



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.411.003.01.2022

Pan
Krzysztof Woś
Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego
Wody Polskie

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

S/22/002/LGD – Realizacja przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie wybranych zadań związanych z ochroną Żuław przed powodzią i suszą

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (dalej: „Wody Polskie”) – Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku, ul. ks. Franciszka Rogaczewskiego 9/19, 80-804 Gdańsk (dalej: „RZGW”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Woś, Prezes Wód Polskich, od 31 sierpnia 2022 r. (dalej: „Prezes”), a od 17 do 30 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. Załatwianie skarg i wniosków.2. Planowanie utrzymania wód, urządzeń wodnych i obiektów hydrotechnicznych.3. Kontrola gospodarowania wodami.4. Realizacja wyników kontroli gospodarowania wodami przeprowadzonych w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Gdańsku.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2022, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Rafał Wieczorkowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/155/2022 z 6 października 2022 r. (akta kontroli str. 1-11, 533-535)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

RZGW realizował zadania związane z ochroną Żuław przed powodzią i suszą, tj. zadania dotyczące planowania utrzymania urządzeń wodnych i obiektów hydrotechnicznych, kontroli gospodarowania wodami m.in. na polderach: Fiszewka F oraz nr 44, 47 i 60, znajdujących się na terenie gminy Gronowo Elbląskie.

W Planie utrzymania wód uwzględniono cykliczną konserwację kanałów na ww. polderach. Corocznie opracowywano Program realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną (dalej: „Program utrzymania”), w których uwzględniono konieczność zapewnienia bieżącego utrzymania stacji pomp odwadniających te poldery oraz bieżącą konserwację wałów przeciwpowodziowych. Wprawdzie w 2018 r. zaplanowano bieżącą konserwację jedynie 21% długości kanałów na tych polderach, to w 2019 r. zaplanowano konserwację 96% ich długości, w 2020 r. – 66%, a w latach 2021-2022 na całą ich długości.

RZGW nie planował kontroli gospodarowania wodami na tych polderach ale w wymaganych przypadkach przeprowadził kontrole doraźnie. Sporządzano z nich protokoły kontroli. W przypadku nieprawidłowości wydano zarządzenie pokontrolne. Jednak mimo stwierdzenia nieprawidłowości, które polegały na przebudowie urządzeń wodnych bez zgody wodnoprawnej i zmianie warunków wykonywania

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

uprawnień ustalonych w pozwoleniu wodnoprawnym na pobór wód do nawodnień gruntów rolnych, nie skierowano do Zarządu Zlewni w Elblągu (dalej: „Zarząd Zlewni”) wniosków o wszczęcie postępowań administracyjnych mających na celu nałożenia obowiązku likwidacji tych urządzeń i cofnięcia pozwolenia wodnoprawnego. O stwierdzonych nieprawidłowościach zawiadomiono Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Elblągu (dalej: „PINB”), ale przez prawie trzy lata nie wystąpiono do tego organu o przekazanie informacji o ustaleniach PINB.

Kontrola gospodarowania wodami przeprowadzona w Wodach Polskich w zakresie przestrzegania warunków ustalonych w pozwoleniu wodnoprawnym na odprowadzanie wód ze stacji pomp nr 60, nie wykazała nieprawidłowości. Wniosek formalny sformułowany w jej wyniku został zrealizowany, o czym poinformowano organ kontrolny - Ministra Infrastruktury.

RZGW w niepełnym zakresie przestrzegał przepisy i wprowadzone w Wodach Polskich procedury przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków. Spośród sześciu zbadanych spraw, w trzech przypadkach nieterminowo poinformowano skarżących o sposobie załatwienia skarg. Dwóch skarg nie ujęto w rejestrze skarg i wniosków.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe³ kontrolowanej działalności

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą podmioty prowadzące działalność rolniczą złożyły do sądu dwa pozwy (w 2018 i 2019 r.) o zasądzenie od Wód Polskich zapłaty odszkodowania z tytułu strat poniesionych w wyniku zalania (podtopień) upraw na terenie gminy Gronowo Elbląskie: w 2017 r. na polderach nr 44, 47, 60 i FF, a w 2018 r. na polderze nr 60 (dalej: „pozwy”). Według powodów przyczynami zalania były m.in. nieodpowiednie utrzymanie urządzeń wodnych, w tym m.in. kanałów, niedostosowanie pomp odwadniających te poldery i nieodpowiednia ich eksploatacja. W związku z powyższymi szczegółowymi badaniami w ramach poszczególnych obszarów objęto realizację przez RZGW zadań na terenie ww. gminy, obejmującym poldery i stacje pomp obsługujące te poldery.

(akta kontroli str. 686-820, 1566)

OBSZAR

1. Planowanie utrzymania wód, urządzeń wodnych i obiektów hydrotechnicznych

Opis stanu faktycznego

1.1. Stosownie do art. 240 ust. 3 pkt 16 i ust. 4 pkt 8 ustawy z dnia 20 lipca 2019 r. – Prawo wodne⁴, planowaniem zadań związanych z utrzymaniem wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, w tym obwałowań oraz obszaru międzywala zajmują się regionalne zarządy gospodarki wodnej, natomiast zarządy zlewni realizują te zadania.

Na obszarze gminy Gronowo Elbląskie zadania realizował Zarząd Zlewni.

W latach 2018-2022 Zarząd Zlewni zarządzał⁵:

- 551,061 km wałów przeciwpowodziowych,
- 1 213,245 km kanałów,
- 79 stacjami pomp,
- 2 175,349 km rzekami (ciekami naturalnymi),

³ 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.

⁴ Dz. U. z 2022 poz. 2625, ze zm. – dalej „Prawo wodne”.

⁵ Zarząd Zlewni wykonywał zadania dotyczące utrzymania wód, urządzeń wodnych i obiektów hydrotechnicznych, planowania i prowadzenia inwestycji z zakresu gospodarki wodnej oraz prowadzenia postępowań administracyjnych dotyczących wykorzystywania wód do nawadniania.

- 42 zastawkami,
 - jedną przegrodą,
 - 264 przepustami z piętrzeniem,
- w tym na obszarze polderów Fiszewka F⁶, nr 44, 47 i 60 było:
- 21,114 km wałów przeciwpowodziowych,
 - 55,98 km kanałów,
 - cztery stacje pomp,
 - dwie zastawki,
 - jedna przegroda,
 - 29 przepustów z piętrzeniem.

(akta kontroli str. 539-541)

1.2. W okresie objętym kontrolą w RZGW obowiązywał Plan utrzymania wód w regionie wodnym Dolnej Wisły ustalony przez Dyrektora RZGW w rozporządzeniu wydanym⁷ na podstawie art. 114b ust. 5 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne⁸. Plan ten zawierał:

- wykaz odcinków śródlądowych wód powierzchniowych, w obrębie których występują zagrożenia dla swobodnego przepływu wód oraz spływu lodów, wraz z identyfikacją tych zagrożeń, stanowiący załącznik nr 1 do rozporządzenia,
- wykaz będących własnością Skarbu Państwa budowli regulacyjnych i urządzeń wodnych o istotnym znaczeniu dla zarządzania wodami, stanowiący załącznik nr 2 do rozporządzenia,
- wykaz planowanych działań, o których mowa w art. 22 ust. 1b ww. ustawy, stanowiący załącznik nr 3 do rozporządzenia.

W wykazie planowanych działań ujęto m.in.:

- ręczne usuwanie zakrzaczeń (cyklicznie co 2 lata) w kanałach:
 - D (km 0+000 – 1+663) i Z (km 0+000 – 1+320) polderu nr 44,
 - S (km 0+000 – 1+219) polderu nr 47,
 - K (km 0+000 – 3+407) polderu nr 60,
 - A-1 (km 0+000 – 1+012), B (km 0+000 – 2+619)⁹, G (km 0+000 – 6+305) i H (km 0+000 – 2+400) polderu Fiszewka F,
- usuwanie zatorów (w przypadku ich wystąpienia) oraz mechaniczne usuwanie namulów (cyklicznie co pięć lat) w ww. kanałach oraz w kanałach:
 - A (km 0+000 – 4+344), B (km 0+000 – 2+134), C (km 0+000 – 2+382), G km (0+000 – 0+865) i H (km 0+000 – 0+861) polderu nr 44,
 - A (km 0+000 – 3+866), C (km 0+000 – 2+259) i F-J (km 0+000 – 2+246) polderu Fiszewka F.

Konieczność wykonania ww. robót uzasadniono potrzebą zapewnienia odpływu nadmiaru wód opadowych lub roztopowych z sieci melioracyjnej polderu oraz stabilizacji poziomu wód gruntowych na terenach depresyjnych i przydepresyjnych warunkujących zamieszkanie i gospodarcze wykorzystanie tych terenów.

Ujęto także remonty i bieżącą konserwację przegrody dolnej na rzece Fiszewka (km 0+818), wynikające z kontroli stanu technicznego (cyklicznie co roku).

Konieczność wykonania ww. robót uzasadniono potrzebą zapewnienia drożności koryta dla spływów wód opadowych i roztopowych, przeciwdziałaniem przed jej nadmiernym wzrostem dla ochrony wałów przeciwpowodziowych oraz terenów

⁶ Bez polderów nr 22 i 26.

⁷ Rozporządzenie Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie przyjęcia planu utrzymania wód w regionie wodnym Dolnej Wisły, które weszło w życie 1 stycznia 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 4682).

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1121, ze zm. – obowiązującej do 31 grudnia 2017 r.

⁹ Na długości 0.886 km w km 1+733-2+619.

zurbanizowanych, zabezpieczeniem wałów przeciwpowodziowych i terenu nimi chronionego przed zalaniem lub podtopieniem, ochroną przed zalaniem gruntów i budynków, eliminacją lub ograniczeniem zagrożenia dla życia ludzi i mienia, ochrony cennego krajobrazu oraz profilaktyką przed skażeniami środowiska jakie mogłyby powstać w wyniku powodzi.

Zgodnie z art. 114b ust. 6 ww. ustawy, plan utrzymania wód podlegał przeglądowi co 6 lat oraz w razie potrzeby aktualizacji. Plan wszedł w życie 1 stycznia 2017 r. zatem podlegał przeglądowi i ewentualnej aktualizacji w 2023 r. Stosownie do art. 565 ust. 1 Prawa wodnego, ww. Plan utrzymania wód w regionie wodnym Dolnej Wisły zachowuje moc do dnia wejścia w życie planu utrzymania wód wydanego na podstawie art. 327 ust. 4 niniejszej ustawy i może być zmieniany.

Z wyjaśnień kierownik Wydziału Planowania i Koordynacji Eksploatacji (dalej: „WPIKE”) wynikało, że w 2021 r. WPIKE otrzymał od Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie (dalej: „KZGW”) wersje edytowalne ww. wykazów w celu dostosowania do obowiązującego obszaru działania RZGW oraz aktualizacji kodów jednolitych części wód. Zgodnie z otrzymanymi wytycznymi RZGW wystąpił do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (dalej: „GDOŚ”) oraz Głównego Inspektora Sanitarnego (dalej: „GIS”) z wnioskiem o zgodę na odstąpienie od obowiązku przeprowadzania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Prośba motywowana była tym, że przedstawiony nowy projekt stanowił jedynie modyfikacje ww. planu, który miał charakter kompleksowy, a przed jego przyjęciem zachowano procedury wymagane ww. ustawą, w tym przeprowadzono strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko. Aktualizacja obejmowała wyłącznie dostosowanie do obowiązujących jednolitych części wód oraz podanie nowych podmiotów odpowiedzialnych za realizację zadań w związku z wejściem w życie 1 stycznia 2018 r. nowego Prawa wodnego, w wyniku którego utworzono Wody Polskie. GDOŚ i GIS nie wyraziły na to zgody. W 2022 r. odbyło się kilka spotkań poświęconych przygotowaniom do aktualizacji/zatwierdzenia nowego Planu utrzymania wód. KZGW aktualnie przygotowuje, ujednolicony dla wszystkich regionalnych zarządów gospodarki wodnej, opis przedmiotu zamówienia na wykonanie tego planu wraz z przeprowadzeniem procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

(akta kontroli str. 545-548)

1.3. W Wodach Polskich nie opracowano pisemnych procedur, zasad, wytycznych w zakresie planowania utrzymania wód, urządzeń wodnych oraz obiektów hydrotechnicznych.

Z wyjaśnień Kierownik WPIKE wynikało, że corocznie sporządzany był Program utrzymania. Jego zakres i kształt był ustalany przez KZGW, a następnie wraz z limitem środków finansowych przyznanych na ten cel, przekazywany do poszczególnych regionalnych zarządów gospodarki wodnej. Zarządy zlewni w grudniu każdego roku (od 2000 r.) przygotowują plany potrzeb, tzn. niezbędnych prac utrzymaniowych jakie należy przeprowadzić w ciągu roku. Potrzeby te zawierają również wszelkie obowiązki jakie są nakładane na Wody Polskie w ramach utrzymania wód, tj. przeglądy techniczne, serwisy, zapewnienie obsługi urządzeń, zakup niezbędnych materiałów i wyposażenia dla pracy grup wsparcia technicznego. Potrzeby przewidują również konieczność wykonania różnego rodzaju dokumentacji, m.in. do uzyskania pozwoleń wodnoprawnych lub dot. remontów obiektów. Na tym etapie zadania były również klasyfikowane do poszczególnych kategorii pilności wykonania (priorytetu). Pierwszy priorytet stanowiły m.in.: cykliczna konserwacja cieków, urządzeń wodnych oraz wałów przeciwpowodziowych, niezbędne remonty budowli i urządzeń wodnych, zawarte umowy wieloletnie na obsługę i utrzymanie stacji pomp i innych urządzeń wodnych, zadania dot. zapewnienia funkcjonowania

dróg wodnych i szlaków żeglugowych oraz pilne dokumentacje. Drugi priorytet stanowiły m.in. zadania konserwacyjne na wodach i urządzeniach wodnych, których wykonanie nie jest pilne i konieczne dla ich prawidłowego funkcjonowania oraz pozostałe dokumentacje przejęte od jednostki organizacyjnej realizującej zadania przed 2018 r. Trzeci priorytet stanowią zadania, których wykonanie jest możliwe jedynie po uzyskaniu dodatkowych środków; zadania niemożliwe do wykonania w ciągu roku budżetowego. Przesłane przez zarządy zlewni zestawienia potrzeb były weryfikowane przez WPIKE przede wszystkim pod kątem zasadności ich finansowania ze środków przyznanych na utrzymanie wód i urządzeń i dokonywana była ewentualna korekta poszczególnych zadań w zakresie ustalenia priorytetu. Ww. potrzeby stanowiły podstawę do określenia wskaźnika podziału środków finansowych pomiędzy poszczególne jednostki, w następujący sposób:

- z pierwszego priorytetu wydzielane były zadania, które stanowią stały koszt jednostki, na które dany zarząd zlewni nie ma wpływu, m.in.: obsługa, utrzymanie i usuwanie awarii stacji pomp przez podmioty zewnętrzne w ramach umów wieloletnich, koszty akcji lodołamania, koszty zapewnienia pracy grup wsparcia technicznego i koszty realizacji nakazów organów nadzoru budowlanego,
- wielkość potrzeb w pierwszym priorytecie wykazanych przez zarządy zlewni pomniejszane były o ww. pozycje, co w efekcie daje potrzeby faktyczne zaplanowane do realizacji w danym roku – których planowanie nie jest wymuszone czynnikami niezależnymi,
- następnie określana była wielkość procentowa (wskaźnik procentowy) stosunku otrzymanych środków finansowych do wielkości potrzeb (które w znacznym stopniu przewyższają przyznany limit),
- otrzymany wskaźnik procentowy decydował o podziale limitów dla poszczególnych zarządów zlewni,
- otrzymane wielkości limitów środków finansowych dla poszczególnych zarządów zlewni mogły podlegać niewielkiej korekcie lub zaokrągleniom.

Po ustaleniu limitów środków finansowych dla poszczególnych zarządów zlewni, były one informowane o ich wielkości i dostosowywały otrzymany zweryfikowany plan potrzeb do otrzymanych limitów, dokonując zmian/zmniejszenia zakresu zadań lub przesuwając ich część do drugiego priorytetu. Sporządzony w ten sposób Program utrzymania na dany rok był zatwierdzany przez RZGW i przekazany do KZGW. W ciągu roku zarządy zlewni mogły dokonywać zmian w Programie utrzymania, każdorazowo występując z wnioskiem do Dyrektora RZGW. RZGW występował do KZGW o akceptację zmian, a po akceptacji nanoszono zmiany. Dodatkowo poinformowała, że RZGW nie miał realnego wpływu na wielkość przyznanego przez KZGW limitu środków finansowych na utrzymanie wód i urządzeń i nie jest mu znana procedura podziału tych środków na poszczególne regionalne zarządy gospodarki wodnej.

(akta kontroli str. 549-571)

Zarząd Zlewni wnioskował o środki finansowe na realizację potrzeb w zakresie utrzymania wód, urządzeń wodnych i obiektów hydrotechnicznych, w wysokości 143 263,2 tys. zł na 2021 r. i 144 385,5 tys. zł na 2022 r. Po weryfikacji przez RZGW uzgodniono potrzeby w wysokości 19 787,0 tys. zł na 2021 r. (13,8% wnioskowanych) i 18 081,1 tys. zł na 2022 r. (12,5% wnioskowanych).

Kierownik WPIKE wyjaśniła, że w latach 2018-2019 nie sporządzano planu potrzeb w zakresie utrzymania wód i urządzeń wodnych i nie zna zasad podziału w środków finansowych na poszczególne zarządy zlewni w tym okresie.

Na realizację zadań z zakresu utrzymania wód, urządzeń wodnych i obiektów hydrotechnicznych Zarządowi Zlewni przyznano:

- na 2018 r.: 13 773,1 tys. zł, które zostały w całości wykorzystane,
- na 2019 r.: 15 210,0 tys. zł, z których wykorzystano 14.730,8 tys. zł (96,8%),
- na 2020 r.: 11 477,0 tys. zł, z których wykorzystano 8 321,2 tys. zł (72,5%),
- na 2021 r.: 9 785,0 tys. zł (49,5% uzgodnionych potrzeb), z których wykorzystano 7 641,8 tys. zł (78,1%),
- na 2022 r.: 16 251,0 tys. zł (89,9% uzgodnionych potrzeb), z których wykorzystano 14 673,7 tys. zł (90,3%).

(akta kontroli str. 545-547)

Na obszarze działania Zarządu Zlewni zaplanowano bieżącą konserwację¹⁰:

- rzek – w kolejnych latach: 88,63 km (4,1%), 849,82 km (39,1%), 282,56 km (13%), 517,46 (23,8%) km i 692,95 km (31,8%), a w 2018 i 2019 dodatkowo wycinkę 332 i 160 drzew,
- kanałów – w kolejnych latach: 30,7 km (2,5%), 870,29 km (72,5%), 633,75 km (52,2%), 1 385,02 km (114,2%¹¹) i 1 132,83 km (93,4%), a w 2018 i 2019 dodatkowo wycinkę 14 i 54 drzew,
- wałów przeciwpowodziowych – w kolejnych latach 427,96 km (77,7%), 96,70 km (17,5%), 1 027,15 km (186,4%), 992,08 km (180,0%) i 1 096,64 km (199,0%),

a także:

- prace ziemne/odmulanie rzek (prace niezaliczone do bieżącej konserwacji) – w kolejnych latach: 2,1 km, 20,02 km, 0 km, 3,3 km i 3,5 km,
- zabudowa/umocnienia/naprawa koryta rzek¹² – w kolejnych latach: 0,08 km, 0,07 km, 703,323 km, 12,33 km i 1239,3 km,
- rozbiórkę 100 tam bobrowych na rzekach w 2019 r.,
- naprawę/przebudowę/roboty budowlane w kanałach – na odcinku 0,02 km w 2018 r. oraz 44,718 km¹³ w 2021 i 2022 r.,
- zabudowę nor bobrowych w wałach przeciwpowodziowych – w kolejnych latach 808 szt., 1897 szt., 1392 szt., 1372 szt. i 1617 szt.,
- roboty ziemne/naprawy wałów przeciwpowodziowych – w kolejnych latach 0,32 km, 3,97 km, 0,6 km, 0,83 km i 5,68 km,
- zabezpieczenie ścianką PCV 1,0 km wałów przeciwpowodziowych w latach 2020-2022,
- bieżące utrzymanie wszystkich stacji pomp,
- bieżące utrzymanie obiektów piętrzących – w kolejnych latach: dwóch, czterech, dwóch, 27 i 11.

Z ww., na obszarze polderów Fiszewka F¹⁴, nr 44, 47 i 60 zaplanowano bieżącą konserwację:

- kanałów – w kolejnych latach: 11,70 km (20,9%), 53,72 km (96%), 36,8 km (65,7%), 55,98 km (100%) i 55,98 km(100%),
- wszystkich wałów przeciwpowodziowych (dwukrotnie w kolejnych latach),

a także:

- zabudowę nor bobrowych w wałach przeciwpowodziowych – w kolejnych latach: 75 szt., 123 szt., 52 szt., 53 szt. i 104 szt.,
- bieżące utrzymanie jednego obiektu piętrzącego w 2019 r. i dwóch w 2021 r.

(akta kontroli str. 542-544)

¹⁰ Wykaszanie i usuwanie roślinności z powierzchni skarp, dna i poboczy, hakowanie roślinności korzeniącej się w dnie/usuwanie namułu z dna oraz usuwanie zatorów i oczyszczenie przepustów z namułu.

¹¹ Część dwukrotnie.

¹² W latach 2020-2022 dot. m.in. w Kanale Elbląskim.

¹³ M.in. w Kanale Elbląskim.

¹⁴ Bez polderów nr 22 i 26.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W Planie utrzymania wód uwzględniono cykliczne roboty konserwacyjne w kanałach polderów Fiszewka F, nr 44, 47 i 60. W corocznie opracowywanych Programach utrzymania uwzględniono konieczność zapewnienia bieżącej konserwacji wszystkich wałów przeciwpowodziowych na tych polderach i bieżące utrzymanie stacji pomp odwadniających te poldery. Wprawdzie w 2018 r. zaplanowano bieżącą konserwację jedynie 21% kanałów na tych polderach, to w 2019 r. aż 96%, w 2020 r. 66%, a w latach 2021-2022 już na całej ich długości.

OBSZAR

2. Kontrola gospodarowania wodami

Opis stanu
faktycznego

2.1. Prezes Wód Polskich określił 22 stycznia 2020 r. zasady prowadzenia kontroli gospodarowania wodami obowiązujące w Wodach Polskich¹⁵. Stosownie do ww. zasad, kontrola mogła mieć charakter planowy albo doraźny. Kontrolę planową przeprowadza się na podstawie planu rocznego, a przy opracowaniu planu bierze się pod uwagę: wytyczne Prezesa, wytyczne organu nadzorującego, priorytetowe zadania z zakresu gospodarki wodnej realizowane w skali kraju bądź regionu wodnego, obowiązujące plany i programy dotyczące gospodarki wodnej, informacje pozyskane od innych organów administracji publicznej, informacje wynikające z otrzymanej korespondencji, lokalne uwarunkowania, w tym specyfikę danego regionu i jego zróżnicowanie geograficzne. Kontrole doraźne przeprowadza się obligatoryjnie na polecenie ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej lub Prezesa oraz z urzędu, po otrzymaniu uzasadnionej informacji wskazującej na prawdopodobieństwo wystąpienia uchybień.

(akta kontroli str. 193-202)

2.2. W okresie objętym kontrolą (do 14 października 2022 r.) RZGW zaplanowało przeprowadzenie 84 kontroli gospodarowania wodami (w kolejnych latach: 12, 22, 23, osiem i 19). Żadna z tych kontroli nie dotyczyła gospodarowania wodami na obszarze gminy Gronowo Elbląskie. W ww. okresie RZGW przeprowadził łącznie 199 kontroli (w kolejnych latach: 26, 44, 39, 39 i 51), z tego 78 planowych (w kolejnych latach: siedem, 22, 23, osiem i 18) i 121 doraźnych (odpowiednio: 19, 22, 16, 31 i 33), w tym dwie przeprowadzone w 2019 i 2020 r. dotyczyły gospodarowania wodami na obszarze gminy Gronowo Elbląskie.

(akta kontroli str. 203-238)

Analiza dokumentacji dwóch ww. kontroli doraźnych, które przeprowadzono 30 września 2019 r. (na wniosek Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej¹⁶) oraz 17 września 2020 r. (z urzędu) wykazała, że dotyczyły one gospodarowania wodami w zakresie przestrzegania warunków ustalonych w pozwoleniu wodnoprawnym¹⁷ na pobór wód z rzeki Tyna Dolna ujęciem PW-1 typu brzegowego, w lewym wale rzeki, przy stacji pomp nr 60, do nawodnień przez kanał „J” i system rowów melioracji szczegółowej, gruntów rolnych (dalej: „kontrola gospodarowania wodami na polderze nr 60”). Z czynności kontrolnych sporządzono protokoły kontroli wymagane art. 340 ust. 1 Prawa wodnego. W wyniku kontroli przeprowadzonej w 2020 r. nie stwierdzono nieprawidłowości. Na podstawie ustaleń z kontroli przeprowadzonej w 2019 r., stosownie do art. 341 ust 1 pkt 1 Prawa wodnego, wydano zarządzenie pokontrolne, którym zobowiązano kontrolowanego do:

¹⁵ Zarządzenie Prezesa Wód Polskich nr 4/2020 z dnia 22 stycznia 2020 r. w sprawie wprowadzenia „Zasad prowadzenia kontroli gospodarowania wodami obowiązujących w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie” (dalej: „Zasady prowadzenia kontroli”).

¹⁶ Z 11 września 2019 r.

¹⁷ Decyzja Starosty Elbląskiego nr OŚROL.6341.2.36.2011.JB z 2 września 2011 r.

- likwidacji, ewentualnie legalizacji przebudowanych zastawek w rowach,
- zawarcia umowy dzierżawy ujęcia wodnego (poinformowano jednocześnie, że brak umowy skutkować będzie zakazem korzystania z ujęcia),
- prowadzenia nawadniania i odwadniania gruntów zgodnie ze sztuką melioracyjną.

Kontrolowany w wyznaczonym terminie poinformował RZGW o realizacji zalecenia dotyczącego prowadzenia nawadniania i odwadniania, a w odniesieniu do pozostałych zaleceń, złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku (dalej: „WSA”). WSA uchylił zaskarżone zalecenia stwierdzając, że nie można w formie zarządzenia pokontrolnego nakazać ani likwidacji urządzeń ani ich legalizacji. Likwidację można nakazać w drodze decyzji administracyjnej, a wdrożenie trybu legalizacji jest wyłącznym uprawnieniem strony, z którego nie musi ona skorzystać. W uzasadnieniu wyroku WSA stwierdził, że przywołane w zarządzeniu pokontrolnym przepisy nie uprawniały do wydania nakazu zawarcia umowy dzierżawy ujęcia wodnego.

W wyniku kontroli przeprowadzonej w 2019 r. stwierdzono wykonanie samowoli budowlanej polegającej na odbudowie i modernizacji urządzeń szczegółowych melioracji wodnych na działkach o łącznej powierzchni 98 ha (m.in. likwidacji rowów melioracyjnych i budowie sieci drenarskiej) bez dokonania zgłoszenia zamiaru wykonania tych robót, o czym RZGW zawiadomił PINB. Ponadto poinformował PINB o stwierdzeniu ograniczonej sprawności drenażu m.in. w wyniku zamulenia (potwierdzonymi podczas kilkunastu wizji w terenie) oraz o likwidacji zastawek w rowach i budowie zastawek w innej lokalizacji, bez pozwolenia wodnoprawnego. Ponadto zwrócono się z prośbą o zajęcie się sprawą z urzędu i sprawdzenie, czy ww. roboty zostały wykonane zgodnie ze sztuką budowlaną. Mimo że PINB nie przekazał RZGW informacji w ww. sprawie, nie monitorowano stanu sprawy, co opisano szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Mimo stwierdzonych nieprawidłowości RZGW nie skorzystał z możliwości wystąpienia, na podstawie art. 341 ust. 1 pkt 2 i 4 Prawa wodnego, do właściwego organu z wnioskiem o wszczęcie postępowań administracyjnych przewidzianego przepisami ustawy (co opisano szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”) i nie nałożył grzywny w drodze mandatu karnego za stwierdzone wykroczenia określone w przepisach ustawy.

(akta kontroli str.239-441, 451-454, 457-461)

Przepisy wykonawcze dotyczące nakładania mandatów karnych przez pracowników Wód Polskich weszły w życie dopiero 31 lipca 2020 r.¹⁸, a 13 sierpnia 2021 r. Prezes wprowadził „Zasady postępowania dotyczące nakładania przez pracowników Wód Polskich grzywien w drodze mandatu karnego”¹⁹ⁱ i udzielił pełnomocnictwa do ich nakładania pracownikowi RGZW wykonującemu kontrole.

(akta kontroli str. 462-477)

Z wyjaśnień Kierownik Wydziału Kontroli Gospodarowania Wodami (dalej: „WKGW”) wynikało m.in. że kontrolę gospodarowania wodami na polderze nr 60 przeprowadzono w 2020 r. w związku z licznymi wnioskami rolnika (posiadającego pozwolenie wodnoprawne na pobór wody do nawadniania gruntów) w zakresie stabilizacji poziomu wód. Liczba i częstotliwość tych wniosków, które wpływały do Nadzoru Wodnego w Elblągu, powodowały obawę przed złożeniem do sądu, przez rolnika, kolejnego wniosku o odszkodowanie za straty w uprawach. W trakcie kontroli

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 15 lipca 2020 r. w sprawie wykroczeń, za które pracownicy Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie wykonujący kontrolę gospodarowania wodami są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, oraz warunków i sposobu wydawania upoważnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. poz. 1285).

¹⁹ Zarządzenie Prezesa Wód Polskich z dnia 13 sierpnia 2021 r. w sprawie wprowadzenia „Zasad postępowania dotyczące nakładania przez pracowników Wód Polskich grzywien w drodze mandatu karnego”.

uzgodniono poziomy ustawienia pracy pompy w ramach posiadanego pozwolenia wodnoprawnego. Kierownik WKGW dodała, że ważnym aspektem kontroli był również problem z przeprowadzeniem konserwacji kanałów na polderze nr 60 wynikający z odmowy przez rolnika wpuszczenia wykonawcy w celu wykonania prac konserwacyjnych.

(akta kontroli str. 451-453)

Z wyjaśnień Dyrektora RZGW w sprawie nieprzeprowadzenia w latach 2018, 2021-2022 kontroli gospodarowania wodami na polderze nr 60 wynikało, że organizacja powołanych w 2018 r. Wód Polskich wymagała czasu oraz wydania stosownych rozporządzeń wykonawczych oraz zarządzeń organizacyjnych, a przejęcie praw i obowiązków po Żuławskim Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych (dalej: „ŻZMiUW”) wiązało się z brakiem specjalistów i wytycznych. Plan kontroli na 2018 r. sporządził w 2017 r. ŻZMiUW i nie przewidywał on kontroli gospodarowania wodami dotyczących urzędzeń melioracji wodnych. W latach 2021-2022 nie przeprowadzono kontroli na polderze nr 60, gdyż nie ujęto ich w planach kontroli. Dodał, że minister właściwy ds. gospodarki wodnej, który kreuje politykę wodną, wskazuje tematy do planowanych kontroli i zleca przeprowadzenie kontroli. Ważnym elementem, który zdaniem Dyrektora RZGW należy wziąć pod uwagę jest zasób kadrowy WKGW. I nie jest możliwe i zasadne przeprowadzanie co roku kontroli na jednym obiekcie. Kontrola na polderze nr 60 nie została ujęta w planie na 2023 r. z uwagi na wytyczne Ministerstwa Infrastruktury (dalej: „Ministerstwo”) związane z katastrofą na Odrze w lipcu 2022 r. dotyczące zintensyfikowania działań zmierzających do uniknięcia podobnych sytuacji w przyszłości. Z wyjaśnień Dyrektora RZGW w sprawie nielegalnie wybudowanych zastawek wynikało, że osoba, u której przeprowadzono ww. kontrole, wystąpiła w 2018 r. o odszkodowanie za straty w uprawach na polderze nr 60 spowodowane podtopieniami w 2017 r. W 2018 r. Nadzór Wodny w Elblągu dokonał wizji i stwierdził brak w rowach zastawek odcinających dopływ z kanałów pompowych na pole. Zastawek takich nie było także w 2017 r. Obecnie istniejące w rowach zastawki zostały wybudowane na początku 2019 r., przy czym w innym miejscu niż wynikało to z pozwolenia wodnoprawnego. Wody Polskie nie są w stanie stwierdzić kiedy rozebrano pierwotnie istniejące w rowach zastawki, które (na podstawie pozwolenia wodnoprawnego) podlegały przebudowie z modernizacją.

(akta kontroli str. 442-450)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nie skorzystano z możliwości określonej w art. 341 ust. 1 pkt 2 Prawa wodnego polegającej na wystąpieniu do Zarządu Zlewni z wnioskami o wszczęcie postępowań administracyjnych w sprawie:
 - nałożenia obowiązku likwidacji zastawek w rowach (art. 190 ust.13 Prawa wodnego),
 - cofnięcia pozwolenia wodnoprawnego na pobór wody do nawodnień (art. 415 pkt 1 i 2 Prawa wodnego),pomimo stwierdzenia w kontroli RZGW nieprawidłowości w gospodarowaniu wodami (przekazano jedynie kopię zarządzenia pokontrolnego).

W zarządzeniu pokontrolnym nr RUK-IV-627 z 20 listopada 2019 r., po kontroli gospodarowania wodami na polderze nr 60, wskazano m.in. na :

- przebudowę zastawek w rowach J-93 i J-100 bez stosownej zgody wodnoprawnej i zobowiązano kontrolowanego do ich likwidacji ewentualnie legalizacji,

- utrzymywanie wysokiego poziomu wody w rowach, co powodowało podtopienie wylotów drenarskich, uniemożliwiając prawidłową pracę systemu odwadniającego uprawy i zobowiązano kontrolowanego do prowadzenie nawodnienia gruntów w sposób zgodny ze sztuką melioracyjną²⁰.

(akta kontroli str. 299-441)

Z wyjaśnień Kierownik WKGW, odpowiedzialnej za przygotowanie takich wniosków, wynikało że nie wystąpiono do Dyrektora Zarządu Zlewni z wnioskiem o wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie cofnięcia pozwolenia wodnoprawnego, ponieważ wiąże się to zawsze ze stratami poniesionymi w wyniku braku pozwolenia wodnoprawnego. W tym przypadku z powodu braku dostępu do wody rolnik poniósłby straty i mógłby uzurpować sobie prawo do rekompensaty od organu, który takie sankcje zastosował. Z wnioskiem o wszczęcie ww. postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia obowiązku likwidacji zastawek nie wystąpiono z uwagi na wszczęte postępowanie przed WSA. Dodała, że przed Sądem Okręgowym w Elblągu toczą się, z wniosku rolnika, postępowania o odszkodowania. W związku z powyższym wstrzymano się z dalszym postępowaniem administracyjnym do czasu prawomocnego zakończenia postępowań cywilnych.

(akta kontroli str. 81, 193-201, 451-461, 572-573, 590, 600-601, 623, 634-640, 663, 674-685)

Przyczyny podane w wyjaśnieniach nie usprawiedliwiają nieskorzystania z możliwości złożenia wniosków o wszczęcie postępowań administracyjnych w ww. sprawach. Zauważyć należy, że decyzje w sprawie zasadności wszczęcia stosownych postępowań podejmuje właściwy organ (w tym wypadku dyrektor Zarządu Zlewni). Uzasadnienie braku wniosku w sprawie cofnięcia pozwolenia wodnoprawnego na nawadnianie tym, że wiązałoby się to ze stratami dla rolnika w wyniku braku dostępu do wody, jest niewystarczające. Kontrola przeprowadzona przez RZGW została podjęta w związku z pozwem o odszkodowanie za straty poniesione przez rolnika w związku z zalaniem upraw z winy (jak twierdzi rolnik) Wód Polskich. W wyniku tej kontroli RZGW stwierdził, że to rolnik prowadził nawodnienia gruntów w sposób niezgodny ze sztuką melioracyjną. Uzasadnienie wstrzymania się z wystąpieniem o wszczęcie postępowania w sprawie nałożenia obowiązku likwidacji zastawek tym, że wszczęto postępowanie przed WSA, także jest niewystarczające. Postępowanie przed WSA, o którym mowa w wyjaśnieniach, dotyczyło wniosków pokontrolnych zawartych w zarządzeniu pokontrolnym. Sąd uchylił wniosek pokontrolny o likwidację zastawek lub ich legalizację wskazując, że nie można władczo i w formie zarządzenia pokontrolnego nałożyć obowiązku likwidacji urządzeń wodnych²¹. Zdaniem sądu ustawa Prawo wodne wymaga w takiej sprawie wydania decyzji administracyjnej, co potwierdza zasadność skierowania odpowiedniego wniosku o wszczęcie postępowania do dyrektora Zarządu Zlewni. Ww. postępowanie sądowe zostało zakończone, a po jego uprawomocnieniu się 15 września 2020 r., RZGW mógł wystąpić o wszczęcie stosownego postępowania. Zdaniem NIK, toczące się postępowania cywilne o odszkodowania także nie powinny wstrzymywać postępowań administracyjnych.

²⁰ Mając na uwadze warunki hydrologiczne, meteorologiczne, glebowe, zgodnie z zapisem instrukcji gospodarowania wodami, a także tendencje obniżania lustra wody na polderze, która trwa zazwyczaj około 3-4 dni.

²¹ Ponadto skazał, że nie można władczo nakazać także legalizacji urządzeń, ponieważ wdrożenie tego trybu jest wyłącznym uprawnieniem strony, z którego strona może, ale nie musi skorzystać.

2. Pomimo upływu prawie trzech lat od zawiadomienia PINB o stwierdzonych w wyniku ww. kontroli nieprawidłowościach (pismo z 6 grudnia 2019 r.), nie monitorowano stanu sprawy, co należy ocenić jako działanie nierzetelne. Skutkiem tego był brak wiedzy o fakcie, iż PINB nie podjął działań w sprawie, ponieważ – jak wynika z wyjaśnień PINB – nie posiadał ww. zawiadomienia.

RZGW poinformował PINB o ustaleniach wskazujących na wykonanie samowoli budowlanej, o stwierdzeniu ograniczonej sprawności drenażu m.in. w wyniku zamulenia, likwidacji zastawek w rowach J-93 i J-100 oraz budowie zastawek w innej lokalizacji, bez pozwolenia wodnoprawnego. Ponadto zwrócił się z prośbą o zajęcie się sprawą z urzędu i sprawdzenie, czy odbudowa i modernizacja urządzeń melioracyjnych na gruntach skontrolowanego została wykonana zgodnie ze sztuką budowlaną. Do czasu rozpoczęcia kontroli NIK, PINB nie udzielił odpowiedzi.

(akta kontroli str. 296-298, 451-454, 457-461)

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym, podejmowanie działań związanych z kontrolą, w tym przygotowanie stosownych wniosków i pism do organów i podmiotów właściwych w sprawie, należy do zakresu zadań WKGW.

(akta kontroli str.29-64, 193-201, 572-590, 600-623, 634-663, 674-685)

Kierownik WKGW wyjaśniła, że nie wystąpiono do PINB o informację w ww. sprawie, z uwagi na toczące się postępowanie sądowe w sprawie odszkodowania i zaangażowanie grupy pracowników do przygotowania odpowiedzi na pozew w ww. sprawie. Ponadto zasoby kadrowe WKGW ograniczały indywidualny nadzór nad prowadzoną korespondencją z PINB. Dodała, że zazwyczaj organy administracji informują wnioskodawcę o podjętych działaniach, ale w tym przypadku PINB nie udzielił informacji co spowodowało, że nie powrócono do tej sprawy.

(akta kontroli str. 478-479)

Zdaniem NIK ww. wyjaśnienia, w kontekście wskazanych skutków, nie mogą stanowić wystarczającego uzasadnienia braku monitorowania sprawy.

W wyniku kontroli NIK (14 listopada 2022 r.) RZGW wystąpił do PINB o udzielenie odpowiedzi w powyższej sprawie. Pismem z 15 listopada 2022 r. PINB poinformował, że nie posiada ww. zawiadomienia RZGW, tłumacząc, że może to wynikać ze zmian organizacyjnych dotyczących realizacji zadań przez nadzór budowlany na obszarze miasta Elbląga oraz powiatu elbląskiego i zwrócił się o przekazanie zebranych w sprawie materiałów i w przypadku stwierdzenia podstaw podejmie postępowanie w sprawie samowoli budowlanej.

(akta kontroli str. 460-461)

OCENA CZĄSTKOWA

RZGW nie planował na terenie gminy Gronowo Elbląskie kontroli gospodarowania wodami, ale w wymaganych przypadkach przeprowadził dwie kontrole doraźne. Z czynności kontrolnych sporządzono protokoły kontroli. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości wydano kontrolowanemu zarządzenie pokontrolne, ale pomimo zasadności, nie skierowano do Zarządu Zlewni wniosków o wszczęcie stosownych postępowań administracyjnych. Wprawdzie o stwierdzonych nieprawidłowościach zawiadomiono PINB, ale przez prawie trzy lata nie monitorowano stanu realizacji sprawy, a w wyniku kontroli NIK okazało się że PINB sprawą się nie zajął, ponieważ nie posiadał ww. zawiadomienia.

OBSZAR**3. Realizacja wyników kontroli gospodarowania wodami przeprowadzonych na obszarze działania RZGW**

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 335 ust. 2 Prawa wodnego, kontrole gospodarowania wodami w stosunku do Wód Polskich – wykonuje minister właściwy do spraw gospodarki wodnej.

Pracownicy Ministerstwa Infrastruktury (dalej: „Ministerstwo”) przeprowadzają takie kontrole w stosunku do Wód Polskich, a nie poszczególnych jednostek organizacyjnych. W latach 2018-2022 (do 26 października) w Wodach Polskich przeprowadzono jedną kontrolę gospodarowania wodami na terenie gminy Gronowo Elbląskie²². Dotyczyła ona odprowadzania do rzeki Tyny Dolnej wód ze stacji pomp nr 60 w zakresie przestrzegania warunków ustalonych w pozwoleniu wodnoprawnym udzielonym decyzją nr OŚ.PŚ.6220-30/10 z 20 maja 2010 r. Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Zarządzeniem pokontrolnym zobowiązano Wody Polskie do wystąpienia do właściwego organu z wnioskiem o potwierdzenie w drodze decyzji przejścia przez Wody Polskie praw i obowiązków wynikających z ww. pozwolenia wodnoprawnego.

(akta kontroli str. 536-538)

OCENA CZĄSTKOWA

Wody Polskie zrealizowały wniosek sformułowany na podstawie wyników przeprowadzonej kontroli i poinformowały o tym Ministerstwo.

OBSZAR**4. Załatwianie skarg i wniosków**

Opis stanu faktycznego

Prezes Wód Polskich wprowadził procedurę przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków²³. Zgodnie z tą procedurą m.in.:

- nadzór i koordynację prac związanych z załatwianiem przez właściwe komórki organizacyjne skarg i wniosków, prowadzenie ich rejestru i zbioru powierzono Wydziałowi Organizacyjnemu (dalej: „WO”), a w siedzibie RZGW umieszczono informację wskazującą, że ww. komórka organizacyjna przyjmuje skargi i wnioski,
- formularz skargi i wniosku był dostępny na stronie internetowej RZGW, a wersja papierowa w jego siedzibie,
- interesanci zgłaszający skargi i wnioski byli przyjmowani w ustalonych dniach i godzinach, w tym w jednym dniu także po godzinach pracy; informacja w tym zakresie udostępniona była na stronie internetowej i w siedzibie RZGW w widocznym miejscu,
- odpowiedzialnym za odpowiednią dekreteację skarg i wniosków był Dyrektor RZGW,
- skargi i wnioski ewidencjonowane były w rejestrze prowadzonym w postaci elektronicznej zgodnie ze wzorem załączonym do procedur,
- o sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżącego,
- rozpatrzenie skargi lub wniosku następuje w formie zawiadomienia, które podpisuje kierownik jednostki organizacyjnej bądź upoważniony przez niego pracownik.

(akta kontroli str. 12-80, 572-685)

W latach 2018-2022 (do 17 października) do RZGW wpłynęło łącznie 95 skarg i wniosków zaewidencjonowanych w rejestrze skarg i wniosków (w kolejnych latach: 13, 13, 24, 25 i 20), w tym 22 dotyczyło Zarządu Zlewni i jego obszaru działania (pięć

²² W dniach od 7 października do 31 grudnia 2019 r.

²³ Zarządzenie nr 35/2019 Prezesa Wód Polskich z dnia 1 sierpnia 2019 r. w sprawie przyjmowania i rozpatrywania skarg powszechnych, wniosków i petycji w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie (dalej: „procedura przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków”).

– w 2018 r., cztery – w 2019 r., osiem – w 2020 r., cztery – w 2021 r. i jedna – w 2022 r.). Spośród nich cztery dotyczyły terenu gminy Gronowo Elbląskie (dwie z 2019 r. i po jednej z 2020 i 2021 r.).

(akta kontroli str. 81-106)

Badanie dokumentacji czterech ww. spraw dotyczących terenu gminy Gronowo Elbląskie wykazało, że:

- w 2019 r. Starostwo Powiatowe w Elblągu (dalej: „Starostwo”) i Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie (dalej: „Urząd Wojewódzki”) przekazały RZGW (według właściwości) dwie skargi rolników gospodarujących na polderze Fiszewka F, których przedmiotem było nienależyte wykonywanie zadań przez Zarząd Zlewni - ograniczenie dopływu wody do nawodnień do rzeki Fiszewki poprzez przegrodę dolną na tej rzece, blokowanie ujęć wodnych i brak odpowiedzi na wnioski w tych sprawach,
- w 2020 r. do RZGW wpłynęła skarga jednego z ww. rolników na działalność Zarządu Zlewni. Przedmiotem skargi było: nieuwzględnienie jego wniosków o obniżenie poziomu pompowania na stacji pomp nr 60 w Gronowie Elbląskim w związku z prognozowanymi opadami deszczu, niepoinformowanie go o nieuwzględnieniu tego wniosku oraz nieinformowanie go o zmianach poziomów pompowania,
- w 2021 r. Zarząd Zlewni przekazał RZGW (według właściwości) skargę na jednego z rolników, który prowadził nawodnienia gruntów w miejscowości Karczowiska Górne, bez pozwolenia wodnoprawnego, doprowadzając do szkód u osoby skarżącej,
- RZGW po przeprowadzeniu postępowań wyjaśniających uznał skargi za bezzasadne przedstawiając skarżącym uzasadnienie, stosownie do wymogu art. 237 § 3 i 238 § 1 Kpa²⁴,
- skargi, które wpłynęły w 2020 i 2021 r. załatwiono²⁵ w terminie wymaganym art. 237 § 1 Kpa, a skargi, które wpłynęły w 2019 r. – po upływie wymaganego terminu, co opisano szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 19, 107-175, 509-532)

Ponadto w 2019 i 2021 r. do RZGW wpłynęły dwie skargi, które zostały błędnie zadekretowane, wskutek czego nie zostały zaewidencjonowane w rejestrze skarg i wniosków, co opisano szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Były to skargi w tej samej sprawie, co ww. skargi otrzymane w 2019 r. Odpowiedzi na skargę z 2021 r. udzielono w terminie miesiąc od jej wpływu, a odpowiedzi na skargę z 2019 r. - po upływie miesiąca od jej wpływu. Zarzuty opisane w pismach uznano za bezzasadne.

(akta kontroli str. 81-106, 480-508, 524-528)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Spośród sześciu objętych badaniem skarg, które wpłynęły do RZGW, trzy²⁶ załatwiono w formie zawiadomienia skarżącego, po upływie miesięcznego terminu określonego w art. 237 § 1 Kpa.

²⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.), dalej: „Kpa”.

²⁵ Zgodnie z § 5 pkt 18 procedury przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, rozpatrzenie skargi lub wniosku następuje w formie zawiadomienia.

²⁶ Skargi rolników gospodarujących na polderze Fiszewka F, których przedmiotem było nienależyte wykonywanie zadań przez Zarząd Zlewni – ograniczenie dopływu wody do nawodnień do rzeki Fiszewki poprzez przegrodę dolną na tej rzece, blokowanie ujęć wodnych i brak odpowiedzi na wnioski w tych sprawach, które wpłynęły do RZGW w 2019 r., w tym dwie przekazane przez Starostwo i Urząd Wojewódzki (według właściwości).

Skargi te dotyczyły jednej sprawy. Jedną skargę złożyła grupa rolników do Urzędu Wojewódzkiego, a dwie skargi złożył jeden z rolników (do Starostwa i RZGW). Zgodnie z art. 237 § 3 Kpa zawiadomiono skarżących o sposobie załatwienia skarg, przy czym grupę rolników po upływie 94 dni od dnia otrzymania skargi, a rolnika - po upływie 49 dni od otrzymania skargi przekazanej przez Starostwo i 43 dni od otrzymania pisma od skarżącego.

(akta kontroli str. 107-129, 496- 503, 524-528)

Z wyjaśnień kierownik WO nadzorującego i koordynującego załatwianie skarg i wniosków wynikało, że:

- w przypadku skargi grupy rolników – przez pomyłkę odpowiedzi udzielono Urzędowi Wojewódzkiemu zamiast skarżącym (w późniejszym terminie przekazano ww. odpowiedź także skarżącym),
- w przypadku skargi złożonej przez rolnika do Starostwa – skarżący wcześniej kierował wnioski do Zarządu Zlewni w sprawie działania tej jednostki i otrzymywał od niej odpowiedzi, a odpowiedź udzielona przez RZGW stanowi jedynie odniesienie do tamtych odpowiedzi.

(akta kontroli str. 176-192)

W ocenie NIK, nie można uznać, że skarżący został zawiadomiony o sposobie załatwienia skargi, skoro otrzymywał odpowiedzi na wcześniej zgłaszane wnioski. W rozumieniu art. 227 Kpa, przedmiotem skarg było nienależyte działanie Zarządu Zlewni, zatem należało je potraktować jako osobne sprawy i terminowo zawiadomić o sposobie ich załatwienia.

Z wyjaśnień Dyrektora RZGW wynikało, że w przypadku skargi złożonej przez rolnika do RZGW, nie udzielił odpowiedzi w wymaganym terminie z powodu błędnego zadekretowania pisma przychodzącego.

(akta kontroli str. 524-527)

2. W 2019 i 2020 r. do RZGW wpłynęły dwie skargi, które zostały niewłaściwie zadekretowane. Skutkiem tego nie zostały one zaewidencjonowane w rejestrze skarg i wniosków.

(akta kontroli str. 81-106, 480-532)

Dyrektor RZGW, odpowiedzialny za dekretację skarg i wniosków, wyjaśnił, że wynikało to z omyłki przy dekretowaniu pism przychodzących.

(akta kontroli str. 16-17, 524-528)

OCENA CZĄSTKOWA

RZGW zgodnie z przepisami i procedurami wewnętrznymi zorganizował przyjmowanie i koordynację rozpatrywania skarg i wniosków. W RZGW, w wymaganym terminie załatwiono trzy skargi, natomiast trzy – po upływie obowiązującego terminu. Ponadto w dwóch przypadkach błędnie zadekretowano skargi, co skutkowało nieujęciem ich w rejestrze skarg i wniosków.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Wystąpienie przez RZGW do Zarządu Zlewni z wnioskiem o wszczęcie stosownych postępowań administracyjnych w związku z ustaleniami kontroli gospodarowania wodami zawartymi w zarządzeniu pokontrolnym nr RUK-IV-627.
2. Terminowe załatwianie skarg przez RZGW.
3. Właściwe dekretowanie pism przychodzących do RZGW.

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 dni 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 21 kwietnia 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Kontroler

Dyrektor

Rafał Wieczorkowski

główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

p.o. WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku
Z up. 
.....
podpis



LGD.411.003.01.2022

Gdańsk, dnia 20.04.2023 r.

UPOWAŻNIENIE

Upoważniam Pana Dariusza Jurczuka - p.o. wicedyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Gdańsku do podpisania wystąpienia po kontroli S/22/002 – „Realizacja przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie wybranych zadań związanych z ochroną Żuław przed powodzią i suszą” , przeprowadzonej w PGW WP REGIONALNY ZARZĄD GOSPODARKI WODNEJ W GDAŃSKU.

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

