



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.012.04.2023

Pan
Krzysztof Woś
Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego
Wody Polskie

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.212.2023
Komisji Rozstrzygającej z dnia 20 grudnia 2023 r.

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 Tczewie, ul. 30 Stycznia 50, 83-110 Tczew (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	<ol style="list-style-type: none">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
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Jacek Żmurko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/82/2023 z 21 kwietnia 2023 r.2. Krystian Kułaga, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LGD/92/2023 z 5 maja 2023 r.

(akta kontroli str. 1-16)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	<p>Zarząd Zlewni w badanym okresie przystąpił do realizacji jednej inwestycji mającej na celu zwiększenie skuteczności ochrony przeciwpowodziowej Żuław Wiślanych (dalej: „Żuławy”). Dotyczyła ona odbudowy wybranych odcinków prawego i lewego wału przeciwpowodziowego rzeki Wisły. Planowanym efektem tej inwestycji, której zakończenie przewidziano na 2027 r., jest m.in. zapewnienie odpowiedniej szczelności wałów przeciwpowodziowych. Do czasu kontroli NIK wykonano pierwszy z trzech etapów w zakresie sporządzenia dokumentacji projektowej. W związku z realizowanym zadaniem Zarząd Zlewni prawidłowo i we właściwym terminie wykonywał obowiązki określone w regulaminie zamówień publicznych, obowiązującym w Wodach Polskich. Dotychczasowa realizacja inwestycji przebiegała zgodnie z założonym harmonogramem.</p> <p>Z powodu braku środków finansowych Zarząd Zlewni nie przystąpił do realizacji zadania dotyczącego odbudowy budowli regulacyjnych, tj. ostróg, na Dolnej Wiśle (obejmującej żuławski odcinek tej rzeki), którego koszt oszacowano na</p>
---------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

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.

75.244,9 tys. zł. W opinii powołanego³ przez NIK biegłego, zaniechanie odbudowy ostróg może przyczynić się do wzrostu zagrożenia powodziowego przez niebezpieczeństwo erozji wałów oraz utrudnienie lub uniemożliwienie zimą pracy lodołamaczy, ze względu na brak odpowiednich głębokości tranzytowych. W niesprzyjających warunkach hydrologicznych zaniechanie realizacji zadania może doprowadzić do powodzi o charakterze katastrofalnym. Ze względu na bliskie sąsiedztwo aglomeracji Gdańskiej, ocenia się, że przerwanie wałów Wisły przyczyniłoby się do zagrożenia życia i zdrowia tysięcy ludzi. Straty bezpośrednie w infrastrukturze na skutek powodzi zostały oszacowane na poziomie 3,8 mld zł.

Zarząd Zlewni w badanym okresie realizował zadania dotyczące utrzymania urządzeń wodnych, w tym budowli, służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław na obszarze swojego działania. Pozostające w jego utrzymaniu wały przeciwpowodziowe rzeki Wisły i kanału Młyńskiego, stopnie wodne Przegalina Południowa i Gdańska Głowa (wyposażone m.in. w śluzy żeglugowe i wrota przeciwpowodziowe⁴) oraz kierownice ujścia Wisły do Zatoki Gdańskiej, były poddawane okresowym kontrolom, a stan tych budowli był na ogół oceniany jako dobry. Zarząd Zlewni planował i realizował zadania wynikające z obowiązującego Planu utrzymania wód w regionie wodnym Dolnej Wisły (dalej: „PUW”), które dotyczyły m.in. wykaszania roślin z brzegów wałów oraz dna cieków wodnych, usuwania zatorów utrudniających swobodny przepływ wód, jak również napraw utrzymaniowych posiadanej infrastruktury, w tym remontów skarp i brzegów cieków. Objęte badaniem zadania zlecano zgodnie z obowiązującą procedurą zamówień publicznych i realizowano na bieżąco. Stwierdzono jednak, że część z analizowanych zadań była wykonywana nieprawidłowo. Nie poddano bowiem obowiązkowym okresowym kontrolom stanu technicznego i przydatności do użytkowania 528 z 545, tj. 97%, ostróg na żuławskim odcinku Wisły. Również książki obiektu budowlanego dla powyższych budowli prowadzono niezgodnie z przepisami. Ponadto dwa ww. stopnie wodne były użytkowane bez wymaganych pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód oraz bez aktualnych instrukcji eksploatacji. W przypadku sześciu (z 204 objętych badaniem) protokołów kontroli stanu technicznego obiektów, budowli i urządzeń wodnych ustalono, że w ich treści brak było niektórych informacji wymaganych Prawem budowlanym⁵.

Pozostałe zadania Zarządu Zlewni w zakresie ochrony przeciwpowodziowej Żuław były wykonywane prawidłowo. W szczególności, we współpracy z Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej w Gdańsku (dalej: „RZGW”), zapewniono zimową osłonę przeciwpowodziową na Dolnej Wiśle. Nawiązano również współpracę m.in. z jednostkami samorządu terytorialnego, która polegała przede wszystkim 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.

³ Postanowieniem p.o. Dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku z 7 czerwca 2023 r.

⁴ Górne wrota śluzowe na stopniu wodnym Przegalina Południowa pełniły jednocześnie rolę wrót przeciwpowodziowych.

⁵ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Dyrektorem Zarządu Zlewni od 8 stycznia 2018 r. jest Barbara Jezierska.
(akta kontroli str. 17-18)

Zarząd Zlewni, jako terenowa jednostka organizacyjna Wód Polskich, zgodnie z § 12 pkt 1 statutu Wód Polskich⁷, wykonuje zadania Wód Polskich, o których mowa w art. 240 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne⁸, 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 międzywała (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 siedmiu nadzorów wodnych, których działalność koordynował Dyrektor Zarządu Zlewni, jeden, tj. Nadzór Wodny w Tczewie, działał na terenie Żuław.

Prezes Wód Polskich upoważnił Dyrektora Zarządu Zlewni m.in. do występowania w imieniu Wód Polskich z wnioskami o uzyskanie zgód wodnoprawnych dla spraw z obszaru Zarządu Zlewni, związanych z jego działalnością i dokonywania w tym zakresie wszelkich czynności.

Szczegółową organizację wewnętrzną oraz tryb pracy i szczegółowy zakres działania zarządów zlewni określono w regulaminie organizacyjnym Wód Polskich⁹ (m.in. § 62-64).

(akta kontroli str. 44-241, 1322-1332)

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,

⁶ 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.

⁷ Nadany rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie (Dz. U. poz. 2506).

⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 1478, ze zm. – dalej: „Prawo wodne”.

⁹ 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 2019 r. do 31 grudnia 2019 r.) i zarządzeniem nr 1/2018 Prezesa Wód Polskich z dnia 2 stycznia 2018 r. (obowiązywało do 26 marca 2019 r.).

- 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,
- Plan zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszaru dorzecza Wisły, przyjęty w 2016 r.¹⁰ (dalej: „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.¹¹ (dalej: „Pgw z 2016 r.”),

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 wodne¹² (dalej: „Prawo wodne z 2001 r.”).

W 2020 r. Wody Polskie przystąpiły do przeglądu i aktualizacji planów zarządzania ryzykiem powodziowym i w ramach tego projektu przypisano zadania poszczególnym jednostkom organizacyjnym. Zespoły planistyczne zlewni, powołane na szczeblu regionalnych zarządów gospodarki wodnej, pracujące pod przewodnictwem dyrektorów zarządów zlewni, były odpowiedzialne za współpracę w zakresie opracowania lub aktualizacji dokumentów planistycznych, programowanie, planowanie inwestycji wodnych w układzie rocznym i wieloletnim i prowadzenie inwestycji w zakresie gospodarki wodnej, opracowanie planów ochrony infrastruktury krytycznej oraz realizację zadań z zakresu przepisów dotyczących infrastruktury krytycznej. Dyrektor Zarządu Zlewni powołał członków Zespołu Planistycznego Zlewni: zastępcę Dyrektora oraz kierowników Działu Inwestycji oraz Zespołu ds. Obiektu Hydrotechnicznego.

(akta kontroli str. 44-241, 242-270)

Dyrektor Zarządu Zlewni wyjaśniła, że pracownicy Zarządu Zlewni uczestniczyli w pracach nad opracowaniem aktualizacji PZRP, a podczas tych prac poruszane były zagadnienia ochrony przeciwpowodziowej Żuław. Zarząd Zlewni nie zgłaszał nowych zadań w zakresie ochrony przeciwpowodziowej Żuław, gdyż niezrealizowane wcześniej inwestycje istotne w ochronie i zarządzaniu ryzykiem powodziowym zostały ujęte w obecnej aktualizacji (PZRP z 2022 r.). Nie przekazywano również wkładu do ww. dokumentu, gdyż wkład w jego przygotowanie polegał głównie na analizie opracowanych przez firmę zewnętrzną raportów i roboczej oraz ostatecznej listy działań, do których nie zgłaszano żadnych uwag w tym zakresie.

(akta kontroli str. 242-257)

¹⁰ Rozporządzeniem 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. (art. 566 ust. 2 Prawa wodnego). Z dniem 23 marca 2023 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 października 2022 r. w sprawie przyjęcia Planu zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszaru dorzecza Wisły (Dz. U. poz. 2739), dalej: „PZRP z 2022 r.”.

¹¹ 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). Od 17 lutego 2023 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 4 listopada 2022 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły (Dz. U. z 2023 r. poz. 300).

¹² Dz. U. z 2017 r. poz. 1121, ze zm.

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:

- a) trzy inwestycje dotyczyły odbudowy wybranych odcinków prawego i lewego wału przeciwpowodziowego rzeki Wisły (które w PZRP z 2022 r. ujęto łącznie jako jedna inwestycja¹³);
- b) jedna inwestycja dotyczyła przebudowy ostróg na dolnej Wiśle w km. 933-847 (inwestycja w ramach programu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap II”), której inwestorem był RZGW.

Ponadto dla poprawy systemu zarządzania ryzykiem powodziowym w PZRP z 2016 r. i 2022 r. dla obszaru objętego działaniem Zarządu Zlewni wyodrębniono zadania dotyczące zapewnienia możliwości prowadzenia akcji lodołamania, które polegały na zapewnieniu niezbędnej rozbudowy floty lodołamaczy z konieczną infrastrukturą oraz zapewnienie swobodnego przemieszczania po rzece lodołamaczy w okresie zimowym, w celu dopłynięcia do stref powstawania zatorów. W ramach realizacji tego działania w strukturze organizacyjnej Zarządu Zlewni funkcjonował Zespół Obiektu Hydrotechnicznego - Baza Flotyli Lodołamaczy, którego zadaniem była zimowa osłona przeciwpowodziowa. Jej celem było utrzymanie drożności koryta Wisły poprzez kruszenie pokrywy lodowej.

(akta kontroli str. 19-43, 242-257)

Z wyjaśnień Dyrektora Zarządu Zlewni wynikało, że w badanym okresie na terenie działania Zarządu nie realizowano nieplanowanych inwestycji, które były istotne dla zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław. Natomiast w celu realizacji zaplanowanych zadań inwestycyjnych Zarząd Zlewni podejmował wszelkie działania określone w § 64 ust. 1 pkt 1 regulaminu organizacyjnego Wód Polskich¹⁴. Zgłaszanie hierarchii potrzeb i zapotrzebowanie środków na realizację planowanych inwestycji odbywało się poprzez Wydział Inwestycji RZGW i prowadzone było w ramach aktualizacji planów inwestycyjnych (w latach 2018 i 2019 w WPI¹⁵, a od 2020 r. w PPI¹⁶ – WPI od 2020 r. nie było sporządzane). Program Planowanych Inwestycji w Wodach Polskich (PPI) aktualizowany jest od 2018 r. co około 6 miesięcy i pełni rolę wniosku do RZGW o przyznanie środków na realizację zadań w nim uwzględnionych. Odbywa się to drogą elektroniczną. W trakcie jego aktualizacji Dział Inwestycji w Zarządzie Zlewni może wnioskować o dopisanie do PPI nowych zadań inwestycyjnych, bądź zmianę szacunkowych kosztów dla danego zadania. Zadania w ramach dokumentów strategicznych takich jak: plan zarządzania ryzykiem powodziowym i plan gospodarowania wodami oraz ich aktualizacje umieszczane były w PPI (poprzednio WPI) odgórnie przez KZGW. Pozostałe propozycje inwestycyjne przygotowywane były przez Dział Inwestycji Zarządu Zlewni na podstawie wizji terenowych oraz w oparciu o wnioski skoordynowanych nadzorów wodnych, dotyczące potrzeb inwestycyjnych. Jeśli realizacja danego zadania była zasadna i ekonomicznie uzasadniona, Zarząd Zlewni występował drogą e-mailową do Wydziału Koordynacji Inwestycji w RZGW o jego konsultację, a następnie – poprzez dodanie w tabeli PPI nowego zadania – wnioskował o jego wykonanie. Zarząd Zlewni we wniosku określał m.in.: zapotrzebowanie finansowe, zakres rzeczowy planowanego zadania oraz uzasadnienie wykonania planowanego przedsięwzięcia wraz z określeniem m.in. hierarchii tego zadania (priorytetu). Występowanie do KZGW o środki i zatwierdzenie

¹³ Pn.: Odbudowa prawego (km 3+200-10+200, 17+740-19+530, 20+500-39+000, 43+900-46+400, 52+300-54+800, 57+300-59+000; gm. Sadlinki, Kwidzyn, Ryjewo, Sztum, Miłoradz) i lewego (km 0+000-6+400; gm. Gniew) wału przeciwpowodziowego rzeki Wisły.

¹⁴ Tj. m.in. programowanie, planowanie inwestycji wodnych w układzie rocznym i wieloletnim i prowadzenie inwestycji z zakresu gospodarki wodnej.

¹⁵ Wieloletnich Planach Inwestycyjnych.

¹⁶ Programach Planowanych Inwestycji.

przeznaczonych do realizacji zadań, wskazanych przez Zarząd Zlewni w PPI, realizowane było zgodnie z regulaminem organizacyjnym Wód Polskich przez Wydział Koordynacji Inwestycji w RZGW. Decyzja o wyborze danej inwestycji do realizacji i finansowania była podejmowana na poziomie KZGW, które przekazywało informacje o wybranych inwestycjach do RZGW, który wpisywało je na listę Wykazu Realizowanych Inwestycji (dalej: „WRI”). Następnie Dział Inwestycji w Zarządzie Zlewni sporządzał niezbędne dokumenty celem uruchomienia przez RZGW procedury zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 242-257, 1385-1386)

1.2. Zarząd Zlewni w badanych latach w dokumentach planistycznych (WPI oraz PPI) ujmował inwestycje wynikające z PZRP z 2016 r. i 2022 r., a dotyczące Żuław na obszarze jego działania, tj.:

- a) w latach 2018-2023 r. ujęto zadanie pn.: „Odbudowa prawego (km 3+200-10+200, 17+740-19+530, 20+500-39+000, 43+900-46+400, 52+300-54+800, 57+300-59+000; gm. Sadlinki, Kwidzyn, Ryjewo, Sztum, Miłoradz) i lewego (km 0+000-6+400; gm. Gniew) wału przeciwpowodziowego rzeki Wisły”, którego celem było m.in. zapewnienie odpowiedniej szczelności wałów przeciwpowodziowych. Planowane wydatki (ze środków własnych oraz środków z dotacji celowej) na jego realizację wynosiły 69.000,0 tys. zł (w latach 2018-2022) i 82.800,0 tys. zł w 2023 r. Zadanie przyjęto do realizacji w 2022 r. i w czasie kontroli NIK było na etapie sporządzania dokumentacji projektowej (w lipcu 2022 r. podpisana została umowa z wykonawcą, której termin wykonania określono na wrzesień 2024 r.)¹⁷;
- b) w latach 2021-2023 ujęto zadanie pn.: „Odbudowa budowli regulacyjnych na Dolnej Wiśle w km 933-847”, którego celem była poprawa zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław przed zagrożeniem pochodzącym od rzeki Wisły. Planowane wydatki na jego realizację wynosiły 75.244,9 tys. zł (w latach 2021-2022) i 175.158,6 tys. zł w 2023 r. Z uwagi na nie przyznanie środków finansowych, zadanie to nie jest realizowane¹⁸.

Dyrektor Zarządu Zlewni wyjaśniła, że:

- a) opóźnienie w podjęciu zadania w zakresie odbudowy wybranych odcinków prawego i lewego wału rzeki Wisły wynikało z braku zabezpieczenia środków na jego finansowanie i nie miało żadnych negatywnych skutków (w korycie rzeki Wisły na zaplanowanym do remontu odcinku wody były niższe od stanu alarmowego). Wyjaśniła również, że wzrost planowanych w 2023 r. nakładów na wszystkie zadania (w tym wskazane) uwzględniono podczas aktualizacji i weryfikacji PPI w lutym 2023 r., z uwagi na inflację i wzrost kosztów materiałów, sprzętu i robocizny. Po konsultacjach z Wydziałem Inwestycji RZGW uzgodniono, że szacunkowe koszty planowanych zadań inwestycyjnych zostaną zwiększone o 20%. Zaznaczyła również, że pierwotne kwoty na zadania inwestycyjne nie były aktualizowane od powstania Wód Polskich, tj. od 2018 r.;

¹⁷ Wcześniej w PZRP z 2016 r. wskazane zadanie zostało przypisane do realizacji Zarządowi Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku i składało się z 3 zadań pn.: Odbudowa prawego wału przeciwpowodziowego rzeki Wisły w km. 52+300-54+200, 57+300-59+000, gm. Miłoradz, pow. malborski woj. pomorskie (koszt zadania planowany był na 5 500,0 tys. zł), Odbudowa lewego wału przeciwpowodziowego rzeki Wisły w km. 0+000-6+400, gm. Gniew, pow. tczewski, woj. pomorskie (koszt zadania planowany był na 14 000,0 tys. zł) oraz Odbudowa prawego wału przeciwpowodziowego rzeki Wisły w km 3+200-10+200, 17+740-19+530, 20+500-39+000, 43+900-46+400, gm. Sadlinki, Kwidzyn, Ryjewo, Sztum pow. kwidzyński, sztumski, woj. pomorskie (koszt zadania planowany był na 40 000,0 tys. zł).

¹⁸ Wcześniej w PZRP z 2016 r. wskazane zadanie zostało przypisane do realizacji RZGW i było przez nie realizowane w latach 2017-2020 w ramach projektu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap II”. Szacunkowe koszty tego zadania według Programu Żuławskiego – II etap wyniosły 70.000 tys. zł. Podpisano umowę o dofinansowanie Nr POIS.02.01.00-00.0017/17; środki z UE (85%), a środki z budżetu państwa (15%). Planowane środki według umowy o dofinansowanie w wysokości 24.300,0 tys. zł wykorzystano w kwocie 17.535,8 tys. zł z przeznaczeniem na odbudowę 19 ostróg (budowli regulacyjnych), w tym 17 na terenie Żuław.

b) brak ujęcia w planach WPI i PPI w latach 2018-2020 jednego z dwóch zadań wynikających z PZRP z 2016 r., tj. „Ochrona przed wodami powodziowymi dolnego odcinka Wisły od Włocławka do ujścia do Zatoki – przebudowa ostróg na rzece Wiśle w km 933-847”, wynikał z faktu, że zadanie to było w całości realizowane przez RZGW i zgodnie z wewnętrznymi ustaleniami na lata 2018-2020 Zarząd Zlewni nie wykazywał tego zadania w swoim planie inwestycyjnym. Inwestycja ta realizowana była w ramach programu pn.: „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – do roku 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015)”, dalej: „Program Żuławski”, w zadaniu pn. „Odbudowa budowli regulacyjnych na Wiśle”, dla którego wykonano odbudowę łącznie 17 ostróg na obszarze Żuław. W związku z prowadzonymi w 2021 r. pracami związanymi z aktualizacją PZRP przyjęto zasadę ujmowania właściwych terytorialnie zarządów zlewni jako podmiotów odpowiedzialnych za prowadzenie działań w zakresie ich realizacji. Stąd po uzgodnieniach z RZGW, realizację tego zadania ujęto w PPI i będzie ona realizowana przez Zarząd Zlewni (zadanie to przypisano w PZRP z 2022 r.). Szacunkowy koszt zadania wzrósł do wartości 145 965,5 tys. zł, a następnie zwiększono jego wartość o wskaźnik inflacji w wysokości 20%, tj. do kwoty 175 158 660,00 zł. Sfinansowanie zadania planowane jest ze środków budżetu państwa.

(akta kontroli str. 19-39, 271-283)

W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej zadania inwestycyjnego pn. „Odbudowa prawego (km 3+200-10+200, 17+740-19+530, 20+500-39+000, 43+900-46+400, 52+300-54+800, 57+300-59+000; gm. Sadlinki, Kwidzyn, Ryjewo, Sztum, Miłoradz) i lewego (km 0+000-6+400; gm. Gniew) wału przeciwpowodziowego rzeki Wisły” ustalono, że:

- przedmiotowa inwestycja ma służyć ochronie przeciwpowodziowej mienia osób oraz terenów osadniczych i rolniczych o łącznej powierzchni 22 419 ha na obszarze gmin: Kwidzyn, Ryjewo, Sadlinki, Sztum, Miłoradz i Gniew;
- szczegółowy harmonogram zadania opracowano dla I etapu inwestycji, tj. sporządzenia dokumentacji projektowej¹⁹. Do czasu kontroli NIK terminowo zakończono pierwszy z trzech etapów wskazanych w umowie na opracowanie dokumentacji;
- analiza wariantowa dla prawego wału Wisły została przeprowadzona w 2016 r. przez Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku, której wyniki zamieszczono w Karcie Informacji Przedsięwzięcia (dalej: „KIP”) oraz raporcie oddziaływania na środowisko i wybrano rozwiązanie najlepsze z punktu widzenia skuteczności i osiągnięcia celów. Dla pozostałej części inwestycji (tj. lewego wału), w wyniku działań Zarządu Zlewni, dokumentacja ma zostać sporządzona w ramach II etapu podpisanej umowy z wykonawcą prac przygotowawczych, tj. do 19 listopada 2023 r.)²⁰;
- analiza kosztów i korzyści nie była sporządzana jako odrębny dokument dla ww. inwestycji. Analiza taka została opracowana zbiorczo dla rejonu Dolnej Wisły w dokumencie pn.: Analiza Planu Zarządzania Ryzykiem Powodziowym dla obszaru Dorzecza Wisły, stanowiącym załącznik nr 3 do Raportu dotyczącego metod i sposobu przeprowadzania monitoringu PZRP²¹. Korzyścią z realizacji inwestycji ma być poprawa zagęszczenia wału, eliminacja zjawisk filtracji oraz poprawa stateczności skarp wału, a jej zaniechanie stanowiłoby zagrożenie życia

¹⁹ Stanowi on załącznik do umowy z wykonawcą. W pozostałym zakresie realizacji inwestycji od WRI za lipiec 2022 r. (tj. od momentu podpisania umowy na I etap) rozpoczęcie robót zaplanowano na 1 rok od uzyskania pozwolenia na budowę, a jej zakończenie na 3 lata od rozpoczęcia robót budowlanych).

²⁰ W dniu 28 lutego 2023 r. przygotowany przez wykonawcę KIP został przedłożony do RDOŚ w Gdańsku, a Zarząd Zlewni nie otrzymał decyzji w tej sprawie. W dokumencie założono realizację wariantu inwestorskiego, tj. adekwatnie jak w przypadku wału prawego.

²¹ Podręcznik opracowany na zlecenie Wód Polskich w listopadzie 2021 r. Ostatnia aktualizacja w styczniu 2022 r.

i mienia o bardzo dużej skali oraz mogłoby generować konflikty społeczne i roszczenia w stosunku do PGW Wody Polskie;

- dla badanej inwestycji nie osiągnięto jeszcze zakładanych efektów, które są planowane po jej zakończeniu, zaplanowanym w 2027 r. Zakończony etap obejmował prace przygotowawcze oraz sporządzenie niezbędnych dokumentów, w tym koncepcji technicznej wraz z inwentaryzacją stanu istniejącego oraz map do celów projektowych.

(akta kontroli str. 279-284)

Z opinii biegłego powołanego w toku kontroli wynika, że przez odbudowę budowli regulacyjnych, które powodują odsunięcie nurtu rzeki od podstawy obwałowania zagrożenie wynikające z wód opadowych częściowo się poprawiło. Niestety wciąż wiele budowli regulacyjnych na żuławskim odcinku Wisły wymaga remontu lub odbudowy. Dodatkowo w roku 2022 przygotowano dokumentację projektową na odbudowę prawego wału przeciwpowodziowego Wisły na długości 40,39 km. Zadanie to musi być kontynuowane, ponieważ zaniechanie będzie stanowiło zagrożenie dla życia i mienia o bardzo dużej skali

(akta kontroli str. 1080-1101)

1.3. Umowa z wykonawcą powyższej inwestycji przewiduje uzyskanie decyzji, zgód i pozwoleń, w tym pozwolenia wodnoprawnego, do września 2024 r.

(akta kontroli str. 284, 292-293)

1.4. W badanym okresie Zarząd Zlewni realizował jedno zadanie inwestycyjne (wskazane w pkt 1.2 i 1.3 wystąpienia pokontrolnego), na które miał zapewnione finansowanie w zakresie I etapu inwestycji, tj. sporządzenia dokumentacji projektowej za kwotę 1.793,3 tys. zł. W 2023 r.²² wydatkowano środki w wysokości 179,3 tys. zł, w związku z ukończeniem przez wykonawcę pierwszego z trzech etapów w ramach opracowania dokumentacji. Realizacja II etapu sporządzenia dokumentacji, zgodnie z harmonogramem, planowana jest do 19 listopada 2023 r. (za kwotę 717,3 tys. zł), a zakończenie III etapu – do 19 września 2024 r. (896,7 tys. zł).

(akta kontroli str. 242-283, 285-287)

Dyrektor Zarządu Zlewni wyjaśniła również, że pozostałe środki na realizację ww. zadania, w tym na wykonanie robót, będą pozyskiwane w późniejszym okresie. Finansowanie wykonania robót planowane jest z funduszy unijnych w ramach perspektywy finansowej na lata 2021-2027, jednak z uwagi na to, że fundusze te nie zostały jeszcze uruchomione, zadanie nie posiada określonego źródła finansowania. Ujęcie zadania do konkretnego funduszu/programu jest prowadzone w KZGW, a Zarząd Zlewni nie ma wpływu na zapewnienie jego finansowania²³. Przewiduje, że w 2024 r., tj. przed uzyskaniem pozwolenia na realizację inwestycji fundusze unijne zostaną uruchomione i od 2025 r. będzie możliwe wykonanie robót budowlanych.

(akta kontroli str. 288-290)

Realizacja drugiego zadania – pn.: „Odbudowa budowli regulacyjnych na Dolnej Wiśle w km 933-847” (ujętego przez Zarząd Zlewni w PPI od 2021 r.), jak wyjaśniła Dyrektor Zarządu Zlewni, nie ma zapewnionego finansowania (środki z funduszy UE na realizację programu, z którego dotychczas był on realizowany, nie zostały uruchomione), a Wody Polskie podejmują działania dotyczące uzyskania finansowania inwestycji z innych źródeł. W związku z tym Zarząd Zlewni przygotowywał i przekazywał do jednostek nadrzędnych wkład merytoryczny w zakresie wyznaczenia odcinków rzeki Wisły i ilości budowli do remontu lub budowy/przebudowy/wydłużenia wraz z szacunkowymi kosztami do tworzonego

²² Do 29 maja.

²³ Zarząd Zlewni jedynie wpisuje zadanie w PPI i przekazuje do RZGW wnioski i niezbędny wkład merytoryczny w tym zakresie, a kwestią zapewnienia finansowania zajmują się właściwe departamenty w KZGW.

nowego programu wieloletniego „Poprawa warunków żeglugowych Drogi Wodnej Rzeki Wisły na 261 km dolnej Wisły od okolic Torunia do Portu Morskiego Gdańsk”, w ramach którego planuje się remont 120 ostróg (w tym 97 ostróg na obszarze Żuław). W ramach podejmowanych działań Zarząd Zlewni wykonywał pomiary i sporządzał plany sytuacyjno-wysokościowe do opracowania dokumentacji technicznej na wykonanie remontu wytypowanych na wcześniejszym etapie 24 ostróg (w 2022 r. wykonano pomiary 11 ostróg z terenu Żuław, a w 2023 r. planowane jest zakończenie pomiarów pozostałych 13 sztuk). W 2023 r. ww. zadanie zostało przeniesione do realizacji w ramach tworzonego w Ministerstwie Infrastruktury programu wieloletniego pn.: „Gospodarowanie zasobami wodnymi w Polsce”, a środki na jego realizację planuje się pozyskać z budżetu państwa. Wyjaśniła również, że dalsze działania Zarządu Zlewni związane z realizacją ww. zadania inwestycyjnego zostaną podjęte po uzyskaniu finansowania i wpisaniu na listę WRI.

Zgodnie z opinią biegłego, powołanego w toku kontroli, brak realizacji ww. zadania, czyli zaniechanie odbudowy ostróg, może przyczynić się do wzrostu zagrożenia powodziowego przez zagrożenie erozją wałów oraz utrudnienie lub uniemożliwienie pracy łodołamaczy, ze względu na brak odpowiednich głębokości tranzytowych. W niesprzyjających warunkach hydrologicznych zaniechanie realizacji zadania może doprowadzić do powodzi o charakterze katastrofalnym. Ze względu na bliskie sąsiedztwo aglomeracji Gdańskiej, ocenia się, że przerwanie wałów Wisły przyczyniłoby się do zagrożenia życia i zdrowia setek tysięcy ludzi. Straty bezpośrednie w infrastrukturze na skutek powodzi zostały oszacowane na poziomie 3,8 mld zł (Koncepcja Programowo Przestrzenna, 2008). Poza wymiernymi stratami materialnymi, w przypadku zaniechania prac regulacyjnych na żuławskim odcinku Wisły należy liczyć się ze znaczącym skażeniem środowiska ze względu na obecność na terenie zagrożonym powodzią hałdy fosfogipsów, składowisk popiołów z Elektrociepłowni Gdańsk, oczyszczalni ścieków Wschód, Rafinerii oraz innych ważnych obiektów infrastruktury kanalizacyjnej i drogowej. Ze względu na potencjalne zalanie terenów depresyjnych ich osuszenie jest czasochłonne i kosztowne. Wobec powyższego zadanie to nie ma alternatywy i należy podjąć wszelkie wysiłki, aby zabudowa regulacyjna żuławskiego odcinka Wisły została jak najszybciej przywrócona w całości do stanu dobrego.

(akta kontroli str. 271-283, 1080-1101)

1.5. W badanym okresie udzielono jednego zamówienia publicznego w trybie (przetargu nieograniczonego) określonym w przepisach ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych²⁴, które dotyczyło inwestycji realizowanej przez Zarząd Zlewni, tj. zadania pn. „Odbudowa wybranych odcinków prawego i lewego wału przeciwpowodziowego rzeki Wisły”.

Zgodnie z art. 6 pkt 1 regulaminu zamówień publicznych²⁵ komórką właściwą do przeprowadzania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na potrzeby właściwych terytorialnie zarządów zlewni był Wydział Zamówień Publicznych w RZGW. Do jego zadań należało m.in. obsługa postępowań o udzielenie zamówień w zakresie formalno-prawnym zgodności z przepisami oraz regulaminem zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 44-241, 825-943)

W wyniku badania przestrzegania przez Zarząd Zlewni, jako inicjatora postępowania, postanowień ww. regulaminu ustalono, że prawidłowo i terminowo sporządził

²⁴ Dz. U. z 2023 r. poz.1605, ze zm. – dalej: „Prawo zamówień publicznych”.

²⁵ Stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 91/2020 Prezesa Wód Polskich z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych w PGW Wody Polskie (ze zm.) – obowiązujące od 1 stycznia 2021 r. Poprzednio, tj. do 29 grudnia 2020 r., obowiązywało zarządzenie nr 7/2018 Prezesa Wód Polskich z dnia 12 stycznia 2018 r.

i przekazał: do właściwej komórki RZGW propozycję zamówienia publicznego, informację dla KZGW o zamiarze udzielenia zamówienia publicznego, celem weryfikacji z planem postępowań oraz przekazał do RZGW wniosek o wszczęcie postępowania (wraz z wymaganymi załącznikami).

W ramach ww. inwestycji w 2023 r. poniesiono jeden planowany i celowy wydatek w wysokości 179,3 tys. zł za wykonanie I etapu przedmiotu zamówienia, tj. sporządzenie koncepcji technicznej wraz z inwentaryzacją stanu istniejącego oraz map do celów projektowych. Wydatek zrealizowano zgodnie z postanowieniami umowy z wykonawcą, po dokonaniu odbioru dokumentacji. Zobowiązanie wynikające z faktury uregulowano w terminie i kwocie określonej w umowie.

(akta kontroli str. 291- 357, 825-943)

1.6. W analizowanym okresie do Zarządu Zlewni nie złożono skarg i wniosków dotyczących realizacji inwestycji służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław.

(akta kontroli str. 373-374, 377)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Zarząd Zlewni w badanym okresie przystąpił do realizacji jednej inwestycji, która dotyczyła odbudowy wybranych odcinków prawego i lewego wału przeciwpowodziowego rzeki Wisły. Celem tej inwestycji, której zakończenie zaplanowano na 2027 r., jest m.in. zapewnienie odpowiedniej szczelności wałów przeciwpowodziowych. Do czasu kontroli NIK wykonano pierwszy z trzech etapów w zakresie sporządzenia dokumentacji projektowej. W związku z realizowaną inwestycją Zarząd Zlewni prawidłowo i we właściwym terminie wykonywał obowiązki określone w regulaminie zamówień publicznych. Dotychczasowa realizacja zadania przebiegała zgodnie z założonym harmonogramem.

Z powodu braku środków finansowych Zarząd Zlewni nie przystąpił do realizacji zadania dotyczącego odbudowy budowli regulacyjnych na dolnej Wiśle, którego koszt oszacowano na 75.244,9 tys. zł. W opinii powołanego przez NIK biegłego, brak realizacji ww. zadania może przyczynić się do wzrostu zagrożenia powodziowego przez zagrożenie erozją wałów oraz utrudnienie lub uniemożliwienie pracy lodolamaczy, ze względu na brak odpowiednich głębokości tranzytowych. W niesprzyjających warunkach hydrologicznych, zaniechanie realizacji odbudowy ostróg może doprowadzić do powodzi o charakterze katastrofalnym.

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 rzeki Wisły (prawy i lewy) o łącznej długości 83,2 km²⁶ i klasie ważności I, chroniące obszar o powierzchni ok. 116.800 ha;
- b) wały przeciwpowodziowe kanału Młyńskiego o łącznej długości 5,9 km i klasie ważności IV, chroniące obszar o wielkości ok. 650 ha;
- c) stopień wodny Gdańska Głowa, zaliczony do III klasy ważności (wrota przeciwpowodziowe znajdujące się na obiekcie zaliczone do I klasy ważności), chroniące obszar Żuław Wielkich o powierzchni ok. 79.700 ha;
- d) stopień wodny Przegalina Południowa zaliczony do II klasy ważności (wrota przeciwpowodziowe, tj. górne wrota śluzowe pełniące jednocześnie funkcję wrót

²⁶ Z tego lewy wał o długości 30,8 km i prawy o długości 52,4 km.

- przeciwpowodziowych na obiekcie zaliczone do I klasy ważności), chroniąca obszar Żuław Gdańskich o wielkości ok. 37.100 ha²⁷;
- e) dwie kierownice ujścia Wisły do Zatoki Gdańskiej zaliczone do III klasy ważności²⁸;
- f) 545 ostróg (176 na lewym brzegu rzeki oraz 369 na prawym jej brzegu) nie posiadających klasy ważności²⁹.

Ponadto Zarząd Zlewni na obszarze Żuław utrzymywał odcinki rzeki Wisły o łącznej długości 56,2 km (od km 886 do km 942,2) oraz kanał Młyński o długości 8,2 km.

(akta kontroli str. 417-423)

2.2. W wyniku badania dokumentacji z kontroli okresowych ww. obiektów budowlanych służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław, przeprowadzanych w latach 2018-2023³⁰ ustalono, że:

- a) okresowe kontrole obiektów (roczne i pięcioletnie), o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego, były przeprowadzane z wymaganą częstotliwością dla wałów przeciwpowodziowych rzeki Wisły i kanału Młyńskiego, stopni wodnych Gdańska Głowa i Przegalina Południowa, dwóch kierownic ujścia Wisły do Zatoki Gdańskiej oraz tylko 17 z 545 ostróg na żuławskim odcinku Wisły³¹ (tj. 3%), co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. W ramach ww. kontroli przeprowadzane były również kontrole i przeglądy okresowe, wynikające z § 64 ust. 2 pkt 4 regulaminu organizacyjnego Wód Polskich, tj. kontrole stanu technicznego urządzeń wodnych;
- b) dodatkowo dla wałów przeciwpowodziowych przeprowadzano kontrole półroczne polegające na komisyjnych wiosennych przeglądach z udziałem przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego zaangażowanych w ochronę przeciwpowodziową i zarządzanie kryzysowe na danym terenie. Protokoły z tych kontroli załączano do książki obiektów³²;
- c) w czerwcu 2019 r. poszczególne odcinki wałów przeciwpowodziowych rzeki Wisły – lewego i prawego poddano także kontroli bezpiecznego użytkowania obiektu, ze względu na wystąpienie okoliczności, o których mowa w art. 61 pkt 2 ww. ustawy, tj. przemieszczenia się fali wezbraniowej korytem rzeki Wisły. W wyniku tej kontroli nie stwierdzono żadnych uszkodzeń wałów. Z wyjaśnień Dyrektora Zarządu Zlewni wynika, że w 2019 r. nastąpiło przejście fali wezbraniowej, natomiast na terenie działalności Zarządu Zlewni nie osiągnięto stanu alarmowego (przekroczony został jedynie stan ostrzegawczy), a przeprowadzenie kontroli w ww. zakresie wynikało z nadmiernej przezorności pracowników nadzoru wodnego oraz nieobowiązującej już instrukcji Instytutu Melioracji i Użytków Zielonych w Falentach dla zarządów melioracji i urządzeń wodnych;
- d) kontrole okresowe przeprowadzane były przez osoby posiadające uprawnienia, zgodnie z art. 62 ust. 4-6 ww. ustawy;
- e) zakres przeprowadzanych kontroli (w tym rocznych i pięcioletnich) był zgodny z art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego;

²⁷ Ponadto w Przegalinie znajdował się obiekt muzealny pn.: Śluza Przegalina Północna, który był wyłączony z eksploatacji.

²⁸ Ułatwiający sływ osadów niesionych przez rzekę i lodu w okresie zimowym oraz zapewniający odpowiednią dla pracy lodolamaczy głębokość koryta rzeki (zabezpieczenie regionu przed powodzią zatorową).

²⁹ Pełniące funkcję koncentracji nurtu rzecznoego dla zapewnienia odpowiednich głębokości dla swobodnego sływu lodów i pracy lodolamaczy.

³⁰ Przeprowadzonych do 23 maja 2023 r.

³¹ Przy czym kontrole dla 17 ostróg przeprowadzono po zakończeniu ich przebudowy, odpowiednio od 2019 r. dla 11 ostróg i od 2020 r. dla 6 ostróg. Wcześniej z uwagi na prace remontowe nie wymagały wykonywania kontroli stanu technicznego.

³² Kontrole przeprowadzane na podstawie metodyki przeglądu wałów byłych zarządów melioracji i urządzeń wodnych.

- f) w sześciu protokołach kontroli³³ nie zawarto informacji o wykonanych zaleceniach z poprzedniej kontroli, wymaganych art. 62a ust. 2 pkt 9 Prawa budowlanego³⁴;
- g) fakt przeprowadzenia kontroli odnotowywany był w książkach obiektów budowlanych, zgodnie z art. 60a Prawa budowlanego, który obowiązuje od 1 stycznia 2023 r., a wcześniej art. 64 Prawa budowlanego. Stwierdzono jednak, że w przypadku 528 ostróg, założone książki miały formę elektroniczną (prowadzone były na arkuszu MS Word) i nie przeprowadzono dla nich kontroli i przeglądów okresowych.

Większość zaleceń zawartych w protokołach z ww. kontroli realizowanych było na bieżąco przez Zarząd Zlewni, a w przypadku pozostałych zaleceń, ich wykonanie odłożono w czasie (m.in. w związku z planowanymi albo realizowanymi inwestycjami) lub po dokonaniu analizy zasadności, zaniechano ich realizacji. Zidentyfikowane zalecenie, które nie zostały zrealizowane lub których realizację odłożono w czasie dotyczyły m.in.:

- wykonania dróg technologicznych, w tym rozważenia możliwość wykonania drogi na koronie lub ławce wału (dla wybranych odcinków);
- wykonania niezbędnych prac celem osiągnięcia współczynnika stateczności skarpy;
- przeprowadzenia prac technicznych ograniczających filtrację przez korpus obwałowania;
- ustalenia granic działek wału od strony odwodnej na wysokości Osiedla Staszica w Tczewie.

(akta kontroli str. 271-283, 424-436, 528-537, 543-545, 944-949, 986-1019)

Dyrektor Zarządu Zlewni wyjaśniła, że:

- potrzeby w zakresie dróg technologicznych będą zrealizowane w ramach budowy ścieżek rowerowych, których konstrukcja będzie przystosowana do potrzeb drogi technologicznej. Zadanie to jest realizowane przez właściwe terytorialnie samorządy, aktualnie część ścieżek o konstrukcji spełniających parametry drogi rowerowej jest już wykonanych, pozostałe są realizowane lub są planowane;
- w zakresie bezpiecznego współczynnika stateczności skarpy to odbudowane odcinki wałów spełniają warunki stateczności obliczane dla rzędnej wody projektowej [$p=0,5\%$]. Brak stateczności występuje jedynie przy obliczaniu rzędnej wody sięgającej korony wału, tj.: według wytycznych CTKZ³⁵ przyjętych wewnętrznie przez tę instytucję. Rzędne korony wałów są wyższe od bezpiecznego wzniesienia ich korony ponad rzędną wody miarodajnej wyznaczonej zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie³⁶. Ponadto wykonane przesłony na odcinkach zrealizowanych w latach ubiegłych zadań inwestycyjnych zabezpieczają korpus wału do wysokości 0,5 m poniżej ich korony. W praktyce, z uwagi na przewyższenia, jest to powyżej rzędnej bezpiecznego wzniesienia korony wału i nie ma potrzeby podejmowania działań (w tym inwestycyjnych) w tym zakresie, w celu zwiększenia stateczności skarp i dostosowania ich do wytycznych CTKZ;
- wskazane w protokołach prace techniczne dla ograniczenia filtracji dotyczą odcinków wałów, które są objęte planowaną przebudową przez Zarząd Zlewni,

³³ Trzech z kontroli rocznych i jednego z kontroli pięcioletniej – przeprowadzonej razem z kontrolą roczną dla dwóch kierownic ujścia Wisły, dwóch dla kontroli rocznych i jednego pięcioletniej – przeprowadzonej razem z kontrolą roczną dla stopnia wodnego Gdańska Głowa oraz jednego z kontroli rocznej za 2022 r. dla stopnia Przegalina Południowa.

³⁴ Który obowiązuje od 19 września 2020 r.

³⁵ Centrum Technicznej Kontroli Zapór Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy.

³⁶ Dz. U. Nr 86, poz. 579.

w związku z tym realizacja tych zaleceń jest w trakcie, a planowany termin zakończenia prac to koniec 2027 r.;

- w przypadku oznakowania granicy działki (słupkami) celem uniemożliwienia zatrzymywania i parkowania pojazdów wzdłuż skarpy odlądowej wału, po dokonaniu analizy zasadności ich realizacji ustalono, że cały korpus wału znajduje się na działkach wału i nie wymaga geodezyjnego ustalania granicy. Ponadto ulica przylega bezpośrednio do granicy działki wału i ustawienie słupków mogłoby stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa pojazdów, dlatego odstąpiono od jego realizacji.

Wyjaśniła również, że pozostałe prace dotyczące m.in. zabudowy ubytków i nor zwierzęcych w korpusie wałów oraz naprawy zamknięć i barier oraz znaków, utwardzenia przejazdów wałowych wykonywane były głównie w ramach prac utrzymaniowych przez Zespół Wsparcia Technicznego Zarządu Zlewni.

(akta kontroli str. 271-283, 528-537)

Ponadto ustalono, że w badanym okresie kontrole budowlane przeprowadzili:

- WINB w Gdańsku³⁷: w październiku 2019 r. – lewego wału rzeki Wisły, w wyniku której stwierdzono braki w protokołach kontroli rocznych jak i pięcioletnich, polegające na niezamieszczeniu wszystkich elementów określonych w przepisach art. 62 ust. 1 i 1a Prawa budowlanego (tj.: stwierdzenia wykonania bądź nie zaleceń z poprzedniego protokołu);
- pracownicy CTKZ: trzy kontrole roczne stopnia wodnego Gdańska Głowa (za lata 2020-2022) i dwie stopnia wodnego Przegalina Południowa (za lata 2021 i 2022). Wskazane zalecenia dotyczyły m.in.: odmulenia komory śluzy, przeprowadzenia lokalnych remontów, naprawy mechanizmu mostu obrotowego czy odtworzenia brakujących punktów pomiarowych przemieszczeń pionowych i względnych (reperów) i w większości były na bieżąco realizowane lub ich usunięcie, z uwagi na brak wpływu na stan bezpieczeństwa budowlane, zaplanowano na kolejne lata.

Na podstawie wyników ww. kontroli ustalono, że stan techniczny:

- wałów Wisły i kanału Młyńskiego był w większości dobry, a jednego odcinka wału Wisły – dostateczny³⁸, niezagrażający bezpieczeństwu i nadający się do użytkowania;
- stopnia wodnego Gdańska Głowa dostateczny, a stopnia Przegalina Południowa – dobry;
- kierownic ujścia Wisły określono jako należyty;
- 17 ostróg (budowli regulacyjnych) dobry, a dla pozostałych 528 ostróg nieokreślony, gdyż nie przeprowadzono okresowych kontroli ich stanu technicznego.

(akta kontroli str. 424-527)

W wyniku przeprowadzonych w sierpniu 2023 r., na zlecenie NIK, doraźnych kontroli utrzymania stanu technicznego i przydatności do użytkowania ośmiu wybranych obiektów budowlanych³⁹ WINB w Gdańsku ustalił, że:

- a) kierownice w ujściu Wisły do Zatoki Gdańskiej (zachodnia i wschodnia) użytkowane zgodnie z przeznaczeniem. Były w należyтым stanie technicznym. W protokole z kontroli zawarto uwagi, m.in.: ubytki spoin, ogniska korozji, jak również miejsca dzikorosnących drzew, ponadto w protokołach z okresowych kontroli brak było informacji na temat zaleceń z poprzednich kontroli. Ponadto

³⁷ Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Gdańsku, obejmujący swoim zakresem wszystkie cztery odcinki lewego wału rzeki Wisły znajdujących się w utrzymaniu Zarządu Zlewni.

³⁸ Odcinek prawego wału przeciwpowodziowego rzeki Wisły dla km 64+000 - 96+400.

³⁹ Tj. Kierownic w ujściu Wisły do Zatoki Gdańskiej (zachodniej i wschodniej), stopnia wodnego Gdańska Głowa oraz pięciu wybranych budowli regulacyjnych na żuławskim odcinku Wisły (ostrogi nr: 6/894, 12/916, 16/918, 11/916 i 14/916).

- wskazano, że książkę kontroli prowadzono łącznie dla dwóch obiektów jak również sporządzano jeden protokół z kontroli okresowych obydwu obiektów, a jego treść powielala treść protokołów z poprzednich kontroli;
- b) stopień wodny Gdańska Głowa użytkowano zgodnie z przeznaczeniem. Znajdował się w należytym stanie technicznym. Stwierdzono m.in.: korozję betonu adekwatną do wieku budowli, porośnięte roślinnością w tym mchem kamienne umocnienia brzegu, korozję i ubytki w powłoce antykorozyjnej na wrotach przeciwpowodziowych. Uwagi dotyczyły również m.in. braku w protokołach z okresowych kontroli informacji na temat zaleceń z poprzednich kontroli oraz powielenie treści protokołów z poprzedniego roku;
 - c) pięć ostróg użytkowano zgodnie z przeznaczeniem, a ich stan techniczny nie zagrażał bezpieczeństwu. Stwierdzono m.in.: porośnięcie mchem i trawami elementów konstrukcyjnych jak również miejscowe narzuty piachu naniesionego przez wodę. W przypadku trzech ostróg wskazano potrzebę wykoszenia skarp i otoczenia budowli. Uwagi obejmowały również wykazywanie tej samej treści w kolejnych protokołach z kontroli rocznych i potrzebę prowadzenia obserwacji budowli ze szczególną uwagą w przypadku wezbrań i po przejściu lodu.
- W protokołach z kontroli WINB w Gdańsku nie formułowano zaleceń.

W pismach pokontrolnych WINB w Gdańsku, skierowanych do Zarządu Zlewni, po kontrolach trzech z ww. obiektów, tj. kierownic wschodniej i zachodniej Wisły oraz stopnia wodnego Gdańska Głowa wskazano, że okresowe kontrole stanu technicznego tych obiektów zostały przeprowadzone przez osobę, która nie posiadała odpowiednich uprawnień. Uprawnienia tej osoby były ograniczone i dotyczyły budowli hydrotechnicznych o powszechnie znanych rozwiązaniach konstrukcyjnych, a w ocenie WINB w Gdańsku, powyższych obiektów nie można do nich zakwalifikować Są one bowiem zaliczone do I klasy ważności i mają duże znaczenie przeciwpowodziowe. W związku z powyższym zalecono:

- przeprowadzenie i dostarczenie do WINB w Gdańsku protokołów z kontroli okresowych stanu technicznego sporządzonych przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia budowlane⁴⁰, w których należy zawrzeć informacje na temat realizacji zaleceń z poprzednich kontroli, z określeniem stopnia ich pilności;
- poinformować o założeniu kolejnego tomu książki obiektu budowlanego, oddzielnie dla kierownic wschodniej i zachodniej.

(akta kontroli str. 775-823, 1055-1079)

2.3. PUW, 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 Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie przyjęcia Planu utrzymania wód w regionie wodnym Dolnej Wisły⁴¹, 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 Wód Polskich, 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. 44-241)

⁴⁰ W specjalności hydrotechnicznej bez ograniczeń.

⁴¹ Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 4682.

Dyrektor Zarządu Zlewni wyjaśniła, że przedstawiciele Zarządu Zlewni (wybrani pracownicy⁴²) uczestniczyli w spotkaniach dotyczących aktualizacji PZRP, w systemie zdalnym poprzez telekonferencje w aplikacji Microsoft Teams, co wynikało z okresu pandemii. Analizowali oni opracowane przez firmę zewnętrzną robocze raporty oraz ostateczną listę działań. Elektroniczne dokumenty dotyczące aktualizacji były udostępniane do pobrania z zewnętrznego serwera poprzez link przesyłany we wiadomościach e-mailowych. Z uwagi, że zadania z terenu działania ZZ w Tczewie były ujęte w analizowanych dokumentach nie zgłaszano uwag. Zarząd Zlewni nie posiada protokołów i list obecności cyklicznych spotkań dotyczących aktualizacji PZRP.

(akta kontroli str. 242-245)

PUW z 2016 r. obejmował zadania utrzymaniowe związane z ochroną przeciwpowodziową Żuław na obszarze działania Zarządu Zlewni, które dotyczyły odcinków rzeki Wisły⁴³ oraz kanału Młyńskiego:

- a) dla rzeki Wisły: usuwania drzew i krzaków porastających dno oraz brzegi śródlądowych dróg powierzchniowych (realizowane co rok, a wycinka drzew i zakrzaczeń w ramach potrzeb); udrażniania śródlądowych dróg powierzchniowych przez usuwanie zatorów utrudniających swobodny przepływ wód oraz usuwanie namulów i rumoszu (realizowane co rok w ramach potrzeb); remont lub konserwacja stanowiących własność właściciela wody: budowli regulacyjnych (co roku) oraz urządzeń wodnych (bez określenia terminu);
- b) dla kanału Młyńskiego: wykaszanie roślin z dna oraz brzegów śródlądowych powierzchniowych (nie częściej niż raz w roku); usuwanie roślin pływających i korzeniących się w dnie śródlądowych wód powierzchniowych (nie częściej niż raz na 3 lata); usuwanie drzew i krzaków porastających dno oraz brzegi śródlądowych dróg powierzchniowych (cyklicznie co 2 lata); usuwanie z śródlądowych wód powierzchniowych przeszkód naturalnych oraz wynikających z działalności człowieka (w ramach potrzeb); udrażnianie śródlądowych wód powierzchniowych przez usuwanie zatorów utrudniających swobodny przepływ wód oraz usuwanie namulów i rumoszu (cyklicznie co 5 lat) oraz remont lub konserwacja stanowiących własność właściciela wody urządzeń wodnych (cyklicznie co 3 lata, malowanie elementów metalowych, uzupełnienie ubytków betonu).

Ponadto dla dwóch stopni wodnych w PUW wskazywano zadania utrzymaniowe przypisane odpowiednio:

- a) dla rzeki Szkarpany (w zakresie stopnia wodnego Gdańska Głowa): remont wrót, mostu i śluzy (co 5 lat w ramach potrzeb dla mechanizmów i ogólnie co 20 lat w ramach potrzeb dla pozostałej budowli);
- b) dla rzeki Martwa Wisła (w zakresie stopnia wodnego Przegalina Południowa): wycinka drzew i zakrzaczeń (co 3 lata w ramach potrzeb), odmulanie awanportów (górnego i dolnego komory śluzy co 10 lat w ramach potrzeb oraz odbudowa co 15 lat w ramach potrzeb) oraz remonty i konserwacja wrót przeciwpowodziowych, oczyszczanie progów (co 10 lat w ramach potrzeb).

(akta kontroli str. 21,752-753)

W poszczególnych latach 2018-2023 w planie utrzymaniowym dla obiektów pozostających w utrzymaniu Zarządu Zlewni, a służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław (wskazanych w pkt 2.1 wystąpienia pokontrolnego) przyjęto do realizacji i wykonano następujące prace utrzymaniowe:

- a) okoszenie wałów przeciwpowodziowych oraz konserwację kanału Młyńskiego i jego wałów, na które w latach 2018-2022 wydatkowano środki własne

⁴² Z-ca Dyrektora, kierownik działu inwestycji oraz kierownik zespołu obiektów hydrotechnicznych.

⁴³ Kilometr 0+000-128+812 (MPHP) 942+300 – 13+488 (OBZP).

w wysokości 2 429,7 tys. zł (z planowanych 2 480,6 tys. zł⁴⁴). Zaplanowane prace w ww. zakresie na 2023 r. nie zostały jeszcze zrealizowane. Planowany koszt ich wykonania ustalono na 657,0 tys. zł.;

- b) remonty skarp, brzegów cieków i kanałów na terenie Zarządu Zlewni (w zakresie kanału Młyńskiego), na które w 2022 r. wydano 49,3 tys. zł (w pełnej planowanej wysokości);
- c) w 2023 zaplanowano:
- zadanie pn.: „Zabudowa uszkodzonych skarp wału przeciwpowodziowego kanału Młyńskiego”, na które przewidziano 17,3 tys. zł;
 - zadanie pn.: „Naprawa klapy wsporniczej, oczyszczanie komory śluzy w rejonie klapy, wrót śluzy i wrót przeciwpowodziowych, naprawa mostu obrotowego obiektu hydrotechnicznego Gdańska Głowa”, na które zaplanowano wydatki w kwocie 77,7 tys. zł.

W trakcie kontroli⁴⁵ powyższe zadania były na etapie prowadzenia postępowania o udzielanie zamówienia publicznego.

Ponadto w 2022 r., z uwagi na wystąpienie awarii na stopniu wodnym Gdańska Głowa, zrealizowano zadanie nieujęte w planie pn.: „Awaryjne odmulanie progu wnek, wypadów wrót przeciwpowodziowych śluza Gdańska Głowa”, na które przeznaczono 10,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 546-557, 558-559, 614)

Dyrektor Zarządu Zlewni wyjaśniła, że zadania związane z utrzymaniem (w tym urządzeń wodnych) planowane są corocznie w ramach limitu środków finansowych na ich utrzymanie. Plan tworzony jest na podstawie przydzielonych zadań oraz wyników kontroli obiektów będących w utrzymaniu Zarządu Zlewni. Oprócz wskazanych i realizowanych w ramach Planów Utrzymaniowych zadań nie zidentyfikowano innych istotnych zadań, które zdaniem Zarządu Zlewni należałoby w nich ująć (wszystkie zadania przyjęto do realizacji). Zadania nie ujęte w planie realizowano w przypadku nagłej konieczności. W badanym okresie tylko w przypadku 2022 r. zaistniała potrzeba wykonania dodatkowego zadania nieujętego w Planach Utrzymaniowych i dotyczyło to awarii śluzy na stopniu wodnym Gdańska Głowa. W grudniu 2022 r., podczas prób przed okresem zimowym na rzece Wiśle, przeszkoda na dnie progu wrót utrudniała sterowanie ich zamknięciem. Wyjaśniła również, że część zadań w zakresie utrzymania, w tym dbanie o czystość na wałach (usuwanie śmieci, czyszczenie ciągów pieszych), konserwacja barierek wałowych, rozrzucanie kretowisk, punktowe uszczelnienia oraz część prac wynikających z ustaleń z kontroli stanu technicznego i przeglądów, realizowana była siłami własnymi, dla których nie prowadzono ewidencji w zakresie ustalania i dokumentowania ich wartości.

(akta kontroli str. 242-270)

W wyniku oględzin NIK wybranych pięciu odcinków kanału Młyńskiego oraz odcinków wałów przeciwpowodziowych tego kanału⁴⁶ ustalono, że:

- a) brzegi i dno kanału nie były porośnięte drzewami lub krzewami. Stwierdzono jednak, że dla jednego odcinka kanału od strony skarpy (naprzeciwko wałów) w bliskiej odległości kanału znajdowały się liczne drzewa i krzewy (bez wpływu na szerokość lub drożność kanału). Ponadto ustalono, że żaden z oglądanych

⁴⁴ Różnice w wykonaniu wynikały głównie z wystawionych not obciążeniowych za nieterminową realizację zleconych zadań przez wybranych wykonawców.

⁴⁵ Na dzień 23 czerwca 2023 r.

⁴⁶ Tj.: km wału: 0+460 – 0+800 – km kanału 5+000 – 5+400; km wału: 0+250 - 0+432 km kanału 4+750 - 4+980, km wału: 2+600 – 2+900 – km kanału 6+800 – 7+100, km wału: 0+000 - 0+966 - km kanału: 0+505 – 1+471 i km wału: 0+500 - 0+830 – km kanału: 2+250 -2+594.

- odcinków wału kanału Młyńskiego nie był porośnięty drzewami lub krzakami (z obydwu stron);
- b) z dna cieku dało się zaobserwować rośliny wyrastające ponad powierzchnię wody, co dotyczyło głównie dwóch z pięciu oglądanych odcinków kanału. Z oświadczenia pracownika Zarządu Zlewni wyznaczonego do udziału w oględzinach wynika, że jest to tegoroczny odrost głównie trzciny i lilii wodnych. Planowane koszenie cieku oraz wałów i skarp planowane jest na przełomie czerwca i lipca 2023 r. (po oględzinach NIK);
 - c) dla żadnego z odcinków w korycie kanału nie stwierdzono przeszkód naturalnych lub wynikających z działalności człowieka bądź zwierząt (w tym tam bobrowych), które mogłyby powodować zatory utrudniające swobodny przepływ wód;
 - d) w brzegach skarp jak i wałów oraz na dnie nie zaobserwowano wyrw jak również nor bobrów lub innych zwierząt.

(akta kontroli str. 560-567)

W wyniku dodatkowych oględzin wybranych trzech odcinków kanału Młyńskiego wskazanych przez Zarząd Zlewni jako teren, na którym bytują bobry, ustalono, że znajdują się tam trzy zapadliska gruntu - ubytki w skarpie odwodnej wałów przeciwpowodziowych, które powstały, jak wskazano, w wyniku bytowania tych zwierząt. W okolicach miejsc po norach znajdowało się łącznie osiem powalonych drzew (topoli), z których pięć częściowo opadło do koryta kanału. Dwa z opadniętych do koryta drzew nosiło świeże ślady bytności bobrów.

Jak oświadczył obecny przy oględzinach pracownik Nadzoru Wodnego w Tczewie, drzewa powalone przez bobry są na bieżąco usuwane siłami własnymi Zarządu Zlewni. Natomiast drzewa, które w trakcie oględzin znajdowały się w korycie kanału, z uwagi na niski stan wody oraz brak zagrożenia dla jej przepływu, są usuwane w trakcie prac utrzymaniowych związanych z konserwacją kanału Młyńskiego przez wyłonionego wykonawcę tych prac (prace były w trakcie realizacji, a przewidywany termin ich zakończenia zaplanowano do 25 lipca 2023 r.⁴⁷) Konieczność naprawy zapadlisk i wyrw dla danego odcinka, która ujawniona i potwierdzona została m.in. przy okazji wiosennych przeglądów wałów w 2023 r., planowana była do wykonania przez firmę zewnętrzną (przygotowywano dokumentację celem przeprowadzenia postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego na ich wykonanie).

(akta kontroli str. 568-573)

W badanym okresie Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsku (dalej: „RDOŚ”) wydał łącznie 49 decyzji dotyczących zezwolenia na niszczenie i usuwanie nor oraz tam bobra europejskiego, które dotyczyły cieków i urządzeń wodnych na terenie działania Zarządu Zlewni. Cztery⁴⁸ z nich dotyczyły terenów znajdujących się na obszarze Żuław⁴⁹.

(akta kontroli str. 1322-1330, 1333-1384)

Z wyjaśnień Dyrektora Zarządu Zlewni wynikało, że na terenie działania Zarządu Zlewni na obszarze Żuław w obrębie wałów rzeki Wisły nie ma problemu kopania nor i uszkodzania ich korpusu ziemnego przez bobry. Wynika to m.in. z szerokiego międzywała i braku zbiornika wodnego w bezpośrednim sąsiedztwie korpusu wałów, jak również z szerokiego koryta rzeki Wisły (o głębokości powyżej 1 m) oraz silnego

⁴⁷ Na wykonanie wszystkich zleconych wykonawcy w umowie prac ustalono termin do 31 sierpnia 2023 r. Zgodnie z przekazanym kontrolerowi NIK oświadczeniem prace wykonano 26 lipca 2023 r.

⁴⁸ Decyzje: nr RDOŚ-Gd-WZG.6401.155.2018.APO.2 z 27 czerwca 2018 r. (obowiązywała do 31.12.2018 r.), nr RDOŚ-Gd-WZG.6401.269.2019.ŁT.2 z 31 stycznia 2020 r. (obowiązywała do 31.12.2020 r.), nr RDOŚ-Gd-WZG.6401.62.2022.AN.2 z 1 kwietnia 2022 r. (obowiązywała do 15.04.2023 r.) oraz nr RDOŚ-Gd-WZG.6401.233.2022.NJ.2 z 4 listopada 2022 r. (obowiązuje do 31.12.2025 r.).

⁴⁹ W tym trzy dotyczyły wałów przeciwpowodziowych kanału Młyńskiego, a czwarta – ostatnia wydana na wniosek Wód Polskich, wszystkich wałów przeciwpowodziowych rzek i kanałów administrowanych przez Wody Polskie na terenie województwa pomorskiego.

nurtu wody. Nieliczne nory lisie są usuwane siłami własnymi. Na kanale Młyńskim do 2022 r. problem negatywnego oddziaływania zwierząt na stan zabezpieczeń przeciwpowodziowych występował, jednak jego skala była nieduża m.in. w związku z tym w tych latach występowały okresy⁵⁰, w których nie obowiązywały decyzje RDOŚ obejmujące obszar Żuław w zakresie działalności Zarządu Zlewni (nie występował o ich wydanie). Nie dokonywano w tym czasie żadnych prac związanych z usuwaniem szkód bobrowych. W latach 2018-2022 w okresie obowiązywania przedmiotowych zezwoleń, wszelkie prace związane z usuwaniem bytności bobrów w obrębie Żuław wykonywane były siłami własnymi i nie jest możliwe oszacowanie kosztów z tym związanych⁵¹. Nasilenie problemu związanego z bytnością bobrów miało miejsce dopiero w 2022 r. Przedmiotowe uszkodzenia powodowały osłabienie korpusu wału, jednak z uwagi na wykonaną przesłonę bentonitową był on dodatkowo zabezpieczony przed przesiąkami lub przebiciem hydraulicznym, co znacznie ograniczało niebezpieczeństwo przerwania wału i zalania obszaru chronionego. Uszkodzenia powodowane przez bobry pogarszają stan techniczny i estetykę obiektu oraz wymuszają przeznaczenie posiadanych w ramach limitu środków finansowych na ich naprawę⁵² (wartość wykonanych w tym zakresie prac w 2022 r. wyniosła 49,4 tys. zł), a w 2023 r. zaplanowano wydatki w kwocie 17,3 tys. zł. W związku ze stwierdzonymi uszkodzeniami prowadzone było postępowanie o udzielenie zamówienia m.in. na ich naprawę.

Ponadto Dyrektor Zarządu Zlewni wyjaśniła, że na obszarze Żuław Zarząd Zlewni nie posiadał i nie realizował decyzji dotyczących ograniczenia populacji bobra europejskiego poprzez odłowy lub odstrzały redukcyjne. Wyjaśniła, że w przypadku wydanych decyzji na odstrzały redukcyjne, koła łowieckie, które mogłyby wykonać odstrzały podejmują te działania w bardzo ograniczonym zakresie, a odłowy w praktyce nie są wykonywane, ponieważ w Polsce, praktycznie nie ma miejsc do których można przesiedlić odłowione osobniki. Wskazała również, że problem negatywnego wpływu zwierząt na utrzymanie wałów i kanałów jest związany ze wzrostem populacji bobra europejskiego, który jest objęty ochroną gatunkową. Rozwiązaniem tej kwestii byłaby redukcja populacji tych zwierząt w obrębie wałów i kanałów, jednak ochrona prawna i silna presja organizacji ekologicznych ograniczają lub uniemożliwiają działania redukcyjne.

(akta kontroli str. 574-594, 1032-1033, 1322-1330)

W wyniku realizacji ww. czterech decyzji dotyczących zezwolenia na niszczenie i usuwanie nor oraz tam bobra europejskiego, które dotyczyły cieków i urządzeń wodnych zlokalizowanych m.in. na terenie Żuław ustalono, że Zarząd zgodnie z zapisami w nich zawartymi terminowo składał sprawozdania z ich realizacji. W ramach wydanych decyzji w badanym okresie podejmowano działania związane z usuwaniem i zabudową nor bobrowych zlokalizowanych w wałach kanału Młyńskiego na odcinkach: 0+432-0+482, 4+400-4+600, 4+549-4+980, 1+764-2+594, 7+100-7+300 oraz 4+520-4+550.

(akta kontroli str. 1324-1384)

⁵⁰ Od stycznia do lipca 2018 r., od stycznia 2019 r. do stycznia 2020 r. oraz od stycznia 2021 r. do sierpnia 2022 r.

⁵¹ Polegały one głównie na zabudowie nor i wykonywaniu cyklicznych lustracji terenowych przez pracowników Zarządu Zlewni.

⁵² Zabudowa nor bobrowych wykonywana jest ze środków finansowych na utrzymanie wód i urządzeń wodnych przyznawanych w ramach limitu dla Zarządu Zlewni i w badanym okresie finansowana była w ramach posiadanego limitu środków finansowych na utrzymanie wód i urządzeń wodnych.

Badanie dokumentacji dotyczącej wykonania przez Zarząd Zlewni sześciu wybranych zadań utrzymaniowych⁵³, o łącznej wartości 935,2 tys. zł, wykazało, że:

- realizacja pięciu wynikała z Planu utrzymania, a jedno było zadaniem dodatkowym (poza planem), związanym z wystąpieniem awarii wrót na stopniu wodnym;
- wszystkie zadania zostały zrealizowane w całości;
- pięć zadań zrealizowano terminowo, zgodnie z przyjętymi harmonogramami i podpisanymi umowami, a w przypadku jednego (dotyczącego okoszenia wałów przeciwpowodziowych w 2022 r.) nastąpiło opóźnienie w jego realizacji z winy wykonawcy, w wyniku czego w prawidłowej wysokości naliczone zostały przez zamawiającego kary umowne⁵⁴;
- efektem wykonanych zadań było okoszenie wybranych odcinków wałów oraz w jednym przypadku przywrócenie pełnej sprawności wrotom przeciwpowodziowym na stopniu wodnym.

Ponadto ustalono, że dla wybranych odcinków wałów rzeki Wisły oraz kanału Młyńskiego⁵⁵ (dotyczących objętych badaniem zadań), prace utrzymaniowe (w tym m.in. okoszenie wałów, prace wynikające z kontroli stanu technicznego oraz przeglądów i inne prace utrzymaniowe) w okresie objętym kontrolą realizowane były zgodnie z warunkami określonymi dla nich w PUW z 2016 r., w tym z wymaganą częstotliwością i wymaganym zakresie.

(akta kontroli str. 21, 420-423, 558, 595, 754-769, 825-943)

2.4. Podejmowane w badanym okresie zadania utrzymaniowe, które opisano wyżej w pkt 2.3 wystąpienia pokontrolnego, dotyczyły prac określonych w art. 395 pkt 3 Prawa wodnego (wycinanie roślin z wód lub brzegu w związku z utrzymywaniem wód, śródlądowych dróg wodnych oraz remont urządzeń wodnych) i były wyłączone z obowiązku uzyskania na nie pozwolenia wodnoprawnego lub zgłoszenia wodnoprawnego.

(akta kontroli str. 558-559)

2.5. Badanie dokumentacji dotyczącej udzielenia zamówień publicznych na wykonanie sześciu zadań o łącznej wartości 935,2 tys. zł (o których mowa wyżej w pkt 2.3 wystąpienia pokontrolnego) wykazało, że:

- a) w dwóch przypadkach w 2018 i 2019 r. zadania⁵⁶ stanowiły część zamówień które udzielone zostały przez Dyrektora Zarządu Zlewni w trybie przetargu nieograniczonego i na zasadach określonych w PZP⁵⁷;
- b) trzy zadania zrealizowano w ramach zamówień publicznych (w trybie przetargu nieograniczonego) udzielonych przez RZGW, dla których Zarząd Zlewni pełnił rolę inicjatora. Zgodnie z regulaminem zamówień publicznych Zarząd Zlewni zrealizował przypisane mu w tym zakresie obowiązki: sporządzono i przekazano m.in.: do właściwej komórki RZGW propozycję zamówień publicznych, informację dla KZGW o zamiarze udzielenia zamówienia publicznego celem weryfikacji z planem postępowań oraz wnioski o wszczęcie postępowania (wraz z wymaganymi załącznikami);
- c) jedno zadanie było wyłączone ze stosowania PZP ze względu na jego wartość, a Dyrektor Zarządu Zlewni udzielił go w wyniku prawidłowo zastosowanej i zrealizowanej procedury wynikającej z regulaminu udzielania zamówień

⁵³ Jednego dla każdego z badanych lat, w tym pięciu dotyczących bieżącej konserwacji wałów (koszenia) oraz jednego w zakresie awaryjnego odmulania progu wnek i wrót przeciwpowodziowych śluzy na stopniu wodnym Gdańska Głowa.

⁵⁴ Opóźnienie w realizacji wyniosło osiem dni, a naliczona kara umowna (0,5% wartości umowy za każdy dzień zwłoki) wyniosła łącznie 11,3 tys. zł (w tym 6,7 tys. zł na obszarze Żuław).

⁵⁵ Rzeki Wisły na odcinku wału lewego o długości 30,8 km i prawego o długości 52,4 km oraz wałów kanału Młyńskiego lewego o długości 5,9 km oraz prawego o długości 0,6 km.

⁵⁶ Dotyczące koszenia wałów przeciwpowodziowych rzeki Wisły w latach 2018 i 2019.

⁵⁷ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.).

publicznych⁵⁸ (kwota poniżej 50,0 tys. zł). Ustalono m.in., że: prawidłowo i we właściwym terminie sporządzono protokół awarii, oszacowano wartość zamówienia, sporządzono szczegółowy opis jego przedmiotu oraz wybrano wykonawcę, a wystawione zlecenie było zgodne ze złożoną ofertą;

Objęte badaniem zamówienia były zgodne z celami zadań wskazanych w Planie utrzymania, a podpisane umowy były zgodne ze złożonymi ofertami.

Wydatki poniesione na realizację ww. zadań w łącznej kwocie 935,2 tys. zł były celowe, uwzględnione w Planie utrzymania. Ponadto zostały poniesione zgodnie z postanowieniami umów z wykonawcami, po dokonaniu odbiorów wykonanych prac. Zobowiązania wynikające z faktur uregulowano w terminie i kwotach określonych w umowach.

(akta kontroli str. 596-613)

2.6. Dla urzędzeń wodnych, w tym budowli, służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław na obszarze działania Zarządu Zlewni (wskazanych w pkt 2.1 wystąpienia pokontrolnego) pozwolenia wodnoprawne i instrukcje eksploatacji wydano jedynie dla stopni wodnych Przegalina Południowa oraz Gdańska Głowa (dla tego stopnia pozwolenie dotyczyło także piętrzenia wody na wrotach przeciwpowodziowych). Pozostałe obiekty: wały przeciwpowodziowe, ostrogi i kierownice ujścia Wisły, były wyłączone z obowiązku ich posiadania.

W wyniku analizy dokumentacji, w tym pozwoleń wodnoprawnych oraz instrukcji eksploatacji dwóch stopni wodnych ustalono, że:

- a) obiekty zostały przejęte przez Zarząd Zlewni do administrowania w 2021 r., tj. stopień wodny Gdańska Głowa od Zarządu Zlewni w Elblągu – od dnia 1 sierpnia 2021 r., a stopień Przegalina Południowa od Zarządu Zlewni w Gdańsku – od dnia 1 maja 2021 r.;
- b) pozwolenia wodnoprawne wydane dla RZGW, (wynikające z nich prawa i obowiązki wstąpiły z mocy prawa Wody Polskie):
 - na okres 50 lat (do 24 kwietnia 2051 r.) na szczególne korzystanie z wód rzeki Szkarpawy, polegające na piętrzeniu wody na stopniu wodnym Gdańska Głowa, które w związku z art. 11 ustawy o zmianie ustawy Prawo wodne⁵⁹, wygasło po upływie 20 lat od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, tj. 10 maja 2021 r.⁶⁰ Po tym dniu obiekt, wyposażony w służbę żeglugową, użytkowano bez pozwolenia wodnoprawnego wymaganego art. 389 pkt 2 w związku z art. 34 pkt 6 ustawy Prawo wodne;
 - na okres 20 lat (do 28 czerwca 2021 r.) na szczególne korzystanie z wód rzeki Martwej Wisły, dotyczące piętrzenia wody na stopniu Przegalina Południowa. Po tym okresie obiekt, wyposażony w służbę żeglugową, użytkowano bez pozwolenia wodnoprawnego wymaganego ww. ustawą, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- c) dla obydwu obiektów opracowano instrukcje eksploatacji: dla służby na stopniu wodnym Gdańska Głowa instrukcja z marca 2000 r., a dla służby na stopniu Przegalina Południowa z września 2002 r. Od momentu ich opracowania instrukcje nie były aktualizowane, mimo takiego obowiązku, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 615-696)

⁵⁸ Zarządzenie nr 91/2020 Prezesa PGW Wody Polskie z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych w PGW Wody Polskie (ze zm.).

⁵⁹ Ustawa z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 130, poz. 1087) – dalej: „ustawa o zmianie ustawy Prawo wodne”.

⁶⁰ W dniu 25 kwietnia 2001 r. decyzja wpłynęła do RZGW, a po 14 dniach uprawomocniła się (tj. w dniu 10 maja 2001 r.) i obowiązywała przez 20 lat, tj. do 10 maja 2021 r.

Pomimo, że w badanym okresie pozwolenia wodnoprawne wydane dla ww. dwóch obiektów straciły ważność, a instrukcje eksploatacji były nieaktualne ustalono, że dla wybranych trzech miesięcy⁶¹:

- a) śluzowania dla obydwu obiektów odbywały się z zachowaniem parametrów zgodnych z nieobowiązującymi pozwoleniami wodnoprawnymi;
- b) eksploatacja obiektów odbywała się zgodnie z nieaktualnymi instrukcjami eksploatacji, w tym m.in. prowadzono i na bieżąco uzupełniano książki: zmianowe obsługi stałej, utrzymania budowli oraz protokołów kontroli.

(akta kontroli str. 615)

2.7. Na podstawie prowadzonego przez Zarząd Zlewni rejestru skarg i wniosków ustalono, że w badanym okresie wpłynął jeden wniosek związany z utrzymaniem urządzeń wodnych służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław⁶². Dotyczył on natychmiastowego podjęcia działań związanych z przystąpieniem do koszenia wałów i obiektów ochrony przeciwpowodziowej w związku z prognozowanym długotrwałym wysokim stanem wody i związanym z tym ryzykiem powodziowym. W wyniku badania tego wniosku, złożonego przez Wójta Gminy Cedry Wielkie, ustalono, m.in. że Zarząd Zlewni rozpatrzył go w terminie miesiąca od dnia otrzymania (zgodnie z art. 237 § 1 kpa⁶³) oraz zgodnie z postanowieniami § 17 regulaminu organizacyjnego Wód Polskich⁶⁴. Z udzielonej odpowiedzi wynikało m.in. że ze względu na wysokość przyznaných w 2018 r. środków finansowych w pierwszej kolejności wykonane zostaną prace związane z utrzymaniem koryt cieków i kanałów (koszenie, hakowanie i odmulanie) oraz pompowni odwadniających, a także prace w zakresie likwidacji wyrw i nor bobrowych. Natomiast zadania związane z koszeniem wałów przeciwpowodziowych będą wykonywane w dalszej kolejności, w przypadku pozyskania dodatkowych środków. Przedmiotowe koszenie rozpoczęto 29 października i zakończono 12 grudnia 2018 r., a koszt wykonania usługi wyniósł 116,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 44-241, 253, 373-416)

Dyrektor Zarządu Zlewni wyjaśniła, że 2018 r. był pierwszym rokiem działalności Zarządu (powstawały struktury organizacyjne, przejmowano urzędnia wodne od samorządów, ustalano priorytety wykonywania poszczególnych prac, bilansowano ilości i wartości do planów w zakresie prac utrzymaniowych i inwestycyjnych), co miało wpływ na opóźnienia w przyznaniu środków finansowych, które uniemożliwiły wcześniejsze wszczęcie procedury przetargowej⁶⁵, jak również na późniejszym etapie, na czas niezbędny na wybranie wykonawców prac. Od 2019 r. planowano prace utrzymaniowe na wałach i wykonywano je w założonych terminach.

(akta kontroli str. 271-283)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zarząd Zlewni nie przeprowadzał okresowych kontroli, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a (co najmniej raz w roku) i art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego (co najmniej raz 5 lat) 528 z 545 budowli regulacyjnych, tzw. ostróg, na żuławskim odcinku Wisły.

W latach 2018-2022 winno być przeprowadzonych łącznie 3 168 kontroli stanu technicznego, z tego: 2 640 kontroli rocznych oraz 528 kontroli pięcioletnich.

⁶¹ Dla miesiąca sierpień w latach 2021-2022 oraz kwiecień 2023 r.

⁶² Wniosek Gminy Cedry Wielkie z dnia 24.07.2018 r., złożony w dniu 27.07.2018 r.

⁶³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.).

⁶⁴ Wprowadzonego zarządzeniem nr 1/2018 Prezesa Wód Polskich z dnia 2 stycznia 2018 r.

⁶⁵ Wniosek o udzielenie zamówienia publicznego GD.ZOZ.4.281.4.2018.MR zaakceptowany 13 września 2018 r.

Dyrektor Zarządu Zlewni (realizujący w okresie od 17 października 2022 r. do 2 lipca 2023 r. zadania kierownika Wydziału Utrzymania⁶⁶) oraz kierownik Wydziału Utrzymania⁶⁷, do którego obowiązków należało m.in. dokonywanie okresowych przeglądów urządzeń wodnych oraz wykonywanie kontroli stanu technicznego jak również nadzór nad ich utrzymaniem i eksploatacją wyjaśnili, że w 2018 r. nie prowadzono takich kontroli, gdyż był to pierwszy rok działalności Zarządu, który dodatkowo nie był w posiadaniu dokumentacji tych budowli. Dyrektor wyjaśniła, że zadanie w zakresie organizowania i wykonywania kontroli rocznych i pięcioletnich 545 szt. ostróg realizowane było przez Nadzór Wodny w Tczewie, w którym nie zatrudnia się pracowników posiadających uprawnienia do wykonywania kontroli ostróg we własnym zakresie, a poproszony o wsparcie w tym zakresie Kierownik Zespołu Obiektu Hydrotechnicznego – Baza Flotylii Łodołamaczy (posiadający takowe) nie mógł ich zrealizować z uwagi na liczne obowiązki, absencje chorobowe, późniejszą pandemię koronawirusa i ostatecznie przejście na emeryturę w 2022 r. W latach 2019-2022 Zarząd Zlewni analizował zlecenie firmie zewnętrznej wykonanie przedmiotowych kontroli, jednak przyznane limity środków finansowych to uniemożliwiały. Wynikało to m.in. z innych, równie pilnych prac i działań związanych z zabezpieczeniem przeciwpowodziowym, a planowanie zamówienia publicznego w okresie jesienno-zimowym, po ewentualnym „uwolnieniu” środków (tj. po przeprowadzonych przetargach na inne prace o zabezpieczeniu przeciwpowodziowym), było niemożliwe, ze względu na krótki termin do zakończenia roku finansowego i dużej ilości ostróg.

Dyrektor wyjaśniła również, że w 2023 r. z przyznanego w styczniu limitu środków finansowych, w trakcie kontroli NIK dokonano przesunięć w planie, poprzez rezygnację lub ograniczenie zakresu rzeczowego innych prac. Dzięki temu zabezpieczono środki w kwocie 109,0 tys. zł na zlecenie jednostce zewnętrznej wykonania powyższych kontroli. W tym celu przygotowano dokumenty do postępowania o udzielenie zamówienia, które zostały przesłane do RZGW⁶⁸. Termin wykonania kontroli wszystkich ostróg na obszarze Żuław ustalono na 15 grudnia 2023 r. Ponadto wyjaśniła, że celem zabezpieczenia środków na kolejne lata i dostosowania terminu wykonania kontroli stanu technicznego ostróg do zmiennych stanów wody w Wiśle⁶⁹ Zarząd Zlewni wystąpi jeszcze w tym roku do Prezesa Wód Polskich o promesę na środki finansowe na rok 2024, a w chwili jej otrzymania zainicjuje wszczęcie procedury przetargowej, co uniezależni wykonanie kontroli ostróg od zmiennych warunków poziomu wody w korycie rzeki.
(akta kontroli str. 424-436, 528-541, 1032, 1034-1054)

NIK zauważa, że Zarząd Zlewni, pomimo posiadania wiedzy już od 2018 r. o potrzebie poddawania okresowym kontrolom wszystkich ostróg oraz pomimo podejmowania nieudanych prób przeprowadzenia ich we własnym zakresie, skuteczne działania celem zabezpieczenia środków i zlecenie firmie zewnętrznej wykonanie przedmiotowych kontroli podjął dopiero w trakcie kontroli NIK.

2. Książki obiektu budowlanego dla 528 budowli regulacyjnych – ostróg na Wiśle (z 545 ostróg na żuławskim odcinku tej rzeki) były prowadzone w Zarządzie Zlewni z naruszeniem przepisów prawa budowlanego, ponieważ:
 - a) miały formę elektroniczną (arkusze MS Word), co było niezgodne z § 3 i 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 3 lipca 2003 r. w sprawie książki

⁶⁶ Z uwagi na wakat na tym stanowisku i brak formalnego przypisania zadań innemu pracownikowi.

⁶⁷ Pełniący tę funkcję od stycznia 2018 r. do października 2022 r.

⁶⁸ Według stanu na 26 lipca 2023 r. otwarcie ofert, w związku z ogłoszonym w dniu 18 lipca 2023 r. przetargiem nieograniczonym na platformie zakupowej Wód Polskich, miało nastąpić 18 sierpnia 2023 r. Zgodnie z warunkami opisu zamówienia zadanie miało zostać zrealizowane w terminie 60 dni od podpisanej umowy i obejmować miało 421 ostróg (pozostałe siedem miało zostać skontrolowanych siłami własnymi).

⁶⁹ Kontrole mogą być wykonywane przy stanach wody poniżej średniego gdy ostrogi są widoczne.

objektu budowlanego⁷⁰, które obowiązywało do 31 grudnia 2022 r. Zgodnie z nim książka winna być prowadzona w formie papierowej, mieć format A-4 i być wykonana w sposób trwały, zapewniający przydatność do użytkowania w całym okresie użytkowania obiektu oraz powinna mieć strony ponumerowane oraz zabezpieczone w sposób chroniący przed ich usunięciem lub wymianą;

- b) nie spełniały również wymagań wynikających z rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie książki obiektu budowlanego oraz systemu Cyfrowa Książka Obiektu Budowlanego⁷¹, które obowiązuje od 1 stycznia 2023 r. Zgodnie z tymi przepisami książki powinny być prowadzone w postaci papierowej lub elektronicznej – w tym przypadku w dedykowanym do tego systemie c-KOB (do którego dostęp wymagał m.in. prawidłowego przeprowadzenia procesów uwierzytelniania użytkownika konta po dokonaniu jego identyfikacji). Ponadto zgodnie z § 18 ww. rozporządzenia wpisów w książce obiektu budowlanego dokonuje się w sposób trwały i czytelny, a każdy z nich winien obejmować m.in. datę, określenie osoby dokonującej wpisu oraz czytelny podpis osoby dokonującej wpisu w książce obiektu budowlanego w postaci papierowej lub systemowym potwierdzeniem tożsamości w książce obiektu budowlanego w postaci elektronicznej.

Dyrektor Zarządu Zlewni, która od 17 października 2022 r. do 2 lipca 2023 r. realizowała zadania kierownika Wydziału Utrzymania⁷² oraz kierownik Wydziału Utrzymania⁷³, wyjaśnili, że w 2018 r., po powstaniu Wód Polskich Zarząd nie posiadał książek obiektu budowlanego ostróg, ponieważ takowe nie zostały przekazane przez poprzednią jednostkę. Był to okres organizowania się struktur Zarządu Zlewni, zapoznawania się pracowników z zakresami nowych obowiązków, przejmowania po byłych jednostkach majątku wraz z dokumentacjami administrowanych obiektów budowlanych i analizowania jej kompletności. W tym czasie ujawniono między innymi brak książek obiektu budowlanego ostróg, których prowadzenie należy do obowiązków kierownika właściwego nadzoru wodnego. Ostrogi na Wiśle w obszarze Żuław znajdują się na terenie działania Nadzoru Wodnego w Tczewie, w którym jest zatrudnionych (łącznie z Kierownikiem) trzech pracowników – w tym jeden w niepełnym wymiarze etatowym. Na przełomie lat 2018 i 2019 z uwagi na brak ww. książek, po analizie możliwości realizacji tego obowiązku zdecydowano, że założone one zostaną siłami własnymi, a z uwagi na dużą ich ilość i ograniczone zasoby kadrowe, do wykonania tego zadania wytypowano zespół pracowników (w skład którego wchodziłi zarówno pracownicy Zarządu Zlewni – 4 osoby, jak i nadzoru wodnego w Tczewie – 3 osoby) posiadających wiedzę oraz doświadczenie w zakresie ich prowadzenia. Prowadzenie książek w plikach programu MS Word wynikało z założenia, że będzie to mniej pracochłonne niż ich opracowanie w wersji papierowej i braku świadomości, że tak opracowane książki nie spełniają wymagań rozporządzenia w sprawie książki obiektu budowlanego.

W wyniku kontroli NIK, prowadzone dotychczas w plikach MS Word książki obiektu budowlanego dla 528 ostróg zostały wydrukowane i uzupełnione tak aby spełniały wymogi prawne. Pozostałe 17 książek obiektu budowlanego zostały już założone na papierowych drukach książek obiektu budowlanego w latach 2019 i 2020, po odbiorach końcowych wykonanych modernizacji ostróg.

⁷⁰ Dz. U. Nr 120 poz. 1134.

⁷¹ Dz. U. poz. 2778.

⁷² Z uwagi na wakat na tym stanowisku i brak formalnego przypisania zadań innemu pracownikowi Zarządu Zlewni.

⁷³ Pełniący tę funkcję od stycznia 2018 r. do października 2022 r.

Ponadto Dyrektor Zarządu Zlewni wyjaśniła, że obecnie po nowelizacji Prawa budowlanego i w związku z wytycznymi Departamentu Ochrony Przed Powodzią i Suszą KZGW, w Zarządzie Zlewni wyznaczona zostanie osoba do zakładania i prowadzenia Cyfrowych Ksiąg Obiektu Budowlanego, które planuje się założyć w ciągu 3 lat. Do chwili ich założenia będą obowiązywały książki papierowe.

(akta kontroli str. 424-436, 528-548, 528-541)

3. Zarząd Zlewni użytkował stopnie wodne: Przegalina Południowa (od 29 czerwca 2021 r.) oraz Gdańska Głowa (od 1 sierpnia 2021 r.), wyposażone w śluzy żeglugowe i wrota przeciwpowodziowe⁷⁴, bez pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód, o którym mowa w art. 34 pkt 6 Prawa wodnego (wykorzystanie wód do celów żeglugi)⁷⁵, co naruszało art. 389 pkt 2 ww. ustawy.

W okresie od wygaśnięcia ww. pozwoleń wodnoprawnych i przekazania ich do administrowania Zarządowi Zlewni do 31 lipca 2023 r. jednostka pobrała opłaty za dokonywanie śluzowań jednostek pływających w łącznej kwocie 59,7 tys. zł⁷⁶.

Z wyjaśnień Dyrektor Zarządu Zlewni wynikało, że brak podjęcia niezwłocznych działań w celu uzyskania ww. pozwoleń, pomimo posiadanego pełnomocnictwa⁷⁷ do występowania w imieniu Wód Polskich z wnioskami o uzyskanie takich zgód wodnoprawnych, spowodowany był przeoczeniem tego faktu przez Kierownika Zespołu ds. Obiektu Hydrotechnicznego, który odpowiadał za wypełnienie obowiązków posiadania ważnych pozwoleń wodnoprawnych na utrzymanie i eksploatację urządzeń wodnych, w tym przeprowadzenia analizy posiadanych pozwoleń i ewentualnego inicjowania działań w tym zakresie. Obowiązek taki wynikał m.in. z regulaminu organizacyjnego Wód Polskich (§ 66 ust. 1 pkt 13 i § 64 ust. 4 pkt 1), jak również ujęty został w jego zakresie zadań i obowiązków służbowych. Ponadto wyjaśniła, że dla stopnia wodnego Gdańska Głowa, ww. kierownik błędnie uznał, że przedmiotowa budowla posiadała aktualne pozwolenie wodnoprawne do 2051 r., dlatego nie inicjował żadnych działań w zakresie uzyskania nowego pozwolenia, a stosowne działania podjęto dopiero w trakcie kontroli NIK.

Kierownik Zespołu ds. Obiektu Hydrotechnicznego, do którego obowiązków należał m.in. nadzór nad obiektami hydrotechnicznymi, wyjaśnił, że ww. wynika z jego przeoczenia. W 2021 r., po przejęciu obiektów błędnie założył, że obiekty te (w tym śluza na stopniu wodnym Przegalina Południowa, będąca po inwestycyjnej przebudowie) posiadają ważne pozwolenie wodnoprawne. W trakcie kontroli NIK wszczęta została procedura udzielenia zamówienia publicznego i zlecenia jednostce zewnętrznej wykonania operatu wodnoprawnego, celem uzyskania pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z wód dla ww. obiektów. W związku z powyższym do końca listopada 2023 r. planowane jest opracowanie operatu wodnoprawnego, a w grudniu 2023 r. złożenie do Ministerstwa Infrastruktury wniosków o wydanie stosownych pozwoleń.

(akta kontroli str. 528-537, 542, 615-696, 711-739, 1032, 1034-1054, 1283, 1324-1332)

⁷⁴ Górne wrota śluzowe na stopniu wodnym Przegalina Południowa pełniły jednocześnie funkcję wrót przeciwpowodziowych.

⁷⁵ Lub ewentualnie pozwoleń wodnoprawnych na usługi wodne obejmujące piętrzenie wód powierzchniowych (art. 389 pkt 1 w związku z art. 35 ust. 3 pkt 2 Prawa wodnego).

⁷⁶ Do 31 lipca 2023 r. łącznie 59 719,88 zł., z tego dla Przegalina Południowa: 33 642,27 zł., a dla Gdańska Głowa: 26 077,61 zł. W okresie od 1 marca do 31 grudnia 2022 r., w związku z art. 3 pkt 6 ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2368) nie pobierano należności za korzystanie ze śródlądowych dróg wodnych i ich odcinków oraz z urządzeń wodnych stanowiących własność Skarbu Państwa na śródlądowych wodach powierzchniowych.

⁷⁷ Udzielonego Dyrektorem Zarządu Zlewni przez Prezesa Wód Polskich (pismo KRO.0120.30.26.2021.MRJ z 1 czerwca 2021 r.).

4. Stopnie wodne Gdańska Głowa oraz Przegalina Południowa, które od 2021 r. administrowane były przez Zarząd Zlewni, posiadały nieaktualne instrukcje eksploatacji (ostatnia ich aktualizacja wykonana została odpowiednio w marcu 2000 r. i wrześniu 2002 r.⁷⁸). Obowiązek ich aktualizacji wynikał z pkt 4.8 ww. instrukcji, w którym wskazano, iż działania takie należy przeprowadzać co 5 lat.

Kierownik Zespołu ds. Obiektu Hydrotechnicznego, odpowiedzialny m.in. za eksploatację i utrzymanie obiektów hydrotechnicznych zgodnie z instrukcjami gospodarowania wodą, utrzymania i eksploatacji, wyjaśnił, że przyczyną użytkowania ww. obiektów bez aktualnych instrukcji eksploatacji jest jego przeoczenie. Po przejęciu obiektów w 2021 r. zobowiązany był on do sprawdzenia kompletności i ważności dokumentów dotyczących przejmowanego obiektu, w tym aktualności instrukcji eksploatacji obiektów i błędnie założył, że dla tych obiektów przejętych przez Wody Polskie w 2018 r. zaktualizowano instrukcje eksploatacji i są one jeszcze aktualne.

(akta kontroli str. 528-537, 615-696)

W wyniku kontroli NIK, w dniu 30 czerwca 2023 r. Z-ca Dyrektora Zarządu Zlewni zatwierdził opracowane przez Kierownika Zespołu ds. Obiektu Hydrotechnicznego aktualizację ww. dokumentów.

(akta kontroli str. 697-710)

5. W sześciu protokołach kontroli⁷⁹ (z 204 objętych badaniem) stanu technicznego obiektów, budowli i urządzeń wodnych służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław, brak było informacji na temat zakresu niewykonanych zaleceń określonych w protokołach z poprzednich kontroli, wymaganych art. 62a ust. 2 pkt 9 Prawa budowlanego, tj.:
- a) w trzech z kontroli rocznych, przy czym jeden z nich obejmował również ustalenia z kontroli pięcioletniej – dla kierownic ujścia Wisły;
 - b) w dwóch z kontroli rocznych (jeden obejmował także ustalenia z kontroli pięcioletniej) – dla stopnia wodnego Gdańska Głowa;
 - c) w jednym z kontroli rocznej – dla stopnia wodnego Przegalina Południowa.

Dyrektor Zarządu Zlewni (realizujący od 17 października 2022 r. do 2 lipca 2023 r. zadania kierownika Wydziału Utrzymania) oraz kierownik Wydziału Utrzymania⁸⁰ i kierownik Zespołu ds. Obiektu Hydrotechnicznego⁸¹, wyjaśnili, że po otrzymaniu przedmiotowych protokołów uznali, że były one poprawne i kompletne, a z uwagi na liczne terminowe obowiązki nie przeanalizowali ich zawartości. Kontrole i protokoły w ww. zakresie były wykonywane przez firmę zewnętrzną, na podstawie zawartych przez Zarząd Zlewni umów lub zleceń, dla których jako osobę odpowiedzialną za nadzór nad ich wykonaniem wskazano kierownika nadzoru wodnego. Prace odbierano protokołami odbioru, a z wyjaśnień złożonych przez pracowników Zarządu Zlewni, wchodzących w skład komisji dokonujących ich odbioru (kierownicy Działu Inwestycji oraz Działu Administracyjnego) wynika, że

⁷⁸ Aktualizacje wykonane zostały przez RZGW.

⁷⁹ W tym trzech dla przeprowadzonych kontroli okresowych stanu technicznego kierownic ujścia Wisły, tj.: kontrola roczna za 2020 r. (nr 2020/1 przeprowadzona 16 października 2020 r.), roczna za 2021 r. oraz kontrola pięcioletnia (nr 2021/7 przeprowadzona 21 października 2021 r.) oraz kontrola roczna za 2022 r. (nr 2022/3 przeprowadzona września 2022 r.), dwóch dla przeprowadzonych kontroli okresowych stanu technicznego stopnia wodnego Gdańska Głowa, tj.: kontrola roczna za 2021 r. oraz kontrola pięcioletnia (nr 2021/6 przeprowadzona 21 października 2021 r.) oraz kontrola roczna za 2022 r. (nr 2022/2 przeprowadzona 15 września 2022 r.) oraz jednego dla kontroli rocznej stopnia wodnego Przegalina Południowa (nr 2022/1 przeprowadzona 12 września 2022 r.).

⁸⁰ Do którego obowiązków należało m.in. dokonywanie okresowych przeglądów urządzeń wodnych oraz wykonywanie kontroli stanu technicznego, jak również nadzór nad ich utrzymaniem i eksploatacją.

⁸¹ Do którego zadań należało m.in. kontrola stanu technicznego obiektów hydrotechnicznych.

byli oni odpowiedzialni za sprawdzenie poprawności i kompletności odbieranych protokołów, a ujawniony brak zapisów w ww. zakresie wynika z ich przeoczenia.

Ponadto Dyrektor wyjaśniła, że dla przeciwdziałania podobnym nieprawidłowościom, podczas najbliższej narady z kierownikami nadzorów wodnych oraz pracownikami zaangażowanymi w prowadzenie działań związanych z realizacją lub nadzorowaniem kontroli stanu technicznego obiektów i budowl planowane jest omówienie zagadnień i wymagań dotyczących prowadzenia oraz odbierania dokumentacji z tym związanej.

(akta kontroli str. 424-436, 944-1025)

OCENA CZĄSTKOWA

Zarząd Zlewni w badanym okresie realizował zadania dotyczące utrzymania urządzeń wodnych, w tym budowli, służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław na obszarze swojego działania. Pozostające w jego utrzymaniu wały przeciwpowodziowe rzeki Wisły i kanału Młyńskiego, stopnie wodne Przegalina Południowa i Gdańska Głowa (wyposażone m.in. w śluzy żeglugowe i wrota przeciwpowodziowe) oraz kierownice ujścia Wisły do Zatoki Gdańskiej były poddawane okresowym kontrolom, a stan tych budowli był na ogół oceniany jako dobry. Zarząd Zlewni planował i realizował zadania wynikające z PUW, które dotyczyły przede wszystkim: wykaszania roślin z brzegów wałów oraz dna cieków wodnych, usuwania zatorów utrudniających swobodny przepływ wód, jak również napraw utrzymaniowych posiadanej infrastruktury, w tym remontów skarp i brzegów cieków. 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.

Stwierdzono jednak, że część z analizowanych zadań była wykonywana nieprawidłowo. Nie poddano obowiązkowym kontrolom stanu technicznego i przydatności do użytkowania 528 z 545 ostróg na żuławskim odcinku Wisły. Również książki obiektu budowlanego dla powyższych budowli były prowadzone niezgodnie z przepisami. Ponadto dwa ww. stopnie wodne były użytkowane bez wymaganych pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód oraz bez aktualnych instrukcji eksploatacji. W przypadku sześciu (z 204 objętych badaniem) protokołów kontroli stanu technicznego obiektów, budowli i urządzeń wodnych ustalono, że w ich treści brak było niektórych wymaganych informacji.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Opracowanie planów ochrony infrastruktury krytycznej, realizacja 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 Wód Polskich Samodzielnemu stanowisku pracy ds. Ochrony Przeciwpowodziowej w zarządzie zlewni.

(akta kontroli str. 44-241)

Zarząd Zlewni nie realizował ww. zadań. Na obszarze jego działania, jak wyjaśniła Dyrektor Zarządu Zlewni, nie występowały elementy takiej infrastruktury, a w związku z tym, że w badanym okresie nie było przejścia fali powodziowej, nie sporządzano również raportów dotyczących strat powodziowych.

(akta kontroli str. 242-270)

3.2. W badanym okresie Dyrektor Zarządu Zlewni nie zawierał 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.

Dyrektor Zarządu Zlewni wyjaśniła, że zadania związane z utrzymaniem wód oraz urządzeń wodnych są statutowymi zadaniami Wód Polskich, w których samorzady nie uczestniczą.

(akta kontroli str. 242-270)

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, a w efekcie lepszego zabezpieczenia przeciwpowodziowego na terenie Żuław.

3.3. Dyrektor Zarządu Zlewni wyjaśniła, że pracownicy Zarządu Zlewni oraz „podległych” nadzorów wodnych uczestniczyli w cyklicznych posiedzeniach powiatowych lub gminnych zespołów zarządzania kryzysowego, na których najczęściej przekazywali informacje dotyczące stanu administrowanych wód i urządzeń wodnych, realizowanych prac utrzymaniowych oraz planów inwestycyjnych na terenie działania tych samorządów.

(akta kontroli str. 242-270)

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

- utrzymaniem w pogotowiu lodolamaczy i prowadzeniem akcji lodolamania na rzece Wiśle. Efektem tych działań było zabezpieczenie odcinka Wisły od Włocławka do ujścia do Zatoki Gdańskiej przed zagrożeniem powstania zatoru lodowego i spiętrzenia wody w korycie rzeki;
- wydawaniem warunków technicznych oraz opiniowaniem możliwości wykonywania robót lub czynności wpływających na szczelność lub stabilność wałów przeciwpowodziowych, w trybie art. 176 Prawa wodnego, jak również opiniowaniem przekroczenia cieków, budowy mostów i przepustów, wykonania wylotów kanalizacji i ujęć wody, budowy stawów i zbiorników wodnych oraz innych obiektów. Efektem tych działań było wskazanie dla innych inwestorów uwarunkowań lub przeciwwskazań budowy obiektów lub wykonywania innych czynności dla ochrony wałów przed uszkodzeniem i umożliwienia swobodnego przepływu wód powodziowych w ciekach, ograniczenia lub przeciwwskazania zabudowy w dolinach zalewowych i międzywałach⁸²;
- współpracą z innymi jednostkami Wód Polskich w zakresie funkcjonowania stałego dyżuru w Wodach Polskich oraz w ramach zarządzania kryzysowego i realizacji spraw obronnych, jak również 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 przed powodzią.

⁸² W ramach tych działań dla obszaru Żuław złożono do 10 maja 2023 r. 10 wniosków, z tego: wydano cztery decyzje, jedna sprawa była w toku, a pięć pozostawiono bez rozpatrzenia.

Efektom tych działań było wyznaczenie osób funkcyjnych oraz ciągła wymiana informacji i doskonalenie współpracy, która umożliwi koordynację służb dla szybkiego podejmowanie działań w celu zaangażowania sił i środków w przypadku ewentualnej powodzi i prowadzenia akcji powodziowej;

- współpracą w zakresie ochrony przed powodzią z organami jednostek samorządu terytorialnego poprzez udział w cyklicznych spotkaniach dotyczących spraw i problemów szerokokorozumianej ochrony przed powodzią – przekazanie informacji z działalności Zarządu Zlewni w zakresie prowadzonych prac utrzymaniowych i robót inwestycyjnych oraz stanu technicznego urządzeń osłony przeciwpowodziowej;
- uczestnictwem w czynnościach geodezyjnych – pozyskanie informacji o prowadzonych podziałach nieruchomości lub odnowienia granic w obrębie administrowanych wód i urządzeń wodnych oraz ewentualne zgłaszanie zastrzeżeń w przypadku konieczności zastosowania procedury wyznaczenia linii brzegowej wód powierzchniowych.

(akta kontroli str. 242-270, 543-545, 884)

3.4.2. W badanym okresie Zarząd Zlewni dysponował początkowo flotą pięciu lodołamaczy⁸³ (jeden czołowy i cztery liniowe), które w trzech sezonach, tj. od 2017/2018 do 2019/2020, były uzupełniane poprzez wynajem dodatkowej jednostki w każdym z ww. sezonów⁸⁴. W wyniku działań podjętych w badanym okresie przez RZGW (mając na uwadze rosnące ceny związane z wynajmem lodołamaczy oraz starzenie się dotychczasowych jednostek) Zarząd Zlewni w latach 2020 i 2021 otrzymał do dyspozycji cztery nowe lodołamacze (jeden liniowy i trzy czołowe)⁸⁵. Od 2021 r. Zarząd Zlewni dysponował łącznie dziewięcioma lodołamaczami.

Jak wyjaśniła Dyrektor Zarządu Zlewni, posiadanie tylu jednostek to duży komfort, dzięki któremu Wody Polskie mają zapewnione pełne zabezpieczenie jeżeli chodzi o sprzęt niezbędny do łamania lodu na odcinku Dolnej Wisły. Obecnie załogi lodołamaczy stanowią pracownicy zatrudnieni na stałe w jednostkach terenowych Wód Polskich i jedynie część z nich, tj. 8-9 brakujących kapitanów, sterników i mechaników, zatrudniana jest sezonowo na okres akcji zimowych.

(akta kontroli str. 242-270)

Zgodnie z opinią biegłego, powołanego w toku kontroli NIK, nowe lodołamacze wydatnie przyczyniły się do poprawy ochrony przeciwpowodziowej Żuław od powodzi zimowych. Jak pokazał sezon 2020/2021, jednostki niosły pomoc na oddalonym o ponad 300 km zbiorniku Włocławskim, przyczyniając się do udrożnienia ogromnego zatoru, który wytworzył się poniżej Płocka. Dowodzi to słuszności podjętych działań i dobrze wydatkowanym funduszom.

(akta kontroli str. 1080-1101)

W badanym okresie wydatki na zimową osłonę przeciwpowodziową na Dolnej Wiśle (akcje lodołamania) planowane były w cyklach rocznych, ze środków na utrzymanie wód i urządzeń wodnych (nie obejmowały kosztów związanych z płacami pracowników, kosztów energii elektrycznej i częściowo zakupu paliwa żeglugowego) i wynosiły łącznie 9 069,5 tys. zł, z tego:

- w 2018 r.: 763,8 tys. zł (w tym wynajem lodołamacza i zatrudnienie obsługi),
- w 2019 r.: 2 208,8 tys. zł (w tym wynajem lodołamacza i zatrudnienie obsługi oraz koszty przedłużenia świadectwa zdolności żeglugowej lodołamacza Żbik);

⁸³ W tym trzech odkupionych w 2012 r. przez RZGW od Przedsiębiorstwa Budownictwa Wodnego w Tczewie oraz dwóch przekazanych w 2015 r. nieodpłatnie z Przedsiębiorstwa Budownictwa Wodnego S.A. w Warszawie.

⁸⁴ Do skutecznej ochrony przeciwlodowej od Zapory we Włocławku do ujścia Wisły niezbędne jest zapewnienie minimum sześciu lodołamaczy.

⁸⁵ W 2020 r. dwie jednostki, których koszt budowy wyniósł 37 948,5 tys. zł oraz w 2021 r. dwie jednostki, których koszt budowy wyniósł 41 146,6 tys. zł.

- w 2020 r.: 2 921,0 tys. zł (w tym wynajem lodołamacza i zatrudnienie obsługi oraz koszty przedłużenia świadectwa zdolności żeglugowej lodołamacza Foka);
- w 2021 r.: 1 711,8 tys. zł (w tym zatrudnienie obsługi lodołamaczy, remonty i wyposażenie jednostek, koszty przedłużenia świadectwa zdolności żeglugowej lodołamaczy Tygrys i Rekin, zakup paliwa żeglugowego);
- w 2022 r.: 332,9 tys. zł (w tym remonty i wyposażenie jednostek, zakup paliwa żeglugowego);
- w 2023 r.: 1 131,2 tys. zł (w tym usługi serwisowe i zakup paliwa żeglugowego).

Zrealizowane wydatki (obejmujące m.in. nieujęte w planowanych kosztach Zarządu Zlewni koszty osobowe zatrudnionych pracowników i koszty energii elektrycznej) wyniosły łącznie 9 342,2 tys. zł, z tego:

- w 2018 r.: 1 138,0 tys. zł, w tym wynajęcie lodołamacza łącznie 583,0 tys. zł;
- w 2019 r.: 2 085,9 tys. zł, w tym wynajęcie lodołamacza 608,4 tys. zł;
- w 2020 r.: 2 426,6 tys. zł, w tym wynajęcie lodołamacza 840,3 tys. zł;
- w 2021 r.: 1 382,5 tys. zł;
- w 2022 r.: 1 311,6 tys. zł;
- w 2023 r. (do 28 sierpnia): 997,6 tys. zł.

Wydatkowane środki w podziale na poszczególne kategorie wyniosły:

- na utrzymanie i obsługę lodołamaczy własnych – ogółem 5 965,6 tys. zł, w tym: remonty, naprawy i konserwacje – 1 956,4, tys. zł, wyposażenie i eksploatacja – 2 120,5 tys. zł, paliwo żeglugowe – 466,6 tys. zł oraz koszty osobowe – 1 422,1 tys. zł;
- na wynajęcie lodołamaczy obcych (dotyczy lat 2018-2020) – 2 031,8 tys. zł;
- na koszty systemu operatorskiego (w zakresie zawartych umów na obsadzenie załóg lodołamaczy) – 1 872,5 tys. zł (wystąpiły w latach 2018-2021);
- na zakup czterech nowych jednostek – 79 095,1 tys. zł (zadanie realizowane przez RZGW).

(akta kontroli str. 1122-1186, 1306-1321)

W wyniku badania spełniania kwalifikacji przez członków załóg sześciu lodołamaczy, tj. wszystkich jednostek wyznaczonych do zimowej osłony przeciwpowodziowej na Wiśle w sezonie 2020/2021 ustalono, że:

- a) załogi statków odpowiadały minimalnym wymaganiom określonym w § 7 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 listopada 2014 r. w sprawie kwalifikacji zawodowych i składu załóg statków żeglugi śródlądowej⁸⁶, a dla dwóch z nich (tj. dla załóg lodołamaczy wyznaczonych do łamania lodu na ujściu Wisły do zatoki Gdańskiej) również wymogi rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 23 kwietnia 2018 r. w sprawie wyszkolenia i kwalifikacji członków załóg statków morskich⁸⁷;
- b) 13 z 22 członków załóg stanowili pracownicy Zarządu Zlewni, którzy posiadali wymagane świadectwa i patenty, o których mowa w § 9 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji zawodowych i składu załóg statków żeglugi śródlądowej, w związku z przydzielonymi stanowiskami. Pozostałych dziewięciu członków załóg zostało zapewnionych przez podmiot zewnętrzny, w wyniku zawarcia przez RZGW umowy na system operatorski⁸⁸,
- c) przynajmniej czterech z sześciu wyznaczonych w ramach umowy na system operatorski kapitanów posiadało uprawnienia kategorii A (§ 9 ust. 1 pkt 8 w sprawie kwalifikacji zawodowych i składu załóg statków żeglugi śródlądowej),

⁸⁶ Dz. U. poz. 1686, ze zm.

⁸⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1383.

⁸⁸ Umowa na system operatorski zawarta na podstawie ustawy PZP - przetarg nieograniczony nr GD.ROO.209.2020.4 z dnia 24.11.2020 r. W ramach umowy zapewniono dostępność sześciu kapitanów, trzech mechaników i trzech sterników.

obejmujące możliwość pływania na wodach administrowanych przez Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni, co było wymagane z uwagi na wyznaczenie dwóch lodołamaczy do łamania lodu w rejonie ujścia Wisły do Zatoki Gdańskiej (dla których wyznaczono kapitanów wskazanych w umowie).

(akta kontroli str. 1107-1121)

Zgodnie z warunkami przetargowymi na system operatorski wymagane były odpowiednie kwalifikacje załóg, które wyszczególniono w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, w tym minimum 3-letnie doświadczenie w realizacji podobnych umów. Określono także aby przynajmniej dwie osoby posiadały patenty żeglarskie kapitana żeglugi śródlądowej klasy A – z uwagi na konieczność przepłynięcia dwóch lodołamaczy po wodach morskich (Zatoki Gdańskiej). Zgodnie z umowami z wykonawcą, sprawdzanie kwalifikacji członków załóg odbywało się przy obejmowaniu przez nich stanowisk, przez pracownika Zarządu Zlewni – Kierownika Akcji Lodołamania.

(akta kontroli str. 1306-1321)

Dyrektor Zarządu Zlewni wyjaśniła, że członkami załóg lodołamaczy było 19 pracowników Zarządu Zlewni, zatrudnionych na umowę o pracę na czas nieokreślony. W sezonie 2022/2023 zatrudniano dodatkowo dziewięciu członków załóg na czas określony. Po sezonie pozostają tylko członkowie załóg lodołamaczy zatrudnieni na umowę o pracę na czas nieokreślony w Zespole Obiektu Hydrotechnicznego – Baza Flotyli Lodołamaczy i poza okresem zimowym, oprócz czynności związanych z utrzymywaniem w sprawności technicznej lodołamaczy, wykonują prace związane z utrzymaniem i oznakowaniem szlaku żeglugowego na Wiśle. W ramach tego zadania wykonują cykliczne sondowania głębokości, ustawiają, odnawiają i aktualizują znaki wyznaczające szlak żeglugowy, które znajdują się na brzegach koryta rzeki. Wycinają zakrzaczenia na brzegach i budowlach regulacyjnych dla zachowania dobrej widoczności oznakowania. Pracownicy wykonują również pilne prace konserwacyjne na pozostałych wodach i urządzeniach wodnych należących do Wód Polskich. Zebrane informacje i wiedza w zakresie przebiegu szlaku żeglugowego pozyskana podczas jego utrzymywania jest bardzo przydatna w przypadku konieczności prowadzenia ewentualnych akcji lodołamania.

(akta kontroli str. 1306-1317)

3.4.3. Zgodnie z instrukcjami prowadzenia zimowej osłony przeciwpowodziowej na Dolnej Wiśle (sporządzanymi co roku dla każdego sezonu oddzielnie), decyzje o rozpoczęciu i zakończeniu lodołamania podejmował Dyrektor RZGW na wniosek Kierownika Lodołamania, którego zadaniem była zimowa osłona przeciwpowodziowa. Przesłankami o rozpoczęciu i zakończeniu lodołamania były analizy prognoz hydrometeorologicznych, stanów wody na wodowskazach i prowadzonych obserwacji o istniejącym zalodzeniu, jego spękaniu oraz przemieszczaniu się kry lodowej.

(akta kontroli str. 1133-1280, 1306-1317)

Okres prowadzenia zimowej osłony przeciwpowodziowej w badanym okresie określano od 16 grudnia do 15 marca kolejnego roku. W trakcie kontroli ustalono, że w przypadku trzech lodołamaczy świadectwa zdolności żeglugowej nie obowiązywały w całym okresie objętym kontrolą, tj. dla:

- lodołamacza liniowego „Orka” były wydane dla okresu od 14 grudnia 2015 r. do 23 listopada 2020 r., a następnie od 15 grudnia 2020 r. do 30 listopada 2025 r.;
- lodołamacza liniowego „Foka” były wydane dla okresu od 27 sierpnia 2014 r. do 27 maja 2020 r. i później od 15 grudnia 2020 r. do 30 listopada 2025 r.;
- lodołamacza pomocniczego „Żbik” były wydane dla okresu od 29 października 2014 r. do 29 września 2019 r. i później dopiero od 31 grudnia 2019 r.

do 26 listopada 2024 r. W tym przypadku uzyskano certyfikat 15 dni po rozpoczęciu się zimowej osłony przeciwpowodziowej.

(akta kontroli str. 1102-1106)

Dyrektor Zarządu Zlewni wyjaśniła, że w badanym okresie nie wystąpiły awarie lodołamaczy. Późne uzyskanie świadectwa zdolności żeglugowej dla dwóch lodołamaczy liniowych w 2020 r., tj. bezpośrednio przed okresem prowadzenia zimowej osłony przeciwpowodziowej, a dla jednego lodołamacza – pomocniczego, w trakcie jej trwania, wynikało z przedłużających się procedur przetargowych i realizacji umów na wykonanie ich przeglądów w stocznich, celem uzyskania unijnego świadectwa zdolności żeglugowej. W przypadku lodołamacza pomocniczego na ww. opóźnienia wpływ miały głównie dodatkowe poważne usterki nieujęte w przedmiarze, opisie przedmiotu zamówienia i umowie, które ujawniono dopiero po ustawieniu jednostki w suchym doku i odpompowaniu wody. Wyjaśniła również, że przedmiotowy lodołamacz miał za zadanie utrzymywać tzw. „rynnę” dla umożliwienia swobodnego odpływu kry lodowej, podczas pracy lodołamacza czołowego i lodołamaczy liniowych. Z uwagi na powyższe, rozpoczęcie pracy lodołamacza pomocniczego następuje w zależności od warunków po 2-3 tygodniowym okresie od rozpoczęcia pracy pozostałych lodołamaczy. Przed rozpoczęciem sezonu 2019/2020 zabezpieczenia zimowej osłony przeciwpowodziowej Zarządowi Zlewni znane były horyzonty czasowe wykonania przeglądu i uzyskania zdolności żeglugowej, dlatego nie było konieczności wynajęcia/dzierżawy dodatkowego lodołamacza.

(akta kontroli str. 1306-1317)

Po zakończeniu kolejnych sezonów zimowych kierownik lodołamania lub jego asystent opracowywał i przekazywał do RZGW sprawozdania z zimowej osłony przeciwpowodziowej. Z ich treści wynika m.in., że korzystne układy temperatur i stanów wody na Dolnej Wiśle w sezonie 2019/2020 spowodowały, że nie wystąpiły zjawiska lodowe. Natomiast w pozostałych sezonach, choć wystąpiły takie zjawiska (śryż⁸⁹, lód brzegowy bez ukształtowania stałej pokrywy lodowej), nie było konieczności przeprowadzenia akcji lodołamania na Wiśle.

W sprawozdaniach sporządzonych w badanym okresie zamieszczono również wnioski, w których kierownik lodołamania (lub jego asystent) wskazywał m.in., że główną przeszkodą w ewentualnym prowadzeniu akcji lodołamania jest brak drożności koryta Wisły dla przejścia lodołamaczy i zapewnienia swobodnego spływu kry i lodów, a stan techniczny koryta rzeki i urządzeń wodnych (ostrogi, opaski) wymaga pilnego podjęcia działań inwestycyjnych. Umożliwi to nie tylko pracę lodołamaczy, ale równocześnie pozwoli na przywrócenie parametrów właściwych dla obowiązujących klas drogi wodnej.

We wnioskach w sprawozdaniach sporządzonych w 2022 r. i 2023 r. wskazywano ponadto:

- na konieczność kładzenia nacisku na szkolenie własnych załóg, ponieważ ilość załóg dostępna na rynku pracy nie zaspokaja potrzeb Wód Polskich, zwłaszcza jeśli chodzi o kapitanów z doświadczeniem na Wiśle,
- na służbę liniową, która jest coraz starsza, więc utrzymanie wykwalifikowanych załóg na obecnym poziomie będzie coraz trudniejsze.

(akta kontroli str. 1122-1186, 1306-1317)

3.5. Dyrektor Zarządu Zlewni wyjaśniła, że problemy w zakresie realizacji zadań związanych z zabezpieczeniem przeciwpowodziowym Żuław wystąpiły w 2018 r. i związane były z utrzymywaniem wałów przeciwpowodziowych rzeki Wisły, gdyż ich

⁸⁹ Powstaje w warunkach ujemnej temperatury pod postacią kryształków lodu o kształcie igieł, blaszek zbitych w gąbczastą i nieprzezroczystą masę. Stanowi początkowe stadium powstawania pokrywy lodowej.

okoszenia wykonano później niż zakładano. Było to spowodowane tym, że rok 2018 był pierwszym rokiem działalności Wód Polskich. Powstawały struktury organizacyjne, przejmowano urzędnia wodne od samorządów oraz bilansowano plany w zakresie prac utrzymaniowych i inwestycyjnych. W zakresie poprawy ochrony przeciwpowodziowej Żuław determinowało priorytetowe wykonywanie zadań związanych utrzymaniem wałów przeciwpowodziowych i prowadzenia zimowej osłony przeciwpowodziowej. W tym zakresie nie było czynników, które te działania ograniczało. Innych problemów związanych z realizacją zadań związanych z ochroną przeciwpowodziową Żuław nie zdiagnozowano.

(akta kontroli str. 242-270)

3.6. Do Zarządu Zlewni nie wpłynęły w badanym okresie skargi i wnioski dotyczące zagadnień, o których mowa w ww. pkt 3.1-3.4 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 242-270, 373, 376)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Pozostałe zadania Zarządu Zlewni w zakresie ochrony przeciwpowodziowej Żuław na obszarze jego działania były wykonywane prawidłowo. W szczególności, we współpracy z RZGW zapewniono zimową osłonę przeciwpowodziową na Dolnej Wiśle. Nawiązano również współpracę m.in. z jednostkami samorządu terytorialnego, która polegała przede wszystkim 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.

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. Poddawanie przez Zarząd Zlewni wszystkich ostróg (budowli regulacyjnych) na żuławskim odcinku rzeki Wisły okresowym kontrolom, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a i pkt 2 Prawa budowlanego.
2. Niezwłoczne wystąpienie przez Dyrektora Zarządu Zlewni do Ministra Infrastruktury z wnioskami o wydanie wymaganych pozwoleń wodnoprawnych dotyczących stopni wodnych: Przegalina Południowa oraz Gdańska Głowa.
3. Zapewnienie zamieszczania w protokołach z kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych administrowanych przez Zarząd Zlewni wszystkich informacji wymaganych art. 62a ust. 2 pkt 9 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

Kontrolerzy
Jacek Żmurko
główny specjalista kontroli państwowej

/-/

/-/

Krzysztof Kułaga
doradca ekonomiczny

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

p.o. Dyrektor
Delegatury NIK w Gdańsku
Tomasz Słaboszowski