

W ramach realizacji zadań: „Zabudowa wyrw w prawym wale przeciwpowodziowym Kanału Piaskowego” w 2020 r. oraz „Roboty awaryjne – Zabudowa wyrw w prawym wale przeciwpowodziowym Kanału Wysokiego, gm. Pruszcz Gdański” w 2021 r., usunięto odpowiednio dwie i trzy wyrwy powstałe w wyniku budowy nor przez bobry. Prace te polegały m.in. na rozkopaniu wałów i wydobyciu z nor gruntu i nagromadzonych tam gałęzi, trzciny i trawy a następnie zasypanie wyrwy, zagęszczenie gruntu, uformowanie skarpy, plantowanie i obsianie.

(akta kontroli str. 1782-1839)

Dyrektor Zarządu Zlewni odpowiedzialna za uzyskanie ww. pozwoleń oraz udzielenie ww. zamówień wyjaśniła, że powyższe roboty były pracami awaryjnymi mającymi na celu zapobieżenie katastrofie budowlanej polegającej na przerwaniu wału i będącej następstwem tego powodzi. Przedmiotem prac nie była likwidacja nor lecz wyrw, które powstać mogły z różnych przyczyn – także wskutek działalności bobrów. Nory zbudowane przez bobry po opuszczeniu przez zwierzęta (podczas wizji w tym konkretnym przypadku nie stwierdzono oznak bytowania bobra lub innych zwierząt) ulegają zapadnięciu, co skutkuje następnie tworzeniem się wyrw w wale, które w braku działań zaradczych prowadzić będą z pewnością do skutków, o których mowa wyżej. Podała, że stwierdzenie w protokole konieczności dotyczące „uszkodzenia wału przez zwierzęta ryjące (bobry)” jest jedynie spostrzeżeniem pracownika Wód Polskich dokonującego wizji w trybie nagłym i nie przesądza o rzeczywistej przyczynie powstania wyrw. Uszkodzenia mogły być zarówno skutkiem działalności zwierząt podlegających

⁶⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 2380, ze zm..

ochronie (np. bóbr europejski) jak i innych zwierząt, takiej ochronie niepodlegających, jak również uszkodzeń, których przyczyny nie były związane z działalnością zwierząt, lecz były wynikiem zdarzeń losowych, przypadkowej działalności człowieka, naturalnych procesów starzenia się i dekapitalizacji urządzeń służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław. Zarząd Zlewni w Gdańsku działał w okolicznościach, w których względy bezpieczeństwa powodziowego (ochrona ludzi i mienia) miały pierwszeństwo przed wszelkimi innymi, zatem nie zachodziła tu ewentualna konkurencja z aspektami ochrony gatunkowej zwierząt.

(akta kontroli str. 1840-1843)

Wyjaśnienia Dyrektora dotyczące przedmiotu prac nie są przekonywujące. Zabudowa wyrwy powstałej w wyniku wydażenia nory jest niczym innym jak zabudową tej nory lub jej części, a zabudowa taka powoduje zniszczenie lub usunięcie nory. Niszczenie oraz usuwanie nor bobra europejskiego, a także niszczenie jego siedlisk, wymaga pozwolenia RDOŚ. Argument, że nory mogły wybudować inne zwierzęta lub, że wyrwy nie były skutkiem działalności zwierząt, nie znajduje potwierdzenia w dokumentacji. Zakres wykonanych prac obejmował m.in. wydobycie nagromadzonych tam gałęzi, trzciny i trawy. Kierownik Nadzoru Wodnego w Pruszczu Gdańskim w protokołach konieczności wykonania robót wskazał, że wał został uszkodzony przez bobry, a do protokołów załączono zdjęcia uszkodzeń. Potwierdzono to także w merytorycznych uzasadnieniach zakupów zawartych we wnioskach o wszczęcie zamówień na wykonanie ww. robót. Wnioski te zostały podpisane przez zastępcę Dyrektora Zarządu Zlewni (z upoważnienia) oraz zatwierdzone przez Dyrektora RZGW. Ponadto z zarządzenia RDOŚ z 10 grudnia 2014 r. zezwalającego na okres pięciu lat na czynności polegające na niszczeniu siedlisk oraz niszczeniu i usuwaniu nor bobra europejskiego wynikało, że bóbr europejski zasiedla i niszczy wały przeciwpowodziowe tych kanałów. Potwierdza to także decyzja RDOŚ z dnia 4 listopada 2022 r. zezwalająca na okres do 31 grudnia 2025 r. m.in. na niszczenie i usuwanie nor, w korpusach wałów ww. kanałów.

Zarząd Zlewni podejmował w ww. przypadkach działania w trybie awaryjnym w celu zapobieżenia powodzi wynikającej z przerwania wału i ochrony ludzi i mienia. Przepisy ustawy o ochronie przyrody nie przewidywały jednak zwolnienia z uzyskania pozwolenia na niszczenie lub usuwanie nor zwierząt objętych ochroną gatunkową w przypadkach, które wynikają z konieczności ograniczenia poważnych szkód w mieniu (m.in. w odniesieniu do upraw rolnych) oraz leżą w interesie zdrowia lub bezpieczeństwa powszechnego.

Zarząd Zlewni posiada decyzje RDOŚ z 4 listopada 2022 r. zezwalającą na umyślne płoszenie i niepokojenie, umyślne niszczenie i usuwanie nor bobra europejskiego w korpusach wałów przeciwpowodziowych, w terminach od 1 sierpnia 2023 r. do 15 kwietnia w 2024, od 1 sierpnia 2024 r. do 15 kwietnia 2025 r. i od 1 sierpnia do 31 grudnia 2025 r.

(akta kontroli str. 687-695, 1782-1839)

3. Kierownik Działu Utrzymania nie sprawował skutecznego nadzoru nad prawidłowym dokumentowaniem kontroli stanu technicznego obiektów. Do obowiązków tego pracownika, zgodnie z zakresem zadań i obowiązków służbowych, należał bowiem nadzór nad utrzymaniem i eksploatacją urządzeń wodnych, a także koordynowanie zadań dotyczących okresowych przeglądów urządzeń wodnych i wykonywanie kontroli stanu technicznego.

Protokoły z kontroli rocznych stanu technicznego 19 stacji pomp służących ochronie przeciwpowodziowej, przeprowadzonych w latach 2020-2022,

zlokalizowanych na obszarze działania Nadzoru Wodnego w Gdańsku, nie zawierały ustaleń potwierdzających sprawdzenie elementów budynków, tj. zakresu wymaganego m.in. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego. Protokół z kontroli pięcioletniej wrót przeciwsztormowych na Kanale Piaskowym przeprowadzonej w 2021 r., nie zawierał ustaleń potwierdzających przeprowadzenie kontroli w zakresie estetyki obiektu i jego otoczenia, wymaganym m.in. 62 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy. Ww. kontrole roczne przeprowadził kierownik Nadzoru Wodnego w Gdańsku i pracownik tego nadzoru, a kontrolę pięcioletnią przeprowadził ówczesny kierownik Nadzoru Wodnego w Pruszczu Gdańskim. Zgodnie z m.in. 62a Prawa budowlanego, obowiązującego od 19 września 2020 r., osoba przeprowadzająca kontrolę sporządza protokół, który zawiera m.in. zakres i ustalenia dokonane w zakresie kontroli.

(akta kontroli str. 719-782)

Kierownik Działu Utrzymania wyjaśnił, że zadania w zakresie dokonywania okresowych przeglądów urządzeń wodnych oraz nadzoru nad utrzymaniem wód oraz utrzymaniem i eksploatacją urządzeń wodnych są realizowane przez kierowników nadzorów wodnych na podstawie § 66 ust. 1 pkt 12 i 13 Regulaminu organizacyjnego. Podał, że do jego zadań w zakresie poddawania obiektów okresowym kontrolom stanu technicznego należy przygotowanie „Wykazu obiektów hydrotechnicznych stale piętrzących oraz okresowo piętrzących”. Okresowe kontrole stanu technicznego realizowane były przez osoby posiadające odpowiednie uprawnienia budowlane, a on nie posiada uprawnień do przeprowadzania takich kontroli. Prowadzi nadzór i koordynację nad realizacją przeglądów, ale nie kwestionuje ustaleń zawartych w protokołach sporządzanych przez osoby posiadające stosowne uprawnienia budowlane. Z jego wyjaśnień wynikało, że ww. kontrole roczne obejmowały także stan techniczny budynków, a kontrola pięcioletnia - estetykę obiektu i jego otoczenia, ale ponieważ nie było uwag i zastrzeżeń dlatego nie zawarto w protokołach informacji bezpośrednio odnoszących się do tego zakresu.

(akta kontroli str. 562-565, 860-867, 1068-1069)

Do zakresu działań Działu Utrzymania, zgodnie z § 64 ust. 2 pkt 4 i 5 Regulaminu organizacyjnego, należy nie tylko dokonywanie okresowych przeglądów urządzeń wodnych, nadzór nad utrzymaniem wód oraz utrzymaniem i eksploatacją urządzeń wodnych (tak jak do zakresu działań nadzorów wodnych), ale także wykonywanie kontroli stanu technicznego. W przypadku braku uprawnień do przeprowadzania kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych, realizacja zadań Kierownika Działu Utrzymania w tym zakresie sprowadza się do poddawania obiektów kontroli osobom z odpowiednimi uprawnieniami, a więc zlecenie ich przeprowadzenia i nadzór formalny w tym zakresie. Nadzór taki powinien zdaniem NIK zapewnić m.in. kompletność zawartości protokołu z kontroli. Takie czynności nie wymagają uprawnień budowlanych i sprowadzają się do weryfikacji zapisów protokołu z wymogami.

(akta kontroli str. 1511-1513, 1527-1528, 1536-1601)

4. W dokumentacji jednego⁶⁷ z dwóch objętych badaniem zamówień publicznych udzielonych przez Zarząd Zlewni w trybie przetargu nieograniczonego brak było protokołu z postępowania wymaganego art. 96 Pzp.

(akta kontroli str. 1127-1132)

⁶⁷ „Wykonanie usług związanych z obsługą oraz eksploatacją wód i urządzeń wodnych na terenie Nadzoru Wodnego w Gdańsku i Pruszczu Gdańskim” (dalej: „Obsługa i eksploatacja wód i urządzeń wodnych”) o wartości 8.816,9 tys. zł, wszczętego 4 października 2018 r.

Zgodnie z art. 97 ust. 1 ww. ustawy, zamawiający przechowuje protokół wraz z załącznikami przez okres 4 lat od dnia zakończenia postępowania o udzielenie zamówienia, w sposób gwarantujący jego nienaruszalność. Tymczasem zgodnie z „Jednolitym rzeczowym wykazem akt Wód Polskich”⁶⁸, dokumentacja zamówień publicznych udzielonych w oparciu o przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych (w tym protokoły) zakwalifikowano do kategorii B10. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 20 października 2015 r. w sprawie klasyfikowania i kwalifikowania dokumentacji, przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych i brakowania dokumentacji niearchiwalnej⁶⁹, dokumenty oznaczone tą kategorią podlegają przechowywaniu przez okres 10 lat, liczonemu w pełnych latach kalendarzowych począwszy od dnia 1 stycznia roku następnego od daty zakończenia sprawy.

(akta kontroli str. 1604-1623)

Dyrektor Zarządu Zlewni wyjaśniła, że postępowanie to prowadzone było przed powołaniem jej na stanowisko dyrektora, wobec tego nie była w stanie wskazać przyczyn braku tego protokołu. Ustaliła, że zgodnie z obowiązującym wówczas Regulaminem zamówień publicznych, prowadzenie dokumentacji postępowania stanowiło indywidualne zadanie sekretarza komisji. Pracownik, który był sekretarzem komisji nie jest już zatrudniony w Wodach Polskich. Dodała, że postępowanie było prowadzone czasie organizacji Wód Polskich, tj. likwidacji działów zamówień publicznych w zarządach zlewni i nie była w stanie ustalić losów protokołu z tego postępowania. Wskazała, że brak tego protokołu nie ma wpływu na poprawność prowadzonej procedury wyboru najkorzystniejszej oferty i nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Sporządzenie tego protokołu należy do czynności faktycznych, niedokonywanych w celu wyboru oferty wykonawcy. Nie jest również dokumentem w postępowaniu, a jedynie dokumentuje jego przebieg. Protokół winien być podpisany przez sekretarza, członków komisji przetargowej i kierownika zamawiającego (czy osoby, której kierownik powierzył te czynności). Wola ww. osób w tym postępowaniu została odzwierciedlona w postaci podpisów na dokumentach w postępowaniu, m.in. informacji o wyborze oferty najkorzystniejszej.

(akta kontroli str. 1138-1140)

Poprzedni Dyrektor Zarządu Zlewni wyjaśnił, że 2018 r. był czasem organizacji pracy Wód Polskich, m.in. likwidacji działów zamówień publicznych w Zarządach Zlewni i w związku z tym nie był w stanie ustalić faktu powstania protokołu z tego postępowania.

(akta kontroli str. 1865-1868)

Sekretarz komisji przetargowej w ww. postępowaniu (były pracownik Wód Polskich – Zarządu Zlewni), który był odpowiedzialny za prowadzenie dokumentacji postępowania, wyjaśnił, że sporządził protokół z postępowania, ale nie był w stanie wyjaśnić przyczyn jego braku w dokumentacji.

(akta kontroli str. 1232-1444, 1904-1906)

Przewodniczący komisji przetargowej w ww. postępowaniu (były pracownik Wód Polskich – kierownik Nadzoru Wodnego w Pruszczu Gdańskim), który był

⁶⁸ Wprowadzonym zarządzeniem nr 4/2018 Prezesa Wód Polskich z dnia 31 grudnia 2019 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitego wykazu akt i instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwum zakładowego/składnicy akt w Państwowym Gospodarstwie wodnym Wody Polskie, zmienionego zarządzeniami Prezesa Wód Polskich nr 81/2019 z dnia 31 grudnia 2019 r. i nr 78/2022 z dnia 22 grudnia 2022 r.

⁶⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 246.

odpowiedzialny za nadzór nad prowadzeniem dokumentacji postępowania, nie był w stanie wyjaśnić przyczyn braku protokołu w dokumentacji postępowania.

(akta kontroli str. 1232-1444, 1767-1772)

Z wyjaśnień Dyrektor Zarządu Zlewni wynikało, że nie wiadomo, czy protokół z tego postępowania został sporządzony. Wprawdzie przebieg postępowania można odtworzyć na podstawie dokumentacji z postępowania, ale protokół z postępowania, umożliwia weryfikację kompletności tej dokumentacji i zapewnia możliwości zgłaszania uwag do treści protokołu przez osoby wykonujące czynności związane z przeprowadzeniem postępowania, o których mowa w art. 96 ust. 5 pkt 1 ww. ustawy.

Zgodnie z aktualnie obowiązującym Regulaminem zamówień publicznych, postępowania w trybie Pzp dla Zarządów Zlewni prowadzi Wydział Zamówień publicznych w RZGW.

(akta kontroli str. 1232-1444, 1484-1601)

OCENA CZĄSTKOWA

Zarząd Zlewni w badanym okresie realizował zadania dotyczące utrzymania urządzeń wodnych, w tym budowli, służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław na obszarze swojego działania. Urządzenia wodne służące tej ochronie utrzymywał w dobrym lub dostatecznym stanie technicznym. Urządzenia objęte badaniem były poddawane okresowym kontrolom stanu technicznego. Zarząd Zlewni planował i realizował potrzeby utrzymaniowe, w tym wynikające z PUW, które dotyczyły cyklicznego udrażniania cieków i kanałów. Ponadto objęte badaniem zadania utrzymaniowe zlecano zgodnie z obowiązującą procedurą zamówień publicznych i realizowano na bieżąco, a w przypadku wystąpienia zdarzeń nie planowanych (awarii) podejmowano niezwłoczne działania w celu ich usunięcia. Zadania te wykonano terminowo i w pełnym zakresie, a środki na ich realizację wydatkowano prawidłowo. Na czterech spośród 11 stacji pomp objętych badaniem, utrzymywano wyższe poziomy wód od wyznaczonych w pozwoleniach wodnoprawnych lub kartach informacyjnych, ale uzasadnione to było zabezpieczeniem przepustów w okresie zimowym oraz zapewnieniem wody na potrzeby rolnicze w okresie wiosenno-letnim.

Stwierdzono jednak, że część z analizowanych zadań była wykonywana nieprawidłowo. Spośród 29 utrzymywanych przez Zarząd Zlewni stacji pomp odprowadzających nadmiar wód powierzchniowych z polderów, a przez to służących także odwadnianiu gruntów i upraw znajdujących się na polderach, 15 użytkowano bez wymaganych pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód. Bez pozwolenia wymaganego przepisami o ochronie przyrody, w latach 2020-2021 zniszczono lub usunięto pięć nor bobra europejskiego, który jest gatunkiem chronionym. Działania te podjęto jednak w trybie awaryjnym w celu zapobieżenia powodzi, która mogła powstać w wyniku przerwania uszkodzonego wału. Nie sprawowano skutecznego nadzoru nad formalną zawartością protokołów kontroli stanu technicznego. Protokoły z kontroli rocznych przeprowadzonych w latach 2020-2022 na 19 stacjach pomp na terenie działania Nadzoru Wodnego w Gdańsku, nie zawierały ustaleń potwierdzających sprawdzenie elementów budynków, a protokół z kontroli pięcioletniej wrót przeciwsztormowych na Kanale Piaskowym – ustaleń potwierdzających sprawdzenie estetyki obiektu i jego otoczenia. Ponadto w dokumentacji jednego z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonego przez Zarząd Zlewni w trybie przetargu nieograniczonego, brak było protokołu z postępowania wymaganego art. 96 Pzp.

3. Inne zadania w zakresie ochrony przeciwpowodziowej Żuław na obszarze działania Zarządu Zlewni

Opis stanu faktycznego

3.1. Opracowanie planów ochrony infrastruktury krytycznej, realizację zadań z zakresu przepisów dotyczących infrastruktury krytycznej, przygotowanie raportów dotyczących stanu administrowanych obiektów oraz strat powodziowych każdorazowo po przejściu fali powodziowej przypisano w Regulaminie organizacyjnym Samodzielnemu stanowisku pracy ds. Ochrony Przeciwpowodziowej w zarządzie zlewni.

(akta kontroli str. 1508, 1529, 1536-1601)

W Zarządzie Zlewni w Gdańsku zadania te przypisano Samodzielnemu stanowisku pracy ds. ochrony informacji niejawnych.

Zarząd Zlewni nie realizował ww. zadań. Z wyjaśnień Dyrektor Zarządu Zlewni wynikało, że nieprzypisanie ww. zadań wynika z racjonalności zatrudnienia. Taki podział obowiązków zapewnia adekwatne obciążenie pracownika i możliwość realizacji ww. obowiązków bez uszczerbku dla realizacji przez pracownika pozostałych zadań przypisanych w Regulaminie organizacyjnym. Wyjaśniła, że ww. zadań dotyczących infrastruktury krytycznej w Zarządzie Zlewni nie realizowano, ponieważ na terenie działania Zarządu Zlewni nie występują elementy takiej infrastruktury. Nie sporządzano także raportów dotyczących stanu administrowanych obiektów oraz strat powodziowych ponieważ na terenie działania Zarządu Zlewni nie wystąpił ani jeden przypadek fali powodziowej.

(akta kontroli str. 73-75, 122-129)

3.2. Dyrektor Zarządu Zlewni nie zawarł z jednostkami samorządu terytorialnego porozumień, o których mowa w art. 238 ust. 2 Prawa wodnego, dotyczących kosztów realizacji inwestycji oraz utrzymania urządzeń wodnych służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław i nie podejmował działań w celu ich zawarcia. Żadna z ośmiu gminy położonych na Żuławach na terenie działania Zarządu Zlewni nie występowała o zawarcie takich porozumień⁷⁰. Natomiast miasto Gdańsk ponosiło koszty, o których mowa w art. 238 ust. 1 ww. ustawy, tj. koszty inwestycji prowadzonych na wodach stanowiących własność Skarbu Państwa i koszty utrzymania urządzeń wodnych⁷¹.

(akta kontroli str. 1646-1671)

Dyrektor Zarządu Zlewni wyjaśniła, że takich porozumień nie zawarto, ponieważ planowane zadania inwestycyjne i utrzymanie wód oraz urządzeń wodnych są statutowymi zadaniami Wód Polskich. W ich realizacji nie uczestniczą jednostki samorządu terytorialnego, a ich finansowanie jest pokrywane w całości przez Wody Polskie. Dodała, że jednostki samorządu terytorialnego nie zgłaszały potrzeb w tym zakresie. W związku z powyższym Zarząd Zlewni nie podejmował inicjatyw w zakresie partycypacji jednostek samorządu terytorialnego w kosztach realizacji planowanych do wykonania inwestycji, nie widząc dodatkowego zapotrzebowania w tej materii ponad potrzeby określone w ramach własnych kompetencji.

(akta kontroli str. 73-76, 126-129)

⁷⁰ Informacje uzyskane na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, od Prezydentów Miast Gdańska i Tczewa, Wójtów Gmin: Pruszcz Gdański, Cedry Wielkie, Suchy Dąb, Pszczółki i Tczew oraz Burmistrza Miasta Pruszcz Gdański.

⁷¹ Z informacji od Prezydenta Miast Gdańska wynikało, że: miasto Gdańsk poniosło wydatki na realizację dwóch inwestycji: budowy prawego wału przeciwpowodziowego Opiwu Motławy na odcinku od ul. Elbląskiej do ul. Zawodników o wartości 10.946,1 tys. zł (w 2021 r. wydatkowano 4.302,7 tys. zł, w 2022 r. – 3.445,5 tys. zł, a w 2023 r. zaplanowano wydatki w wysokości 3.197,9 tys. zł) i montażu dwóch czyszczarek nad korytem Kanału Raduni (w 2023 r. zaplanowano wydatki w wysokości 1.898,0 tys. zł). Ponadto w latach 2018-2023 (do 31 lipca) miasto Gdańsk poniosło wydatki na utrzymanie urządzeń wodnych w wysokości 25.093,5 tys. zł.

Odnosząc się do udzielonych wyjaśnień NIK zauważa, że zgodnie z art. 238 Prawa wodnego, jednostki samorządu terytorialnego mogą ponosić koszty inwestycji prowadzonych na wodach stanowiących własność Skarbu Państwa, koszty inwestycji w zakresie urządzeń wodnych oraz koszty utrzymania tych wód lub urządzeń wodnych. Wysokość kosztów inwestycji oraz kosztów utrzymania wód lub urządzeń wodnych, ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego, określa się w porozumieniu, do zawarcia którego są upoważnione właściwe jednostki samorządu terytorialnego oraz Wody Polskie – zarządy zlewni (art. 240 ust. 4 pkt 4 Prawa wodnego). Z uwagi na ograniczone środki finansowe Wód Polskich na inwestycje i zadania utrzymaniowe służące ochronie przeciwpowodziowej Żuław, podejmowanie przez Zarząd Zlewni działań w celu zawarcia powyższych porozumień, które skutkowałyby ich podpisaniem, mogłoby się przyczynić – w ocenie NIK – do zwiększenia realizowanych zadań inwestycyjnych i utrzymaniowych lub ich zakresu, a w efekcie lepszego zabezpieczenia Żuław przed powodzią.

3.3. Dyrektor Zarządu Zlewni wyjaśniła, że Zarząd Zlewni współpracował z organami jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ochrony przed powodzią Żuław, poprzez udział w cyklicznych posiedzeniach i spotkaniach dotyczących spraw i problemów szeroko rozumianej ochrony przed powodzią i suszą.

(akta kontroli str. 73-121)

3.4. Na terenie działania Zarządu Zlewni realizowane były również inne zadania dotyczące ochrony Żuław przed powodzią. Związane one były m.in. z:

- opiniowaniem warunków technicznych oraz możliwości wykonywania robót lub czynności wpływających na szczelność lub stabilność wałów przeciwpowodziowych, w trybie art. 176 ustawy – Prawo wodne,
- współpracą z innymi jednostkami organizacyjnymi Wód Polskich w zakresie funkcjonowania systemu stałego dyżuru w Wodach Polskich oraz w ramach zarządzania kryzysowego i realizacji spraw obronnych;
- współpracą z Centrum Operacyjnym Ochrony Przeciwpowodziowej w RZGW oraz właściwymi miejscowo organami zarządzania kryzysowego na szczeblu administracji rządowej i samorządowej w zakresie profilaktyki przeciwpowodziowej oraz zagrożeń powodzią i suszą,
- realizacją zadań zawartych w Programie Kształtowania Zasobów Wodnych⁷²,
- współpracą Wód Polskich jako jednostki odpowiedzialnej za racjonalne gospodarowanie wodami, w ramach tworzonych przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi ośrodków doradztwa rolniczego Lokalnych Partnerstw ds. Wody,
- podejmowaniem działań edukacyjnych: rejs z Radiem Gdańsk, „Kręci mnie bezpieczeństwo nad wodą”, konkurs „Żuławy Gdańskie – Nasza Mała Ojczyzna”.

Dyrektor dodała, że efektem powyższych działań było zapewnienie bieżącego nadzoru nad niekontrolowaną ingerencją w infrastrukturę techniczną ochrony przeciwpowodziowej, edukacja i podnoszenie świadomości społecznej.

(akta kontroli str. 126-130)

3.5. Dyrektor Zarządu Zlewni wyjaśniła, że na terenie działania Zarządu Zlewni nie występowały trudności i problemy w zakresie planowania oraz realizacji zadań dotyczących zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław oraz związane ze stosowaniem Prawa wodnego. Dodała, że poprawa ochrony przeciwpowodziowej

⁷² W latach 2021-2022 remonty ujęć wody do nawodnień, zlokalizowanych w wałach przeciwpowodziowych: rzeki Motławy, rzeki Czarnej Łachy, Kanalu Piaskowego, Kanalu Śledziowego i Kanalu Wysokiego, związanych ze zwiększeniem retencji zlewni na obszarach wiejskich, zgodnie z Planem przeciwdziałania suszy.

Żuław na obszarze działania Zarządu Zlewni wynika z konsekwentnie realizowanych prac utrzymaniowych oraz inwestycyjnych.

(akta kontroli str. 73-76)

3.6. Do zarządu Zlewni nie wpłynęły skargi i wnioski dotyczące zagadnień, o których mowa w ww. pkt 3.1-3.3 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 72)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Zarząd Zlewni w ramach ochrony przeciwpowodziowej realizował zadania polegające m.in. na: opiniowaniu działań dotyczących wód i urządzeń wodnych, współpracował w ramach zarządzania kryzysowego i prowadził działania edukacyjne. Nawiązał również współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego, która polegała m.in. na udziale w spotkaniach dotyczących spraw z zakresu ochrony przeciwpowodziowej. Nie dotyczyła ona jednak działań w celu ewentualnego zawarcia z takimi jednostkami porozumień dotyczących kosztów inwestycji prowadzonych na wodach stanowiących własność Skarbu Państwa, kosztów inwestycji w zakresie urządzeń wodnych oraz kosztów utrzymania tych wód lub urządzeń wodnych, służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Wystąpienie do Ministra Infrastruktury o wydanie pozwoleń wodnoprawnych na odwadnianie gruntów i upraw za pomocą stacji pomp: nr 12 Wiślinka, nr 14 Miłocin, nr 16 Kiezmark, nr 20 Olszynka, nr 21 Orunia, nr 34 Sobieszewo, nr 35 Leszkowy, nr 36 Trutnowy, nr 10 Krępiec, nr 22 Niegowo, nr 23 Rokitnica, nr 26 Grabowo, nr 31 Wróblewo, nr 33 Wocławny i Stacja pomp Szstormowa.
2. Wzmocnienie przez Zarząd Zlewni nadzoru nad kompletnością opisu ustaleń w protokołach z okresowych kontroli, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. 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 o NIK 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 Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

Gdańsk, dnia 19 października 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

Kontroler

Rafał Wieczorkowski
główny specjalista kontroli państwowej



.....
podpis

p.o. DYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku
Tomasz Staboszowski

.....
podpis

