



LGD.430.5.2023

Nr ewid. 107/2023/P/23/053/LGD

Informacja o wynikach kontroli

OCHRONA PRZECIWPOWODZIOWA ŻUŁAW

DELEGATURA W GDAŃSKU

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Ochrona przeciwpowodziowa Żuław

p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Gdańsku

Tomasz Słaboszowski
/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś
/podpisano elektronicznie/

Warszawa, marzec 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA.....	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	9
4. WNIOSKI	17
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	18
5.1. Utrzymanie urządzeń wodnych służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław	18
5.2. Realizacja inwestycji dotyczących ochrony przeciwpowodziowej Żuław	43
5.3. Prowadzenie akcji lodołamania na Wiśle.....	61
5.4. Kształtowanie zagospodarowania przestrzennego obszarów szczególnego zagrożenia powodziowego	64
5.5. Inne zadania w zakresie ochrony przeciwpowodziowej Żuław	67
6. ZAŁĄCZNIKI	73
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	73
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	80
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	86
6.4. Zestawienia danych liczbowych.....	88
6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	91

Zdjęcia na okładce:

© Zarząd Zlewni w Tczewie; Marcin; Jillian;
Agata Kowalczyk – stock.adobe.com

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

Wody Polskie	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie
KZGW	Wody Polskie Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie
RZGW	Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku
Zarząd(y) Zlewni	Wody Polskie Zarząd(y) Zlewni w: Elblągu, Gdańsku i Tczewie
Minister	minister właściwy ds. gospodarki wodnej, tj. od 6 października 2020 r. Minister Infrastruktury, a do 5 października 2020 r. – Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej
RDOŚ	regionalny dyrektor ochrony środowiska
statut Wód Polskich	statut nadany rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie ¹
regulamin organizacyjny Wód Polskich	regulamin 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.)
Program Żuławski	Program „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – do roku 2030” zatwierdzony w maju 2010 r. przez Ministra Środowiska
Prawo wodne	ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne ²
Prawo wodne z 2001 r.	ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne ³
Prawo budowlane	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane ⁴
Pzp	ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych ⁵
Pzp z 2004 r.	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych ⁶
k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego ⁷
ustawa o finansach publicznych	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ⁸
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁹
PPI	Program Planowanych Inwestycji w gospodarce wodnej Wód Polskich
PUW	plan utrzymania wód 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 Wisły ¹⁰
PU lub Program utrzymania	program realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, o którym mowa w art. 240 ust. 9 pkt 1 Prawa wodnego

¹ Dz. U. poz. 2506.

² Dz. U. z 2023 r. poz. 1478, ze zm.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1121, ze zm. – obowiązywała do 31 grudnia 2017 r.

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. – obowiązywała do 31 grudnia 2020 r.

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

¹⁰ Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 4682.

PZRP z 2016 r.	plan zarządzania ryzykiem powodziowym przyjęty rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie przyjęcia Planu zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszaru dorzecza Wisły ¹¹
PZRP z 2022 r.	plan zarządzania ryzykiem powodziowym przyjęty rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 18 października 2022 r. w sprawie przyjęcia Planu zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszaru dorzecza Wisły ¹²
powódź	czasowe pokrycie przez wodę terenu, który w normalnych warunkach nie jest pokryty wodą, w szczególności wywołane przez wezbranie wody w ciekach naturalnych, zbiornikach wodnych, kanałach oraz od strony morza, z wyłączeniem pokrycia przez wodę terenu wywołanego przez wezbranie wody w systemach kanalizacyjnych
zagrożenie powodziowe	możliwość wystąpienia na danym terenie powodzi o określonym prawdopodobieństwie
ryzyko powodziowe	kombinacja prawdopodobieństwa wystąpienia powodzi i potencjalnych negatywnych skutków powodzi dla życia i zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej
ostrogi	budowle regulacyjne usytuowane prostopadłe do brzegu rzeki, stosowane w celu ochrony brzegu przed erozją oraz przy regulacji rzeki w celu formowania jej nurtu
kanał	sztuczne koryto prowadzące wody w sposób ciągły lub okresowy, o szerokości dna co najmniej 1,5 m przy ich ujściu lub ujęciu
kierownice w ujściu rzeki do morza	rodzaj falochronu kierującego nurt rzeki w głąb zatoki morza, który pomaga przy skutecznym odprowadzaniu do morza wód, lodu i osadów rzeki
polder	obszar lądu położony poniżej poziomu morza (depresyjny) lub bliski poziomowi morza (przydepresyjny), chroniony przed zalaniem i podtapianiem przez zewnętrzne obwałowanie i wewnętrzną sieć odwadniającą, z którego nadmiar wody odprowadza się za pomocą urządzeń i budowli wodnych (np. przepompowni). Tak rozumiany polder nie jest tożsamy z polderem przeciwpowodziowym, o którym mowa w art. 16 pkt 41 Prawa wodnego
urządzenia wodne	urządzenia lub budowle służące do kształtowania zasobów wodnych lub korzystania z tych zasobów, w tym urządzenia lub budowle piętrzące, przeciwpowodziowe i regulacyjne, a także kanały i rowy
wały przeciwpowodziowe	sztucznie wytworzone usypiska, najczęściej o przekroju trapezowym, budowane wzdłuż rzek i kanałów, w pewnej odległości od ich koryta. Teren między ciekim a wałem, tzw. międzywale, jest naturalnym jego rozlewiskiem, tworzącym większe koryto dla przewidywanych wód powodziowych
wrota przeciwpowodziowe i przeciwsztormowe	rodzaj zamknięć instalowanych w miejscach połączeń rzek głównych z dopływami lub kanałami, gdzie mogą pojawiać się nagle wysokie stany wody

¹¹ Dz. U. poz. 1841 – obowiązywało do 22 marca 2023 r.

¹² Dz. U. poz. 2739.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy zrealizowane przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie działania zwiększyły skuteczność ochrony przeciwpowodziowej Żuław?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy prawidłowo realizowano zadania związane z inwestycjami służącymi ochronie przeciwpowodziowej Żuław i czy osiągnięto zakładane efekty?
2. Czy realizacja zadań dotyczących utrzymania urządzeń wodnych służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław była prawidłowa i skuteczna?
3. Czy prawidłowo i skutecznie prowadzono akcje lodołamania na Wiśle?
4. Czy zadania w zakresie kształtowania zagospodarowania przestrzennego obszarów szczególnego zagrożenia powodziowego na Żuławach były wykonywane prawidłowo?
5. Czy inne zadania w zakresie ochrony przeciwpowodziowej Żuław były wykonywane prawidłowo?

Jednostki kontrolowane

RZGW

Zarząd Zlewni w Elblągu

Zarząd Zlewni w Gdańsku

Zarząd Zlewni w Tczewie

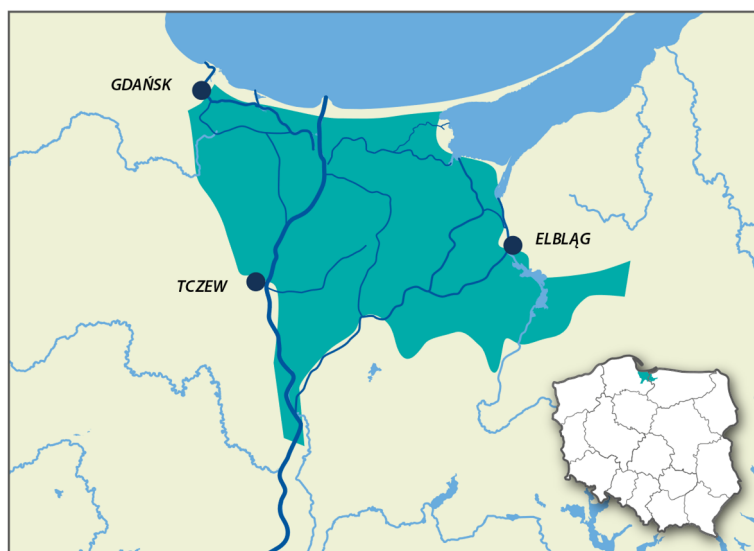
Okres objęty kontrolą

Lata 2018–2023 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych),
a w przypadku badania realizacji II etapu Programu Żuławskiego również lata 2016–2017 oraz działania wcześniejsze, które miały wpływ na kontrolowaną działalność.

Żuławy Wiślane (dalej: „Żuławy”) położone są w północno-środkowej części Polski, na rozległej równinie delty Wisły sąsiadującej z południowym Bałtykiem. Pod względem administracyjnym teren Żuław leży w granicach województw pomorskiego i warmińsko-mazurskiego. Delta Wisły wraz z Żuławami zajmuje niespełna 1 % powierzchni kraju.

Infografika nr 1

Obszar Żuław na tle kraju

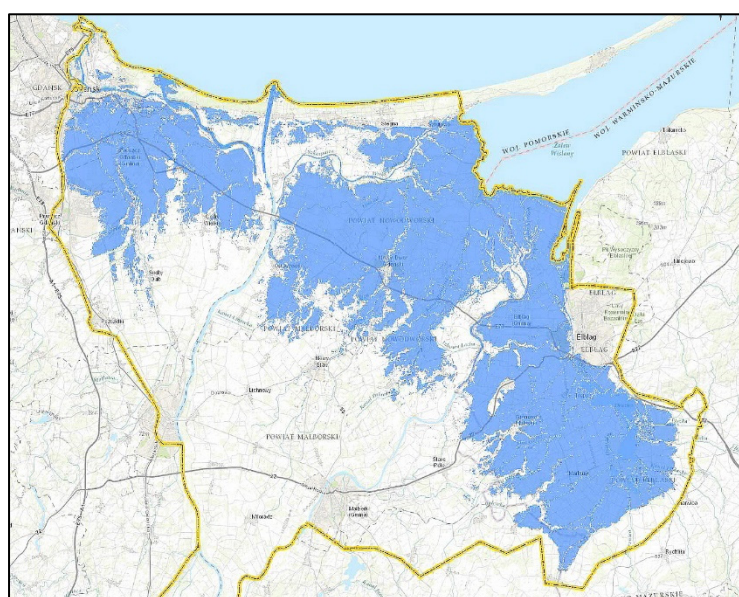


Źródło: opracowanie własne NIK.

Z racji swej wyjątkowości, zarówno ze względu na warunki naturalne, jak i prowadzoną tu od kilkuset lat działalność człowieka, Żuławy wymagają szczególnej uwagi. Stanowią bowiem unikatowy system przyrodniczo-techniczny, którego funkcjonowanie zależne jest od utrzymywanej przez ludzi infrastruktury przeciwpowodziowej, chroniącej przed zalaniem tereny depresyjne lub położone na wysokościach bliskich poziomowi morza Bałtyckiego.

Infografika nr 2

Obszar Żuław poniżej poziomu morza (tereny depresyjne)



Źródło: Wody Polskie – Program „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław do roku 2030” – Plan działań dla etapu II (2014–2020).

Usytuowanie Żuław powoduje, że stopień zagrożenia powodziowego należy do najwyższych w kraju. Funkcjonowanie systemu przyrodniczo-technicznego Żuław, zarówno w aspekcie środowiskowym, jak i społeczno-gospodarczym, jest bezpośrednio uzależnione od poprawnego działania infrastruktury ochrony przeciwpowodziowej. Nabiera ono szczególnego znaczenia w świetle prognozowanych globalnych i regionalnych zmian klimatycznych, które mogą spowodować wzrost ryzyka powodziowego, wywołany zwiększeniem częstotliwości występowania klimatycznych i hydrologicznych zjawisk ekstremalnych oraz podwyższaniem poziomu wód Bałtyku. Wzrost tego zagrożenia wynika także z presji urbanizacyjnej na tereny bezpośrednio sąsiadujące z Żuławami.

Deltę Wisły zamieszkuje ponad 250 tys. ludzi. Żuławy pełnią ważne funkcje gospodarcze. Zlokalizowano tu zakłady przemysłowe o istotnym znaczeniu dla kraju, takie jak Rafineria w Gdańsku Grupy PKN Orlen, Grupa Azoty „Fosfory” Sp. z o.o., czy Zakłady Alstom Power. Stanowią też jeden z najważniejszych obszarów rolniczych kraju (występują tu najżyźniejsze gleby w Polsce – głównie mady). Na obszarze Żuław zlokalizowane są zabytkowe obiekty o randze światowej (Zamek Krzyżacki w Malborku, wpisany na listę UNESCO), europejskiej (m.in. Głównie i Dolne Miasto w Gdańsku) oraz krajowej (Stare Miasto i Wyspa Spichrzów w Elblągu)¹³.

Ze względu na geograficzne położenie Żuław, stopień ich zagospodarowania oraz dziedzictwo kulturowe, obszar ten wymaga skutecznej osłony przeciwpowodziowej.

Problematyka ochrony przeciwpowodziowej Żuław była dotychczas przedmiotem jednej planowej kontroli NIK¹⁴, którą objęto lata 2009–2016 (do 12 lutego). Kontrolę przeprowadzono w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Gdańsku i pięciu innych jednostkach realizujących zadania w ramach I etapu Programu Żuławskiego, tj. Zarządzie Melioracji i Urzędzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku (dalej: „Zarząd Melioracji w Gdańsku”), Żuławskim Zarządzie Melioracji i Urzędzeń Wodnych w Elblągu (dalej: „Zarząd Melioracji w Elblągu”), Urzędzie Miejskim w Elblągu, Starostwie Powiatowym w Pruszczu Gdańskim i Dyrekcji Rozbudowy Miasta Gdańska w Gdańsku.

Podjęcie kontroli miało na celu sprawdzenie, czy wykonywane przez Wody Polskie, które powstały w 2018 r., zadania w zakresie zabezpieczeń przeciwpowodziowych Żuław, zwiększyły skuteczność tej ochrony.

Infografika nr 3
Jednostki objęte kontrolą



Źródło: opracowanie własne NIK.

W niniejszej Informacji uwzględniono również wyniki kontroli doraźnej nr S/22/002/LGD „Realizacja przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie wybranych zadań związanych z ochroną Żuław przed powodzią i suszą”, którą Delegatura NIK w Gdańsku przeprowadziła w RZGW i Zarządzie Zlewni w Elblągu w okresie od 7 października 2022 r. do 21 kwietnia 2023 r.

¹³ Na podstawie charakterystyki Żuław zawartej w Programie Żuławskim.

¹⁴ Informacja o wynikach kontroli nr P/15/070 „Ochrona przeciwpowodziowa Żuław” (nr ewid. 109/2016/P/15/070/LGD).

2. OCENA OGÓLNA

Wykonane zadania
w niewystarczającym
stopniu zwiększyły
skuteczność
ochrony Żuław
przed powodzią

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, choć zrealizowane przez Wody Polskie działania zwiększyły skuteczność ochrony przeciwpowodziowej Żuław, to jednak poziom tej ochrony w dalszym ciągu pozostaje niewystarczający. W wyniku braku zapewnienia finansowania, nie realizowano wielu zadań inwestycyjnych, w tym uznanych za priorytetowe z punktu widzenia ograniczenia ryzyka powodziowego. W konsekwencji, zrealizowane przedsięwzięcia nie zredukowały w zadawalającym stopniu ryzyka powodzi w Delcie Wisły, a skuteczne zarządzanie tym ryzykiem, wymaga długofalowych, kierunkowych i celowych działań na rzecz rozwoju i modernizacji infrastruktury przeciwpowodziowej na Żuławach.

Zwiększenie skuteczności ochrony przeciwpowodziowej nastąpiło w wyniku prawidłowej realizacji zadań inwestycyjnych. W efekcie ich wykonania m.in. flota lodołamaczy niezbędna do zapewnienia zimowej osłony przed powodzią zatorowymi na Dolnej Wiśle zwiększyła się o cztery nowe statki. Uzyskano również poprawę zabezpieczenia przed powodzią sztormową od Zalewu Wiślanego, tzw. cofką, miasta Nowy Dwór Gdański i okolicznych terenów (nowe wrota przeciwsztormowe na rzece Tudze), a także dzięki odbudowie 19 ostróg na Wiśle, ograniczono ryzyko powstania powodzi zatorowej na odcinkach rzeki, gdzie znajdowały się te budowle regulacyjne.

Osiągnięte zwiększenie skuteczności ochrony przeciwpowodziowej nie oznacza jednak wyeliminowania ryzyka powodziowego, zwłaszcza że 89 z 95 zadań związanych z ochroną przeciwpowodziową Żuław w PPI, nie miało zapewnionego finansowania w części lub całości w łącznej kwocie przekraczającej 1 mld zł. Zaniechanie realizacji tych zadań, zwłaszcza odbudowy ostróg na Wiśle, może przyczynić się do wzrostu zagrożenia powodziowego przez erozję wałów oraz utrudnienie lub uniemożliwienie pracy lodołamaczy, ze względu na brak odpowiednich głębokości tranzytowych.

Zarządy Zlewni prawidłowo planowały i realizowały zadania utrzymaniowe. Administrowane przez nie urządzenia wodne, w tym budowle, utrzymywano na ogół w dobrym lub dostatecznym stanie technicznym, dzięki czemu zachowywano skuteczność ochrony przeciwpowodziowej. Najistotniejsze zastrzeżenia NIK w zakresie tych zadań dotyczyły niepoddawania obowiązkowym kontrolom stanu technicznego 528 (z 545) ostróg na żuławskim odcinku Wisły oraz eksploataowania bez wymaganych pozwoleń wodnoprawnych m.in. 24 stacji pomp, za pomocą których odwadniano obszary na Żuławach o łącznej powierzchni 42,1 tys. ha.

Istotnym problem do rozwiązania pozostaje także rosnąca populacja bobra europejskiego, który niszczy infrastrukturę przeciwpowodziową na Żuławach (zwiększając tym samym ryzyko powodziowe). Na likwidację nor w wałach przeciwpowodziowych oraz zbudowanych tam przez te zwierzęta wydano w badanym okresie łącznie prawie 9 mln zł.

Wody Polskie podejmowały działania w celu zapewnienia skutecznej zimowej osłony przeciwpowodziowej na żuławskim odcinku Wisły. Ze względu na korzystne temperatury i stany wody w badanym okresie nie było konieczności prowadzenia akcji lodołamania.

Zadania RZGW w zakresie kształtowania zagospodarowania przestrzennego obszarów szczególnego zagrożenia powodziowego były wykonywane prawidłowo. RZGW na ogół prawidłowo realizował również inne zadania związane z ochroną przeciwpowodziową Żuław. Decyzje zwalniające od zakazów wykonywania robót lub czynności, które mogą wpływać na szczelność lub stabilność wałów przeciwpowodziowych, wydawał wyłącznie w uzasadnionych przypadkach, a stwierdzone nieprawidłowości miały charakter proceduralny.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infrastruktura przeciwpowodziowa na Żuławach i jej stan techniczny

Wody Polskie administrowały urządzeniami wodnymi, w tym budowlami, służącymi ochronie przeciwpowodziowej Żuław, w szczególności wałami przeciwpowodziowymi rzek i kanałów bezpośrednio chroniącymi obszar o powierzchni około 678,0 tys. ha, dziewięcioma stopniami wodnymi, pięcioma wrotami przeciwsztormowymi, pięcioma zaporami, 545 ostrogami na żuławskim odcinku Wisły, dwiema kierownicami ujścia Wisły do Zatoki Gdańskiej, 98 stacjami pomp i 429 kanałami.

Stan techniczny urządzeń wodnych, w tym budowli, był zróżnicowany. Najlepszy w przypadku stacji pomp, ponieważ stan¹⁵ 90 z nich (tj. 91 %) oceniono jako dobry, a ośmiu jako dostateczny. Nie było przepompowni, której stan byłby niedostateczny. W dobrym stanie technicznym było również 19 ostróg regulacyjnych na żuławskim odcinku Wisły. W przypadku wałów przeciwpowodziowych rzek i kanałów położonych na Żuławach w dobrym stanie technicznym było 107 odcinków wałów, dostatecznym – 82 odcinki, zaś cztery – w niedostatecznym. Stan techniczny jednych wrót przeciwsztormowych był dobry, a dostateczny w przypadku czterech. Pozostałe budowle hydrotechniczne były w dobrym (dziewięć) i dostatecznym stanie technicznym (13 budowli).

Zadania związane z kontrolami stanu technicznego budowli, w tym urządzeń wodnych, służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław nie zawsze prawidłowo realizowano

Wskutek nieprzeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego 528 ostróg na żuławskim odcinku Wisły nieznan był ich stan techniczny. Na problem braku informacji odnośnie stanu technicznego powyższych budowli (wskutek nieprzeprowadzania wymaganych kontroli) NIK wskazywała już w 2016 r. – po kontroli nr P/15/070 „Ochrona przeciwpowodziowa Żuław”.

[str. 19–23]

Kontrole okresowe przeprowadzone zostały przez pracowników Zarządów Zlewni i nadzorów wodnych. Ponadto, dziesięć obiektów poddanych zostało kontrolom CTKZ¹⁶. W większości przypadków kontrole okresowe przeprowadzane były przez osoby posiadające wymagane uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności. Stwierdzono jednak, że w 2021 r. w Zarządzie Zlewni w Elblągu 13 kontroli w zakresie dotyczącym instalacji elektrycznej i odgromowej przeprowadziła osoba, która była zawieszona w prawach członka Izby Inżynierów Budownictwa. Zakres przeprowadzonych kontroli odpowiadał wymogom Prawa budowlanego. Wyniki powyższych kontroli zawarto w protokołach kontroli, jednak nie zawsze ujmowano w nich wszystkie wymagane informacje. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, w protokołach wskazywano zalecenia pokontrolne, jednak nie wszystkie z nich zostały zrealizowane. Przyczyny braku realizacji zaleceń były różne, ale w żadnym z badanych przypadków nie miały swojego źródła w nieuzasadnionym zaniechaniu. Niektóre zalecenia pokontrolne nie były realizowane przez ograniczenia kadrowe i finansowe.

Co do zasady, fakt przeprowadzenia kontroli okresowej odnotowany był w książkach obiektu budowlanego, za wyjątkiem 25 kontroli. Jednak w Zarządzie Zlewni w Tczewie, książki obiektu budowlanego dla 528 ostróg były prowadzone z naruszeniem przepisów prawa budowlanego.

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości w zakresie dokumentowania kontroli okresowych stanu technicznego obiektów świadczyły o nie w pełni skutecznym nadzorze Kierowników Działów Utrzymania w Zarządach Zlewni w Elblągu i Gdańsku w tym obszarze. Ponadto, mimo że do zakresu działania Wydziału Planowania i Koordynacji Eksploatacji RZGW należało m.in. prowadzenie analiz w zakresie potrzeb utrzymania we właściwym stanie rzek i urządzeń wodnych, monitoring zadań utrzymaniowych, współpraca z zarządami zlewni w przeprowadzeniu komisyjnych przeglądów budowli piętrzących oraz nadzór

¹⁵ Stan techniczny: ocena 1 – niedostateczny, 3 – dostateczny, 7 – dobry.

¹⁶ Centrum Technicznej Kontroli Zapór Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy.

nad realizacją zaleceń z przeglądów (zgodnie z regulaminem organizacyjnym Wód Polskich), RZGW nie gromadziło dokumentacji dotyczącej stanu technicznego oraz stanu bezpieczeństwa urządzeń wodnych, w tym budowli, służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław. Zdaniem NIK uniemożliwiało to sprawowanie skutecznego nadzoru w tym zakresie oraz reagowanie na potencjalne nieprawidłowości. [str. 20–24]

**Brak aktualnego
PUW**

W okresie objętym kontrolą na obszarze działania RZGW obowiązywał PUW przyjęty w 2016 r. przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku na podstawie art. 114b ust. 5 Prawa wodnego z 2001 r. Mimo zmiany od tego czasu jednolitych części wód oraz podmiotów odpowiedzialnych za realizację zadań zaistniałych wskutek reformy systemu gospodarowania wodami, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2018 r., PUW nie został zaktualizowany. Zgodnie z art. 565 ust. 1 Prawa wodnego, PUW zachowuje moc do dnia wejścia w życie planu utrzymania wód wydanego na podstawie art. 327 ust. 4. Jednak określony w art. 557 tej ustawy termin przyjęcia nowego planu utrzymania wód, w drodze aktu prawa miejscowego, upłynął 22 grudnia 2021 r. Z uwagi na brak wniosku Wód Polskich o przyjęcie (bądź aktualizację) planu utrzymania wód Wojewodowie Pomorski oraz Warmińsko-Mazurski¹⁷ do czasu zakończenia kontroli NIK nie przyjęli planu utrzymania wód, który obejmowałby Żuławę. Prezes Wód Polskich poinformował NIK, że 7 lipca 2023 r. zostało opublikowane ogłoszenie o zamówieniu w postępowaniu na „Opracowanie planów utrzymania wód wraz z przeprowadzeniem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko”, a złożenie kompletnych wniosków do poszczególnych wojewodów o przyjęcie powyższych planów planowane było w przeciągu 13 miesięcy od dnia zawarcia umowy.

W lutym 2024 r. Wody Polskie podpisały umowę z wykonawcą, zgodnie z którą przyjęcie PUW przez wojewodów w drodze aktu prawa miejscowego ma nastąpić 21 miesięcy od podpisania umowy, tj. do listopada 2025 r.¹⁸. Tym samym, przy założeniu dochowania planowanego terminu, przyjęcie przez właściwych wojewodów aktualnego planu utrzymania wód, który obejmowałby również Żuławę, nastąpi blisko cztery lata od upływu terminu wynikającego z ww. art. 557 Prawa wodnego oraz blisko osiem lat od wejścia w życie reformy systemu gospodarowania wodami, wdrożonej Prawem wodnym i wynikających z niej zmian w zakresie obowiązujących jednolitych części wód oraz podmiotów odpowiedzialnych za realizację działań w zakresie utrzymania wód. [str. 26–28]

**Zapewnienie
finansowania
w ramach
przyznanego limitu
środków finansowych
na utrzymanie wód
i urządzeń wodnych
kluczowym
kryterium wyboru
zadań do realizacji**

Podstawowym narzędziem planowania rzeczowego i finansowego zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną był Program utrzymania, obejmujący zgłaszane przez Zarządy Zlewni potrzeby w zakresie prac utrzymaniowych. Zadaniom tym nadawano trzy priorytety. Do realizacji przyjmowano zadania oznaczone pierwszym priorytetem.

RZGW nie miał realnego wpływu na wielkość przyznanego przez KZGW limitu środków finansowych na utrzymanie wód i urządzeń i nie posiadał wiedzy odnośnie zasad podziału tych środków na poszczególne regionalne zarządy gospodarki wodnej. Zgłaszane przez Zarządy Zlewni potrzeby stanowiły podstawę do określenia wskaźnika podziału środków finansowych pomiędzy poszczególne jednostki. Po otrzymaniu informacji o wysokości ww. limitów Zarządy Zlewni dostosowywały plany potrzeb do otrzymanych limitów. Następowo to poprzez zmniejszenie zakresu zadań lub przesunięcie niektórych zadań do drugiego priorytetu. Oznacza to, że w praktyce kluczowym kryterium wyboru zadań do realizacji było zapewnienie dla nich finansowania w ramach przyznanego limitu środków finansowych, a nie rzeczywista potrzeba ich wykonania.

¹⁷ W przypadku, gdy plan utrzymania wód obejmowałby tereny położone w obszarze działania co najmniej dwóch wojewodów, plan ten ustanawiają wspólnie właściwi wojewodowie w drodze aktu prawa miejscowego (art. 327 ust. 6 Prawa wodnego).

¹⁸ <https://wody.gov.pl/aktualnosci/4107-wody-polskie-rozpoczynaja-prace-nad-nowymi-planami-utrzymania-wod>. Odczyt z dnia 15 lutego 2024 r.

**Prawidłowo
realizowano wydatki
na utrzymanie wód,
budowli i urządzeń
wodnych**

Przyjęta przez RZGW procedura podziału środków, w ocenie NIK, nie była optymalna, ponieważ sprowadzała się do ustalenia wskaźnika procentowego podziału przyznanych środków, zamiast ich rozdziału w oparciu o szczegółową analizę celowości i istotności zgłaszanych przez Zarządy Zlewni potrzeb utrzymaniowych w kontekście całego systemu ochrony przeciwpowodziowej Żuław, z uwzględnieniem czynników bezpieczeństwa powodziowego. [str. 28–30]

Przeprowadzone przez kontrolerów NIK oględziny wybranych odcinków kanałów i rzek oraz wałów przeciwpowodziowych nie wykazały nieprawidłowości w zakresie ich utrzymania. [str. 31]

W badanym okresie w Programach utrzymaniowych przyjęto realizację przez Zarządy Zlewni łącznie 247 zadań remontowych i utrzymaniowych urządzeń wodnych, w tym budowli, służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław, z czego zrealizowanych zostało 218 zadań, a 29 było w trakcie realizacji. Zaplanowane wydatki na realizację ww. zadań w latach 2018–2023 wynosiły łącznie 65 396,8 tys. zł, z czego do dnia 27 lipca 2023 r. wydano 54 653,3 tys. zł.

Badanie 20 wybranych zadań utrzymaniowych wykonanych w okresie objętym kontrolą przez Zarządy Zlewni (o łącznej wartości 12 611,6 tys. zł), obejmujących konserwację określonych odcinków rzek, kanałów i urządzeń wodnych, wykazało, że 16 zadań wynikało z PUW oraz było przewidzianych w PU. Pozostałe cztery zadania dotyczyły robót związanych z usuwaniem awarii. Zadania zrealizowano w pełnym zakresie i terminowo (poza jednym przypadkiem), zgodnie z umowami z wykonawcami. W efekcie wykonanych zadań zapewniono utrzymanie w odpowiednim stanie technicznym ww. rzek, kanałów i urządzeń wodnych, a w przypadku robót awaryjnych – przywrócono sprawność urządzeń. Wydatki na ww. zadania były zaplanowane (za wyjątkiem robót awaryjnych), celowe, poniesione zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych, na podstawie faktur i protokołów odbioru potwierdzających realizację zadań oraz w wysokości i terminach zgodnych z zawartymi umowami. [str. 32–35]

**Zagrożenia
wynikające
z niszczycielskiej
działalności
wzrastającej
populacji bobra
europejskiego
na Żuławach**

Z przekazanych NIK informacji RDOŚ w Gdańsku i Olsztynie wynika, że ostatnia inwentaryzacja populacji bobra europejskiego była przeprowadzona w latach 2012–2013. Według RDOŚ w Gdańsku populacja bobrów na zbadanym obszarze Żuław wynosiła około 590 sztuk. RDOŚ również poinformował, że w obrębie pomorskiej części Żuław zauważalny jest sukcesywny wzrost populacji bobra europejskiego. RDOŚ w Olsztynie podał, iż na terenie województwa warmińsko-mazurskiego (obejmującego wschodnią część Żuław) populacja bobra europejskiego szacowana była wówczas na 10 500 osobników, a na koniec 2022 r. wielkość populacji wynosiła ok. 18 500 bobrów.

Bóbr europejski jest objęty ochroną częściową¹⁹ i zgodnie z przepisami o ochronie przyrody obowiązującymi wobec niego zakazy, m.in.: umyślnego zabijania, umyślnego płoszenia lub niepokojenia, niszczenia siedlisk lub ostoi, będących ich obszarem rozrodu, wychowu młodych, odpoczynku, migracji lub żerowania, niszczenia lub uszkodzania nor, żeremi, tam i innych schronień. Zgodnie z ustawą o ochronie przyrody²⁰, RDOŚ na obszarze swojego działania może zezwolić w stosunku do bobra europejskiego na czynności podlegające zakazom.

Według RDOŚ w Gdańsku, prowadzone w ubiegłych latach i przewidziane w najbliższej przyszłości na terenie Żuław działania ograniczające populację bobra, wykonywane w szczególności z uwagi na zagrożenie powodziowe, mają ograniczony charakter. Zdaniem RDOŚ, biorąc pod uwagę ograniczony zakres oddziaływania wydawanych zezwoleń na podstawie art. 56 ust. 2 pkt 1 oraz 56a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody oraz fakt, że czynności podejmowane w oparciu o wydane zezwolenia, nie powodują znaczącego i trwałego ograniczenia populacji tego gatunku jak i przekształcenia siedlisk bobra

¹⁹ Zgodnie z § 1 pkt 1 lit. b oraz § 3 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 2380).

²⁰ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2023 r. poz. 1336, ze zm.).

europejskiego na omawianym obszarze, zapewnione jest zachowanie populacji tego gatunku we właściwym stanie ochrony definiowanym zgodnie z przepisami o ochronie przyrody.

W ramach zadań związanych z utrzymaniem urządzeń wodnych, w tym budowli, służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław, Wody Polskie podejmowały działania mające na celu ograniczenie działalności bobra europejskiego, który niszczył infrastrukturę przeciwpowodziową. W okresie objętym kontrolą obowiązywało łącznie 17 zarządzeń i decyzji RDOŚ w Elblągu i Gdańsku zezwalających na określone czynności podlegające zakazom w stosunku do bobra europejskiego na Żuławach, polegające m.in. na umyślnym płoszeniu lub niepokojeniu osobników tego gatunku, całkowitym niszczeniu lub usuwaniu nor powstałych poprzez jego bytowanie oraz niszczeniu siedlisk lub ostoi będących obszarem rozrodu, wychowu młodych, odpoczynku, migracji i żerowania bobrów. Na podstawie ww. zezwoleń, w celu zapewnienia bezpieczeństwa przeciwpowodziowego na Żuławach, Wody Polskie w latach 2018–2023 (do 14 września) wykonywały prace polegające na likwidacji nor w wałach przeciwpowodziowych oraz tam na ciekach.

Na zadania związane z usuwaniem skutków działalności bobra europejskiego na Żuławach wydano łącznie 8985,7 tys. zł. W ich wyniku usunięto łącznie 6,4 tys. wyrw. Zarząd Zlewni w Elblągu realizował te zadania na podstawie obowiązujących zezwoleń RDOŚ. Kontrola NIK wykazała, że wskutek niepodjęcia przez RZGW skutecznych działań zmierzających do uzyskania pozwolenia na czynności podlegające zakazom w stosunku do bobra europejskiego, tj. niszczenie nor na obszarze wałów przeciwpowodziowych m.in. Kanału Piaskowego oraz rzek Motławy i Raduni, w latach 2020–2022 (do 18 listopada) Wody Polskie nie posiadały zezwoleń RDOŚ na czynności podlegające zakazom w stosunku do ww. gatunku, tj. na umyślne płoszenie i niepokojenie, umyślne niszczenie i usuwanie nor bobra europejskiego, zlokalizowanych w korpusach wałów przeciwpowodziowych na terenie województwa pomorskiego. Skutkiem tego był brak możliwości przeprowadzenia w odpowiednim czasie prac zabezpieczających stabilność wałów przeciwpowodziowych, które zostały uszkodzone przez powyższe zwierzęta lub ryzyko konieczności ich przeprowadzenia bez pozwolenia (aby chronić ludzi i mienie przed ewentualną powodzią). W związku z powyższym, w 2020 r. i 2021 r. Zarząd Zlewni w Gdańsku zniszczył lub usunął pięć nor wydrążonych w wałach przeciwpowodziowych przez bobry, bez wymaganego pozwolenia RDOŚ w Gdańsku. NIK zauważa, że działania te podjęto w trybie awaryjnym w celu zapobieżenia powodzi, która mogła powstać w wyniku przerwania uszkodzonego wału. [str. 35–39]

Szczególne korzystanie z wód (odwadnianie gruntów i upraw oraz wykorzystanie wód do celów żeglugi) bez wymaganych pozwoleń wodnoprawnych

Badanie dokumentacji wybranych urządzeń wodnych, w tym budowli, służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław wykazało, że niektóre z nich eksploatowane były przez Zarządy Zlewni bez wymaganych pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód. W przypadku Zarządów Zlewni w Elblągu i Gdańsku dotyczyło to łącznie 24 z 98 (24 %) stacji pomp, za pomocą których odwadniano grunty i uprawy znajdujące się na obszarach o łącznej powierzchni 42 141 ha. Wymóg posiadania pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód wynikał z art. 389 pkt 2 w związku z art. 34 pkt 1 Prawa wodnego. Ponadto, Zarząd Zlewni w Elblągu odwadniał grunty i uprawy znajdujące się na obszarach o łącznej powierzchni 2730 ha, mimo że nie posiadał wiedzy odnośnie ewentualnych wydanych pozwoleń wodnoprawnych dotyczących odwadniania tych obszarów przez pięć kolejnych stacji pomp. Mimo braku tej wiedzy, nie podjęto działań mających na celu ustalenie czy pozwolenia wodnoprawne zostały wydane oraz w celu ich ewentualnego uzyskania.

Badania wykazały również, że wbrew art. 389 pkt 2 Prawa wodnego, bez pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z wód rzeki Szarpawy, o którym mowa w art. 34 pkt 6 Prawa wodnego (wykorzystanie wód do celów żeglugi)²¹, od 11 maja 2021 r. użytkowano stopień wodny Gdańska Głowa,

²¹ 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).

**Duże
niedofinansowanie
zadań inwestycyjnych
skutkujące brakiem
ich realizacji**

wyposażony w służę żeglugową i wrota przeciwpowodziowe. Również stopień wodny Przegalina na Martwej Wiśle (wyposażony m.in. w służę żeglugową z wrotami pełniącymi funkcję przeciwpowodziową) był użytkowany od 29 czerwca 2021 r. bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego. [str. 39–42]

Ochronę przed powodzią realizuje się m.in. przez budowę i przebudowę budowli przeciwpowodziowych, zgodnie z art. 165 ust. 1 pkt 5 Prawa wodnego. Obowiązujące w badanym okresie dokumenty, z uwzględnieniem których prowadzi się ochronę przed powodzią (art. 163 ust. 5 Prawa wodnego), tj. mapy zagrożenia powodziowego, mapy ryzyka powodziowego, PZRP z 2016 r. (obowiązujący do 22 marca 2023 r.), a ponadto wstępną ocenę ryzyka powodziowego, 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 uchylonego z dniem 1 stycznia 2018 r. Prawa wodnego z 2001 r.

W PZRP z 2016 r. i PZRP z 2022 r. (obowiązującym od 23 marca 2023 r.) ujęto łącznie po 52 strategiczne inwestycje dla regionu Dolnej Wisły (techniczne), planowane dla obszaru Żuław do realizacji odpowiednio: w latach 2016–2021 o szacowanej wartości 728 850,0 tys. zł, a w latach 2022–2027 (PZRP z 2022 r.) o wartości 948 350,0 tys. zł.

Zadania inwestycyjne wynikające z PZRP z 2016 r. i PZRP z 2022 r. dotyczące Żuław były ujmowane w PPI. [str. 44–46]

Ostatni zatwierdzony przez Ministra PPI (w listopadzie 2022 r.) uwzględniał realizację 95 zadań związanych z ochroną przeciwpowodziową Żuław, z których 89 nie miało zapewnionego finansowania w części (22 zadania o wartości 430 565,8 tys. zł) lub całości (67 zadania o wartości 597 440,0 tys. zł). Wartość realizacji ww. 89 zadań oszacowano na 1 028 005,8 tys. zł, w tym m.in. 541 141,8 tys. zł dotyczyło przebudowy lub odbudowy wałów przeciwpowodziowych (35 zadań), 120 948,0 tys. zł – budowy lub przebudowy stacji pomp (23 zadania) i 145 965,6 tys. zł – odbudowy budowli regulacyjnych (ostróg) na Dolnej Wiśle.

Odnosząc się do zaplanowanych zadań, które nie posiadały zapewnionego źródła finansowania, powołany przez NIK biegły wskazał m.in., że zaniechanie odbudowy ostróg na Wiśle może przyczynić się do wzrostu zagrożenia powodziowego przez niebezpieczeństwo erozji wałów oraz utrudnienie lub uniemożliwienie 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 setek tysięcy ludzi. Straty bezpośrednie w infrastrukturze na skutek powodzi zostały oszacowane na poziomie 3,8 mld zł²². 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 byłoby czasochłonne i kosztowne. Wobec powyższego, zadanie to nie ma alternatywy i należy podjąć wszelkie wysiłki, aby zabudowa regulacyjna żuławskiego odcinka Wisty została jak najszybciej przywrócona w całości do stanu dobrego.

W opinii biegłego spośród zadań niezrealizowanych, priorytetowo powinny być również potraktowane zadania dotyczące przebudowy wałów przeciwpowodziowych rzek.

²² Koncepcja Programowo Przestrzenna, 2008.

W latach 2018–2023 (do 30 czerwca) wydatki inwestycyjne Wód Polskich na wykonanie zadań z zakresu zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław, w tym dotyczące obiektów i urządzeń przeciwpowodziowych, wyniosły łącznie 221 030,8 tys. zł, z tego: na realizację zadań współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej 204 406,8 tys. zł, a w ramach środków własnych Wód Polskich i budżetu państwa: 16 624,0 tys. zł.

W ramach powyższych środków zrealizowano w całości, w zaplanowanym zakresie i osiągając planowane efekty:

- pięć zadań wynikających z Programu Żuławskiego współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej w łącznej kwocie 204 406,8 tys. zł,
- cztery zadania sfinansowane ze środków własnych Wód Polskich oraz budżetu państwa w łącznej kwocie 13 274,0 tys. zł.

W trakcie realizacji pozostawało osiem zadań, które realizowane były etapami w ramach posiadanych środków finansowych (dotychczas zaangażowano łącznie 3350,0 tys. zł), a termin zakończenia tych inwestycji uzależniony był od pozyskania finansowania i, jak wyjaśnił Dyrektor RZGW, ich dalsza realizacja zostanie wznowiona w momencie zapewnienia środków finansowych.

Realizację Programu Żuławskiego podzielono na trzy etapy. Etap I, obejmujący lata 2009–2015, został skontrolowany przez NIK w IV kwartale 2015 r. i I kwartale 2016 r.²³ [str. 47–51]

**Zrealizowane zadania
inwestycyjne
zwiększyły
skuteczność ochrony
przeciwpowodziowej
Żuław**

RZGW i Zarządy Zlewni prawidłowo realizowały zaplanowane zadania inwestycyjne, osiągając zakładane efekty. Przede wszystkim w wyniku wykonania, na podstawie zawartych z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej umów o dofinansowanie zadań objętych II etapem Programu Żuławskiego, przedsięwzięć osiągnięto zakładane wskaźniki produktu²⁴ i rezultatu²⁵, a tym samym zwiększono skuteczność ochrony Żuław przed powodzią. W wyniku:

- budowy czterech nowych lodołamaczy – zwiększono poziom zimowej osłony przed powodziami zatorowymi na Dolnej Wiśle, która obejmuje żuławski odcinek rzeki,
- przebudowy stopnia wodnego Przegalina na Martwej Wiśle, m.in. stworzono port dla lodołamaczy,
- budowy nowych wrót przeciwsztormowych na rzece Tudze – uzyskano poprawę zabezpieczenia przed powodzią sztormową od Zalewu Wiślanego, miasta Nowy Dwór Gdański oraz terenów położonych powyżej tych wrót,
- odbudowy 19 ostróg na Dolnej Wiśle (obejmującej żuławski odcinek tej rzeki), mających zapewnić swobodny i kontrolowany odpływ wód, spływ lodu oraz odpowiednie głębokości dla pracy lodołamaczy w korycie rzeki, ograniczono ryzyko powstania powodzi zatorowej na odcinkach rzeki, gdzie znajdowały się te budowle regulacyjne.

Powołany w kontroli NIK biegły potwierdził, że w wyniku realizacji powyższych zadań zwiększyło się bezpieczeństwo przeciwpowodziowe Żuław.

Badanie 40 wybranych wydatków RZGW związanych z realizacją dwóch ww. umów o dofinansowanie projektów na łączną kwotę 39 866,0 tys. zł wykazało, że wydatki ponoszono zgodnie z planem finansowym, w sposób celowy i oszczędny, w ramach realizacji ww. umów. Płatności wynikające z faktur dokumentujących ww. wydatki dokonywano terminowo. [str. 52–57, 60–61]

²³ Porównaj przypis 14.

²⁴ Wskaźniki produktu dotyczyły w szczególności: liczby przebudowanych lub nowo wybudowanych urządzeń służących ochronie przed powodzią (m.in. stacji pomp) [szt.], długości przebudowywanych koryt cieków, w tym rzek, kanałów i rowów [km], długości odbudowywanych obwałowań [km], liczby urządzeń hydrotechnicznych zabezpieczających teren zagrożony powodzią [szt.].

²⁵ Wskaźniki rezultatu obejmowały powierzchnię terenów objętych ochroną przeciwpowodziową [ha] oraz liczbę osób objętych ochroną przeciwpowodziową.

**Zapewniono
gotowość zimowej
osłony
przeciwpowodziowej
na Wiśle**

Wody Polskie prawidłowo organizowały w badanym okresie zimową osłonę przeciwpowodziową na Dolnej Wiśle, która obejmowała żuławski odcinek tej rzeki. Jej celem było uniknięcie zatorów lodowych i ułatwienie bezkolizyjnego spływu lodów i wód. Flota lodołamaczy, którymi dysponował RZGW, zwiększyła się w kontrolowanych latach z sześciu²⁶ do dziewięciu własnych jednostek, w tym czterech nowych, które wydatnie przyczyniły się do poprawy ochrony przeciwpowodziowej Żuław od powodzi zimowych. Zapewnione składy załóg statków odpowiadały określonym wymogom. Co roku były opracowywane instrukcje, które określały zasady prowadzenia zimowej osłony przeciwpowodziowej w kolejnych sezonach.

Ze względu na korzystne temperatury i stany wody Wisły w badanym okresie nie było konieczności prowadzenia akcji lodołamania. Jednak kierownik lodołamania (lub jego asystent) wskazywał w sprawozdaniach z zimowej osłony przeciwpowodziowej na przeszkodę w ewentualnym prowadzeniu akcji lodołamania, którą był brak drożności koryta Wisły dla przejścia lodołamaczy i zapewnienia swobodnego spływu kry i lodów oraz na nieodpowiedni stan techniczny koryta rzeki i urządzeń wodnych (ostrogi, opaski), które w ich ocenie wymagały pilnego podjęcia działań inwestycyjnych. W sprawozdaniach sporządzonych w 2022 r. i 2023 r. wskazywano ponadto na konieczność wyszkolenia własnych załóg, z uwagi na ograniczoną dostępność członków załóg na rynku pracy, w szczególności kapitanów z doświadczeniem żeglugi na Wiśle. [str. 61–64]

**Prawidłowo
wykonywano zadania
związane
z kształtowaniem
zagospodarowania
przestrzennego
na Żuławach**

Zadania RZGW w zakresie kształtowania zagospodarowania przestrzennego obszarów szczególnego zagrożenia powodziowego na Żuławach były wykonywane prawidłowo. W szczególności rozstrzygnięcia w powyższym zakresie wydawano terminowo, w drodze decyzji administracyjnych spełniających wymogi formalno-prawne, po przeprowadzeniu postępowań w sposób zgodny z przepisami. W ich wyniku uzgodniono m.in. projekty: strategii rozwoju dwóch województwa oraz planu zagospodarowania przestrzennego jednego województwa, 17 studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, 70 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz 71 decyzji o warunkach zabudowy i 29 o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Odmówiono natomiast uzgodnienia projektów 10 studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, 12 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, 41 decyzji o warunkach zabudowy i czterech decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. [str. 64–69]

**Nie zawsze
prawidłowo
prowadzono
postępowania
w sprawach
dotyczących
zwolnienia z zakazów
określonych
w Prawie wodnym**

RZGW wydawał decyzje zwalniające od zakazów określonych w art. 176 ust. 1 pkt 1–5 Prawa wodnego po przeprowadzeniu postępowania i zasięgnięciu opinii administratorów wałów przeciwpowodziowych w zakresie wpływu działań lub inwestycji na szczelność i stabilność wałów. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące tych postępowań miały charakter proceduralny i dotyczyły prowadzenia ich z przekroczeniem obowiązującego terminu oraz niezawiadamiania stron o niezafatwieniu sprawy w terminie. W pojedynczych przypadkach stwierdzono także naruszenia przepisów k.p.a. w zakresie pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia oraz niezawieszenia postępowania, pomimo wystąpienia przesłanek. [str. 68–69]

**Rzetelna polityka
informacyjna
dotycząca ochrony
przeciwpowodziowej
Żuław**

Realizowano politykę informacyjną i edukacyjną dotyczącą ochrony Żuław przed powodzią oraz ograniczania jej skutków, polegającą w szczególności na przeprowadzeniu kampanii edukacyjno-informacyjnej oraz kampanii promocyjnych w ramach projektów dofinansowanych przez Unię Europejską. [str. 71–72]

**Współpraca z j.s.t.
w ograniczonym
zakresie**

RZGW, pomimo upływu 69 miesięcy od dnia złożenia przez miasto Gdańsk wniosku o zawarcie porozumienia, o którym mowa w art. 213 ust. 3 Prawa wodnego, nie odniósł się do przedstawionej przez miasto propozycji i nie zajął stanowiska w tej sprawie, co NIK oceniła jako brak wymaganej rzetelności

²⁶ W tym jeden wynajmowany.

w realizacji zadań. Wniosek, dotyczący śródlądowych wód płynących znajdujących się w granicach miasta, w tym na obszarze Żuław, uzasadniono koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa przeciwpowodziowego mieszkańcom Gdańska.

Współpraca Zarządów Zlewni z j.s.t. nie obejmowała działań w celu ewentualnego zawarcia z tymi 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.
[str. 70–71]

4. WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- | | |
|--------------------------------|---|
| Minister Infrastruktury | <ol style="list-style-type: none">1) podjęcie skutecznych działań w celu ograniczenia ryzyka powodziowego na Żuławach, m.in. poprzez zapewnienie Wodom Polskim środków finansowych na realizację najistotniejszych zadań,2) wdrożenie skutecznych rozwiązań, w ramach współdziałania z Ministrem Klimatu i Środowiska, w celu zmniejszenia rozmiarów szkód w infrastrukturze przeciwpowodziowej na Żuławach, wyrządzanych przez bobra europejskiego, z zachowaniem we właściwym stanie ochrony tego gatunku; |
| Prezes Wód Polskich | <ol style="list-style-type: none">1) kontynuowanie działań mających na celu niezwłoczne złożenie do właściwych wojewodów wniosków o przyjęcie planów utrzymania wód obejmujących swoim zakresem obszar Żuław,2) wzmocnienie nadzoru nad działalnością terenowych jednostek organizacyjnych Wód Polskich bezpośrednio odpowiedzialnych za ochronę przeciwpowodziową Żuław, w zakresie wymogu posiadania aktualnych pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód. |

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Utrzymanie urządzeń wodnych służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław

Zarządy Zlewni prawidłowo planowały i realizowały zadania utrzymaniowe. Administrowane przez nie urządzenia wodne, w tym budowle, utrzymywano na ogół w dobrym lub dostatecznym stanie technicznym, dzięki czemu zachowywano skuteczność ochrony przeciwpowodziowej. Jednak nie wszystkie budowle były poddawane wymagającym okresowym kontrolom stanu technicznego. Badania NIK wykazały, że nie realizowano tego obowiązku w odniesieniu do 528 budowli regulacyjnych – ostróg, z 545 (97 %) na żuławskim odcinku Wisły, co oznacza, że nie był znany ich stan techniczny i brak było możliwości jednoznacznej oceny jego wpływu na bezpieczeństwo powodziowe. Ustalono również, że nie wszystkie okresowe kontrole stacji pomp w zakresie instalacji elektrycznej i piorunochronnej przeprowadzone zostały przez uprawnioną osobę.

Zadania utrzymaniowe zlecano zgodnie z obowiązującą procedurą i realizowano na bieżąco, w miarę posiadanych środków finansowych. W przypadku wystąpienia awarii urządzeń wodnych podejmowano niezwłoczne działania w celu ich usunięcia. Nie można przy tym nie zauważyć, że z uwagi na ograniczone środki finansowe, Zarządy Zlewni zmuszone były dostosowywać plany potrzeb do przyznaných limitów. Zgłaszane przez Zarządy Zlewni potrzeby stanowiły podstawę do określenia wskaźnika podziału środków finansowych pomiędzy poszczególne jednostki. Po otrzymaniu informacji o wysokości ww. limitów Zarządy Zlewni dostosowywały plany potrzeb do otrzymanych limitów. Następowo to poprzez zmniejszenie zakresu zadań lub przesunięcie niektórych zadań do drugiego priorytetu. Oznacza to, że w praktyce kluczowym kryterium wyboru zadań do realizacji było zapewnienie dla nich finansowania w ramach przyznanego limitu środków finansowych, a nie rzeczywista potrzeba ich wykonania.

W ramach zadań związanych z utrzymaniem urządzeń wodnych, w tym budowli, służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław, Wody Polskie podejmowały działania mające na celu ograniczenie działalności bobra europejskiego, który niszczył infrastrukturę przeciwpowodziową. Wydano na to łącznie 8985,7 tys. zł.

Stwierdzono, że część z analizowanych zadań utrzymaniowych była wykonywana nieprawidłowo. Przede wszystkim niektóre urządzenia wodne eksploatowane były przez Zarządy Zlewni bez wymaganych pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód. Dotyczyło to łącznie 24 z 98 (24 %) stacji pomp, za pomocą których odwadniano grunty i uprawy znajdujące się na obszarach o łącznej powierzchni 42 141 ha oraz dwóch stopni wodnych wyposażonych w śluzy żeglugowe i wrota przeciwpowodziowe. Ponadto Zarząd Zlewni w Elblągu nie posiadał wiedzy odnośnie wydania ewentualnych ww. pozwoleń w przypadku pięciu innych stacji pomp odwadniających obszar 2,7 tys. ha.

Zadania jednostek organizacyjnych Wód Polskich

Zgodnie z art. 165 ust. 1 pkt 5 Prawa wodnego, ochronę przed powodzią realizuje się m.in. przez utrzymywanie budowli przeciwpowodziowych.

Do zadań terenowych jednostek organizacyjnych Wód Polskich należało wykonywanie zadań Wód Polskich²⁷ dotyczących m.in. planowania (RZGW) i realizacji (Zarządy Zlewni) zadań związanych z utrzymaniem wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, w tym obwałowań oraz obszaru międzywala (art. 240 ust. 3 pkt 16 i ust. 4 pkt 8 Prawa wodnego).

Cele utrzymywania wód zostały określone w art. 227 ust. 2 Prawa wodnego.

²⁷ § 2 ust. 3, § 11 pkt 1 i § 12 pkt 1 statutu Wód Polskich.

Infografika nr 4
Cele utrzymania wód



Źródło: opracowanie własne NIK.

Urządzenia wodne i budowle służące ochronie przeciwpowodziowej Żuław

Zarządy Zlewni administrowały m.in. następującymi urządzeniami wodnymi, w tym budowlami, służącymi ochronie przeciwpowodziowej Żuław:

- wałami przeciwpowodziowymi rzek i kanałów położonych na Żuławach, bezpośrednio chroniącymi obszar o powierzchni około 678,0 tys. ha;
- dwiema kierownicami ujścia Wisły do Zatoki Gdańskiej;
- 545 budowlami regulacyjnymi na Wiśle – ostrogami (w tym 176 na lewym brzegu rzeki oraz 369 na prawym brzegu);
- dziewięcioma stopniami wodnymi – czterema wyposażonymi we wrota przeciwpowodziowe: Gdańska Głowa, Kamienna Grodza, Biała Góra oraz Przegalina, trzema stopniami wodnymi na Kanale Juranda oraz dwoma stopniami żelbetowymi z bystrzem na rzekach Młynówka Marwicka oraz Brzeźnica;
- pięcioma wrotami przeciwsztormowymi – na rzece Tudze, na kanałach: Piaskowym, Śledziowym i Pleniewskim oraz na Opływie Motławy;
- 98 stacjami pomp, odwadniającymi obszar o łącznej powierzchni około 141,4 tys. ha;
- ośmioma jazami (na rzekach Kwietniewo, Burzanka, Wąska, Tyna Górna i trzema na rzece Kumiela oraz na Kanale Rycerskim);
- pięcioma zaporami – przeciwrumowiskową na rzece Bierutówce oraz czołowymi na potokach Jagódka i Dąbrówka oraz dwiema na rzece Rubiance;
- 429 kanałami;
- budowlą odcinającą na Kanale Wysokim;
- przegrodą dolną rzeki Fiszewki.

Wykaz składników infrastruktury przeciwpowodziowej na Żuławach administrowanych przez Wody Polskie przedstawia załącznik nr 6.4.1 do niniejszej Informacji.

Skuteczność ochrony przeciwpowodziowej Żuław wynikową m.in. stanu technicznego urządzeń wodnych i budowli o funkcji przeciwpowodziowej

Sprawne, komplementarne działanie ww. urządzeń i budowli, warunkuje bezpieczeństwo przeciwpowodziowe Żuław, a o skuteczności ochrony przeciwpowodziowej świadczy przede wszystkim ich stan techniczny.

Stan techniczny obiektów i budowli służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław był zróżnicowany. Najlepszy w przypadku stacji pomp, ponieważ stan²⁸ 90 z nich (tj. 91 %) oceniono jako dobry, a ośmiu jako dostateczny. Nie było przepompowni, której stan byłby niedostateczny. Dobry stan techniczny posiadało również 19 ostróg regulacyjnych na żuławskim odcinku Wisły.

²⁸ Porównaj przypis 15.

W przypadku wałów przeciwpowodziowych rzek i kanałów położonych na Żuławach dobry stan techniczny posiadało 107 odcinków wałów, dostateczny – 82 odcinki, zaś cztery – niedostateczny. Stan techniczny jednych wrót przeciwpowodziowych był dobry, a dostateczny w przypadku czterech. Pozostałe budowle hydrotechniczne były w dobrym (dziewięć budowli) i dostatecznym stanie technicznym (13).

Jednak, jak wykazała kontrola NIK, nieznanym był stan techniczny 528 ostróg regulacyjnych na Wiśle, co mając na uwadze ich funkcje oraz zagrożenie powodziowe od strony koryta Wisły, może stwarzać ryzyko ograniczenia skuteczności ochrony przeciwpowodziowej, w szczególności w kontekście efektywności lodołamania. Zmiany klimatyczne objawiające się coraz częstszym występowaniem zjawisk ekstremalnych, jak również wyższymi ich wartościami oraz współistnieniem różnych zjawisk hydrologicznych i meteorologicznych, stanowią istotne wyzwanie w kontekście skuteczności ochrony przeciwpowodziowej. W ocenie NIK, jej zapewnienie i utrzymanie na odpowiednio wysokim poziomie na Żuławach, wymaga pełnej sprawności infrastruktury przeciwpowodziowej. Na problem braku informacji odnośnie stanu technicznego ww. ostróg (wskutek nieprzeprowadzania wymaganych kontroli stanu technicznego) NIK wskazywała już w 2016 r. – po kontroli nr P/15/070 „Ochrona przeciwpowodziowa Żuław”.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Wód Polskich dokonywanie okresowych przeglądów urządzeń wodnych oraz wykonywanie kontroli stanu technicznego, a także sprawowanie nadzoru nad utrzymaniem wód oraz utrzymaniem i eksploatacją urządzeń wodnych, należało do zadań Zarządów Zlewni. Jednak w większości przypadków urządzenia te były użytkowane przez koordynowane nadzory wodne i w tych jednostkach znajdowała się dokumentacja dotycząca stanu technicznego urządzeń wodnych i budowli służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław.

**Zarządy Zlewni
nie zawsze
prawidłowo
realizowały zadania
związane
z kontrolami stanu
technicznego
urządzeń wodnych
i budowli służących
ochronie
przeciwpowodziowej
Żuław oraz
dokumentowaniem
ich wyników**

Badanie, którym objęto 69 wybranych obiektów²⁹, m.in. 19 stacji pomp, 35 odcinków wałów przeciwpowodziowych, dwie kierownice ujścia Wisły do Zatoki Gdańskiej, trzy stopnie wodne, cztery wrota przeciwpowodziowe, a ponadto wszystkie (545) ostrogi regulacyjne zlokalizowane na żuławskim odcinku Wisły wykazało, że budowle, z wyjątkiem 528 ostróg, poddano wymaganym kontrolom, o których mowa art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, tj. co najmniej raz w roku (dalej: „kontrola roczna”) oraz kontrolom okresowym, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, tj. co najmniej raz na pięć lat (dalej: „kontrola pięcioletnia”), z wymaganą dla nich częstotliwością.

W latach 2018–2022 **Zarząd Zlewni w Tczewie** nie przeprowadził łącznie 3168 wymaganych okresowych kontroli stanu technicznego, z tego: 2640 kontroli rocznych oraz 528 kontroli pięcioletnich, 528 budowli regulacyjnych – ostróg na żuławskim odcinku Wisły. Dyrektor tego Zarządu oraz kierownik Działu Utrzymania w Zarządzie wyjaśnili m.in., że w 2018 r. nie prowadzono takich kontroli, gdyż był to pierwszy rok działalności Zarządu i nie posiadano dokumentacji tych budowli. Dyrektor wyjaśniła ponadto, że zorganizowanie i przeprowadzenie okresowych kontroli ostróg było niemożliwe z uwagi na brak pracowników posiadających uprawnienia do wykonywania takich kontroli, a posiadający je Kierownik Zespołu Obiektu Hydrotechnicznego – Baza Flotylli Lodołamaczy nie mógł ich zrealizować m.in. z uwagi na liczne obowiązki służbowe. Wyjaśniła także, że w Zarządzie Zlewni analizowano możliwość zlecenia firmie zewnętrznej wykonania przedmiotowych kontroli, jednak przyznane limity środków finansowych to uniemożliwiały. Wskazała, że w trakcie kontroli NIK, dokonano przesunięć w planie finansowym na 2023 r., poprzez rezygnację lub ograniczenie zakresu rzeczowego innych prac i zabezpieczono środki w kwocie 109,0 tys. zł na zlecenie jednostce zewnętrznej wykonania powyższych kontroli. Przygotowano i przesłano do RZGW

²⁹ Z tego: 38 pozostających w zarządzie Zarządu Zlewni w Elblągu oraz stopień wodny Gdańska Głowa, który od 1 sierpnia 2021 r. przekazany został do Zarządu Zlewni w Tczewie, 19 – Zarządu Zlewni w Gdańsku i 12 – Zarządu Zlewni w Tczewie.

dokumenty niezbędne do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia. Termin wykonania kontroli wszystkich ostróg na obszarze Żuław ustalono na 15 grudnia 2023 r.

Kontrole okresowe przeprowadzone zostały przez pracowników Zarządów Zlewni i pracowników koordynowanych nadzorów wodnych. Ponadto, dziesięć obiektów poddanych zostało kontrolom CTKZ. W większości przypadków kontrole okresowe przeprowadzane były przez osoby posiadające wymagane uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności, zgodnie z art. 62 ust. 4–6 Prawa budowlanego.

W 2021 r. kontrole, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 (12 kontroli) i pkt 2 (jedna) Prawa budowlanego w zakresie instalacji elektrycznej i piorunochronnej 13 wybranych stacji pomp zostały przeprowadzone przez osobę (pracownika **Zarządu Zlewni w Elblągu**) zawieszoną³⁰ w prawach członka Izby Inżynierów Budownictwa. Zgodnie z art. 43 ust. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów i inżynierów budownictwa³¹ zawieszenie w prawach członka powoduje zakaz wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, w tym sprawowania kontroli technicznej utrzymania obiektów budowlanych (art. 12 ust. 1 pkt 5 Prawa budowlanego). Przeprowadzający ww. kontrole pracownik Zarządu Zlewni wyjaśnił, że zapomniał o uregulowaniu składki i obowiązkach wynikających z Prawa budowlanego.

Powyższą nieprawidłowość NIK stwierdziła również w wyniku przeprowadzonej na przełomie 2022 r. i 2023 r. w Zarządzie Zlewni w Elblągu kontroli S/22/002/LGD „Realizacja przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie wybranych zadań związanych z ochroną Żuław przed powodzią i suszą”. Dotyczyło to przeprowadzonych w 2021 r. kontroli rocznych w zakresie instalacji elektrycznej i piorunochronnej, czterech stacji pomp.

Zakres przeprowadzonych kontroli rocznych i pięcioletnich był zgodny z art. 62 ust. 1 i ust. 2 Prawa budowlanego, jednak – w przypadku kontroli S/22/002/LGD przeprowadzonej w Zarządzie Zlewni w Elblągu, stwierdzono, że w ramach przeprowadzonych w 2021 r. kontroli pięcioletnich trzech wałów przeciwpowodziowych nie sprawdzono estetyki obiektów i ich otoczenia, co stanowiło naruszenie art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego.

Wyniki kontroli okresowych stanu technicznego obiektów budowlanych zawarto w protokołach kontroli, jednak nie zawsze ujmowano w nich wszystkie wymagane informacje. W **Zarządzie Zlewni w Elblągu** dotyczyło to przede wszystkim braku wskazania terminu wykonania czynności mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, mimo że taki obowiązek wynikał z art. 62a ust. 3 pkt 2 Prawa budowlanego (obowiązującego od 19 września 2020 r.). Kontrola NIK wykazała, że terminu tego nie określono w łącznie 164 protokołach kontroli (z 209 objętych badaniem³², tj. blisko 79 %), co w przypadku łącznie 90 (43 %) protokołów kontroli przeprowadzonych po dniu 19 września 2020 r. stanowiło naruszenie ww. przepisu. W **Zarządzie Zlewni w Gdańsku**, mimo obowiązku wynikającego z art. 62a ust. 2 pkt 5 i 6 Prawa budowlanego (obowiązującego od 19 września 2020 r.), w niektórych badanych protokołach kontroli stwierdzono brak wskazania pełnego zakresu kontroli i ustaleń dokonanych w ich wyniku. Mianowicie, w siedmiu protokołach kontroli rocznych stacji pomp, przeprowadzonych w latach 2020–2022 (z 87 objętych badaniem, co stanowiło 8 %), zlokalizowanych na obszarze działania Nadzoru Wodnego w Gdańsku³³, brak było ustaleń potwierdzających

³⁰ Informacja uzyskana przez NIK z Pomorskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa.

³¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 551, dalej: „ustawa o samorządach zawodowych”.

³² Badaniem objęto 80 protokołów kontroli stacji pomp, 102 wałów przeciwpowodziowych i 27 innych obiektów budowlanych służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław.

³³ W przypadku Zarządu Zlewni w Gdańsku, corocznie sporządzano jeden (zbiorczy) protokół z kontroli rocznych wszystkich stacji pomp zlokalizowanych na obszarze działania Nadzoru Wodnego w Gdańsku (ogółem siedem protokołów: po jednym w latach 2018–2020 i po dwa w latach 2021–2022), na obszarze którego zlokalizowanych było 19 stacji pomp, które były urządzeniami służącymi ochronie przeciwpowodziowej, w tym trzy objęte szczegółowym badaniem NIK.

sprawdzenie elementów budynków, tj. zakresu wymaganego m.in. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego. Natomiast w protokole kontroli pięcioletniej wrót przeciwsztormowych na Kanale Piaskowym przeprowadzonej w 2021 r., brak było ustaleń potwierdzających przeprowadzenie kontroli w zakresie estetyki obiektu i jego otoczenia, wymaganym m.in. 62 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy. W przypadku Zarządu Zlewni w Tczewie, w sześciu protokołach kontroli (z 204 objętych badaniem, tj. 3 %) nie zawarto informacji o wykonanych zaleceniach z poprzedniej kontroli, wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 62a ust. 2 pkt 9 Prawa budowlanego.

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, w protokołach wskazywano zalecenia pokontrolne, jednak nie wszystkie z nich zostały zrealizowane. W przypadku niektórych obiektów, możliwość ich dalszej eksploatacji warunkowano realizacją zaleceń pokontrolnych.

Przykład

W protokołach kontroli z lat 2018–2022 zapór czołowych potoku Jagódka i Dąbrówka, z lat 2019–2022 zapory czołowej potoku Rubianka, z 2018 r. przegrody dolnej na rzece Fiszewce zawarto zapisy odnośnie możliwości użytkowania obiektów pod warunkiem wykonania zaleceń wynikających z kontroli stanu technicznego. **Zastępca Dyrektora Zarządu Zlewni w Elblągu** wyjaśnił m.in., że prace utrzymaniowe polegające na oczyszczeniu krat wlotowych do rurociągów oraz prowadzenie obserwacji stanu budowli po przejściach wysokich wód opadowych i roztopowych na zaporach czołowych potoków Jagódka, Dąbrówka i Rubianka były wykonywane, jednak kraty wlotowe, jak i elementy betonowe, w naturalny sposób po każdym przejściu wysokich wód oraz wraz z upływem czasu ulegały zanieczyszczeniu. Natomiast w przypadku przegrody dolnej na rzece Fiszewka, nie zrealizowano zaleceń pokontrolnych z 2018 r. z uwagi na ich niską istotność z punktu widzenia eksploatacji obiektu, co potwierdzały zapisy w protokole z kontroli okresowej pięcioletniej wykonanej w 2019 r.

Przyczyny braku realizacji zaleceń były różne, ale w żadnym z badanych przypadków nie miały swojego źródła w nieuzasadnionym zaniechaniu. Jak wynikało z informacji przekazywanych przez pracowników Zarządów Zlewni, realizację zaleceń odkładano w czasie m.in. w związku z planowanymi albo realizowanymi inwestycjami lub z uwagi na długotrwałe procedury administracyjne dotyczące prac budowlanych i konserwatorskich na obiektach, które były wpisane do rejestru zabytków, odstępowano od ich realizacji po dokonaniu analizy zasadności. Niektóre zalecenia pokontrolne nie były realizowane przez ograniczenia kadrowe i finansowe.

Przykłady

Zastępca Dyrektora Zarządu Zlewni w Elblągu wyjaśnił m.in., że w ramach posiadanych środków realizowane były prace, które w opinii pracowników Zarządu Zlewni miały najwyższy priorytet ze względu na bezpieczeństwo powodziowe, jednak część zaleceń pokontrolnych nie była realizowana przez ograniczenia finansowe oraz osobowe.

Kierownik Działu Utrzymania Zarządu Zlewni w Gdańsku wyjaśnił m.in., że pomiary przemieszczeń oraz sondowanie dna na Wrotach Żuławskich przeciwsztormowych nie były konieczne do wykonania, ponieważ nie wpływało to na ocenę stanu technicznego obiektu (oceniono go jako dobry, niezagrożający bezpieczeństwu), a sondowanie dna było planowane do wykonania w 2024 r. Ponadto, że kontrola pięcioletnia przeprowadzona w 2020 r. przez CTKZ wykazała brak oznak występowania istotnych przemieszczeń budowli. W odniesieniu do zaleceń po kontrolach stanu technicznego stopnia wodnego Kamienna Grodza, wpisanego do rejestru zabytków, wyjaśnił m.in., że przed 2018 r. opracowano dokumentację i złożono wnioski o pozwolenie na prace budowlane i prace konserwatorskie, jednak do dnia 14 września 2023 r. nie zapadły prawomocne rozstrzygnięcia w tej sprawie.

Dyrektor Zarządu Zlewni w Tczewie wyjaśniła m.in., że wskazane w protokołach kontroli zalecenia w zakresie prac technicznych dla ograniczenia filtracji dotyczyły odcinków wałów, które były objęte planowaną przebudową przez Zarząd Zlewni, w związku z tym planowany termin zakończenia realizacji tych zaleceń to koniec 2027 r. Wyjaśniła ponadto, że 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.

Co do zasady, fakt przeprowadzenia kontroli okresowej odnotowany został w książce obiektu, zgodnie z art. 60a Prawa budowlanego, który obowiązuje od 1 stycznia 2023 r., a wcześniej art. 64 Prawa budowlanego, za wyjątkiem 25 kontroli (23 w przypadku obiektów zarządzanych przez Zarząd Zlewni w Elblągu i dwóch – Zarząd Zlewni w Gdańsku). W **Zarządzie Zlewni w Tczewie**, książki obiektu budowlanego dla 528 budowli regulacyjnych – ostróg na Wiśle były prowadzone z naruszeniem przepisów prawa budowlanego. Przede wszystkim, przedmiotowe książki miały formę elektroniczną (arkusz MS Word), co było niezgodne z § 3 i 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego³⁴, które obowiązywało do 31 grudnia 2022 r., zgodnie z którym książka winna była 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. 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 Budowlanego³⁵, które obowiązuje od 1 stycznia 2023 r. W myśl tego rozporządzenia książki powinny być prowadzone w postaci papierowej lub elektronicznej – w tym przypadku w dedykowanym do tego systemie e-KOB (do którego dostęp wymagał m.in. prawidłowego przeprowadzenia procesów uwierzytelniania użytkownika konta po dokonaniu jego identyfikacji). Pracownicy Zarządu Zlewni, prowadzenie książek w plikach programu MS Word wyjaśnili założeniem, że będzie to mniej pracochłonne niż ich opracowanie w wersji papierowej i brakiem świadomości, że tak opracowane książki nie spełniają wymagań określonych przepisami prawa budowlanego.

W wyniku kontroli NIK, prowadzone dotychczas w plikach MS Word książki obiektu budowlanego dla ww. 528 ostróg zostały wydrukowane i uzupełnione tak, aby spełniały wymogi prawne. Jak wyjaśniła Dyrektor Zarządu Zlewni w Tczewie, zostanie wyznaczona osoba do zakładania i prowadzenia Cyfrowych Książek Obiektu Budowlanego, które planuje się założyć w ciągu 3 lat. Do chwili ich założenia będą obowiązywały książki papierowe.

Ponadto, ze względu na wystąpienie okoliczności, o których mowa w art. 61 pkt 2 Prawa budowlanego, stopień wodny Gdańska Głowa (w grudniu 2018 r.) i 11 odcinków wałów przeciwpowodziowych (dwa w styczniu i dziewięć w czerwcu 2019 r.) poddano kontroli bezpiecznego użytkowania obiektów, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy. W wyniku 10 z nich stwierdzono, że stan obiektów jest dobry i nie zagraża bezpieczeństwu. W związku ze stwierdzonymi uszkodzeniami dwóch wałów czołowych – jeziora Drużno polder 5-9 oraz Zalewu Wiślanego polder 36 Batorowo (przecieki podczas wystąpienia wysokich stanów wody), zalecono doraźnie prowadzenie obserwacji stanu wałów podczas podwyższonych poziomów wody oraz wykonanie dogęszczenia udarowego w osi korpusu wału czołowego w miejscach ujawnionych przecieków. Dogęszczenia udarowego korpusu wałów nie wykonano ponieważ, jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Zarządu Zlewni w Elblągu, realizacja zadań modernizacyjnych na wałach czołowych Zalewu Wiślanego Batorowo i Nowotki wraz z wałem wstecznym rzeki Nogat została zaplanowana w planie rzeczowo-finansowym inwestycji na 2024 r. i 2025 r. Zaś modernizacja wału czołowego jeziora Drużno polder 5-9 znajdowała się w PPI³⁶ i w przypadku uzyskania finansowania, zadanie zostanie zrealizowane.

³⁴ Dz. U. Nr 120 poz. 1134.

³⁵ Dz. U. poz. 2778.

³⁶ Wg stanu na 31 sierpnia 2022 r.

Niezależnie od kontroli okresowych stanu technicznego przeprowadzanych przez Zarządy Zlewni, kontrole stanu technicznego budowli i obiektów służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław na obszarze działania Zarządu Zlewni przeprowadzali również pracownicy organów nadzoru budowlanego oraz CTKZ.

Przykład

M.in. wskutek przeprowadzonych kontroli, w związku ze stanem technicznym wałów przeciwpowodziowych na Żuławach pozostających w zarządzie **Zarządu Zlewni w Elblągu**, Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Olszynie w okresie objętym kontrolą wydał z urzędu, po rozpatrzeniu sprawy możliwego zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska oraz nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu budowlanego, łącznie 15 decyzji nakazowych. W 2019 r. wydano 14 decyzji – w związku ze złym stanem technicznym wałów przeciwpowodziowych oraz jazu, uszkodzonych wskutek wezbrania sztormowego w styczniu 2019 r. Jedna decyzja została wydana w 2023 r. – w związku ze złym stanem technicznym prawego wału przeciwpowodziowego rzeki Brzeźnica w km 0+531, uszkodzonego w wyniku intensywnych przecieków wody spowodowanych rozluźnieniem substancji wału na skutek wielopunktowego, niszczącego działania zwierząt ryjących i bobrów.

Wszystkie decyzje nakazowe z 2019 r. wykonano, co zostało potwierdzone w protokołach z czynności sprawdzenia wykonania postanowień decyzji nakazowych. W przypadku decyzji nakazowej z 2023 r., Zarząd Zlewni przystąpił do przygotowania dokumentacji do postępowania przetargowego, a konserwacja rzeki Brzeźnicy została ujęta do wykonania w ramach umowy zawartej w lipcu 2023 r.

Nie w pełni skutecznie sprawowano nadzór nad wykonywaniem zadań dotyczących stanu technicznego urządzeń wodnych, w tym budowli służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości w zakresie dokumentowania kontroli okresowych stanu technicznego obiektów świadczyły o nie w pełni skutecznym nadzorze Kierowników Działów Utrzymania w Zarządach Zlewni w Elblągu i Gdańsku w tym obszarze. Do obowiązków Kierowników Działu Utrzymania ww. Zarządów, zgodnie z zakresami zadań i obowiązków służbowych, należał bowiem nadzór nad utrzymaniem i eksploatacją urządzeń wodnych, a także koordynowanie zadań dotyczących okresowych przeglądów urządzeń wodnych i wykonywanie kontroli stanu technicznego.

Ponadto, mimo że do zakresu działania Wydziału Planowania i Koordynacji Eksploatacji RZGW należało m.in. prowadzenie analiz w zakresie potrzeb utrzymania we właściwym stanie rzek i urządzeń wodnych, monitoring zadań utrzymaniowych, współpraca z zarządami zlewni w przeprowadzeniu komisyjnych przeglądów budowli piętrzących oraz nadzór nad realizacją zaleceń z przeglądów zgodnie z regulaminem organizacyjnym Wód Polskich, RZGW nie gromadziło dokumentacji dotyczącej stanu technicznego oraz stanu bezpieczeństwa urządzeń wodnych, w tym budowli, służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław. Uniemożliwiało to sprawowanie skutecznego nadzoru w tym zakresie oraz reagowanie na potencjalne nieprawidłowości.

Organy nadzoru budowlanego ustaliły podobne nieprawidłowości w zakresie dokumentowania kontroli stanu technicznego

Podobne nieprawidłowości w zakresie dokumentowania kontroli okresowych stanu technicznego ustalono w trakcie kontroli doraźnych przeprowadzonych przez Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Gdańsku oraz Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Olsztynie, zleconych przez NIK na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK.

Kontrolerzy Wojewódzkich Inspektoratów Nadzoru Budowlanego (dalej: „WINB”) w Gdańsku i Olsztynie skontrolowali stan techniczny łącznie 16 obiektów:

- czterech wałów przeciwpowodziowych (Zalewu Wiślanego polder 53 w km 0+000-3+000, prawy wał rzeki Tyna Górna w km 0+000-3+530, prawy wał Kanału Modry w km 0+000-3+758, lewy wał rzeki Dzierżgoń w km 0+000-3+358),
- dwóch stopni wodnych: Kamienna Grodza i Gdańska Głowa,
- wrót przeciwsztormowych w Kanale Piaskowym,

- dwóch kierownic (wschodniej i zachodniej) w ujściu Wisły do Zatoki Gdańskiej,
- dwóch stacji pomp: nr 20 Żurawiec i nr 12 Wiślinka,
- pięciu ostróg na Wiśle.

Sformułowane zastrzeżenia do niektórych protokołów kontroli okresowych stanu technicznego ww. obiektów dotyczyły m.in.: braku informacji na temat zaleceń z poprzednich kontroli (stosownie do wymogu art. 62a ust. 2 pkt 9 Prawa budowlanego), niewyznaczania w protokołach terminu wykonania zaleceń pokontrolnych (art. 62a ust. 3 pkt 2 ww. ustawy) oraz braku informacji na temat stanu technicznego obiektu, a także oceny estetyki obiektu oraz jego otoczenia (art. 62a ust. 2 pkt 5 i 6). Kontrolerzy WINB wskazali na nieprawidłowości polegające na prowadzeniu książki kontroli łącznie dla dwóch obiektów oraz sporządzaniu jednego protokołu z kontroli okresowych obydwu obiektów. Ponadto, kwestionowali powielanie treści protokołów z kolejno następujących po sobie kontroli oraz stwierdzali przypadki niewykonania zaleceń z poprzednich kontroli, mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości.

Kontrolerzy WINB ocenili, że skontrolowane obiekty były użytkowane zgodnie z ich przeznaczeniem. W przypadku zastrzeżeń m.in. w zakresie ich stanu technicznego, formułowali stosowne zalecenia.

Przykłady

WINB w Olsztynie zwrócił uwagę m.in.:

- w przypadku wału czołowego Zalewu Wiślanego – na potrzebę doprecyzowania stanowiska CTKZ i Zarządu Zlewni co do wystarczalności spełnienia przez wał warunków technicznych z okresu jego modernizacji (1985 r.), z uwagi na niespełnienie wymogów współczesnych w zakresie minimalnego przewyższenia korony wału, tym samym możliwość przelania wezbranych wód;
- w przypadku wałów: prawego rzeki Tyna Górna, prawego Kanału Modry, lewego rzeki Dzierżgoń – na problem uszkodzeń powodowanych działalnością zwierząt ryjących oraz bobrów naruszających stateczność wału, powodujących deformację i osiadanie korony wału oraz jego rozluźnienie, co w przypadku prawego wału Kanału Modry mogło stanowić zagrożenie powodziowe. Zalecenia wynikające ze stanu bezpieczeństwa wałów Kanału Modry i rzeki Dzierżgoń lub doraźne dotyczyły ujęcia w planie remontowym na 2023 r. lub 2024 r. ich modernizacji. Ponadto, w odniesieniu do prawego wału rzeki Tyna Górna, wskazano na potrzebę podjęcia skutecznych działań mających na celu ograniczenie populacji bobrów w przestrzeni wału;
- w przypadku stacji pomp nr 20 Żurawiec – na brak pozwolenia wodnoprawnego określającego założone parametry pracy przepompowni w systemie ochrony przeciwpowodziowej;
- na zasadność posiadania pozwoleń wodnoprawnych określających założone parametry pracy w systemie ochrony przeciwpowodziowej wskazano również w przypadku wałów: czołowego Zalewu Wiślanego oraz prawego rzeki Tyna Górna.

Po kontrolach kierownic w ujściu Wisły do Zatoki Gdańskiej oraz stopnia wodnego Gdańska Głowa **WINB w Gdańsku** wskazał, że okresowe kontrole stanu technicznego tych obiektów zostały przeprowadzone przez osobę, która posiadała ograniczone uprawnienia, dotyczące budowli hydrotechnicznych o powszechnie znanych rozwiązaniach konstrukcyjnych. W ocenie tego organu, powyższych obiektów nie można do takich zakwalifikować, ponieważ były zaliczone do I klasy ważności i miały duże znaczenie przeciwpowodziowe. W związku z powyższym, zalecono m.in. przeprowadzenie i dostarczenie do WINB protokołów z kontroli okresowych stanu technicznego sporządzonych przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane w specjalności hydrotechnicznej bez ograniczeń, w których ponadto należy zawrzeć wszystkie wymagane informacje. WINB stwierdził m.in. liczne miejsca dzikorosnących drzew na obu kierownicach w ujściu Wisły wrastających w konstrukcję obiektów oraz ograniczenie widoczności znaków przez porastającą zieleń, w związku z czym zalecono ich usunięcie oraz regulację położenia oznakowania.

**Plan utrzymania wód
miał wyłącznie
formalny charakter**

W okresie objętym kontrolą na obszarze działania RZGW obowiązywał PUW przyjęty przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku na podstawie art. 114b ust. 5 Prawa wodnego z 2001 r. Mimo zmiany jednolitych części wód oraz podmiotów odpowiedzialnych za realizację zadań zaistniałych wskutek reformy systemu gospodarowania wodami, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2018 r., PUW nie został zaktualizowany. Zgodnie z art. 565 ust. 1 ww. ustawy, PUW zachowuje moc do dnia wejścia w życie planu utrzymania wód wydanego na podstawie art. 327 ust. 4. W myśl tego przepisu wojewoda, na wniosek Wód Polskich, przyjmuje plan utrzymania wód w drodze aktu prawa miejscowego. W przypadku, gdy plan utrzymania wód obejmowałby tereny położone w obszarze działania co najmniej dwóch wojewodów, plan ten ustanawiają wspólnie właściwi wojewodowie w drodze aktu prawa miejscowego (ust. 6 ww. artykułu).

Z uwagi na brak wniosku Wód Polskich o przyjęcie (bądź aktualizację) planu utrzymania wód i wydanie odpowiedniego aktu prawa miejscowego, Wojewodowie Pomorski oraz Warmińsko-Mazurski do czasu zakończenia kontroli NIK nie przyjęli planu utrzymania wód, który obejmowałby również Żuławy, położone w dwóch województwach, tj. w obszarze działania dwóch ww. Wojewodów, mimo że określony w art. 557 Prawa wodnego termin wykonania tego obowiązku upłynął dnia 22 grudnia 2021 r.

Jak wynikało z wyjaśnień Dyrektora RZGW, do prac nad aktualizacją PUW poprzez dostosowanie do obowiązujących jednolitych części wód i wykazanie nowych podmiotów odpowiedzialnych za realizację zadań, przystąpiono w 2021 r. Zgodnie z otrzymanymi wytycznymi z KZGW, RZGW wystąpił do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz do Głównego Inspektora Sanitarnego z wnioskiem o uzgodnienie odstąpienia od obowiązku przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, jednak organy te nie wyraziły takiej zgody.

Prezes Wód Polskich poinformował, że po zakończeniu merytorycznych prac nad opisem przedmiotu zamówienia, 7 lipca 2023 r. zostało opublikowane ogłoszenie o zamówieniu w postępowaniu na „Opracowanie planów utrzymania wód wraz z przeprowadzeniem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko”, a realizacja zamówienia rozpocznie się niezwłocznie po wyborze wykonawcy i zawarciu z nim umowy. Wskazał także, że zgodnie z harmonogramem realizacji zamówienia, złożenie kompletnych wniosków do poszczególnych wojewodów o przyjęcie powyższych planów nastąpi w przeciągu 13 miesięcy od dnia zawarcia umowy.

W lutym 2024 r. Wody Polskie podpisały umowę z wykonawcą, zgodnie z którą przyjęcie PUW przez wojewodów w drodze aktu prawa miejscowego ma nastąpić 21 miesięcy od podpisania umowy, tj. do listopada 2025 r.³⁷. Tym samym, przy założeniu dochowania planowanego terminu, przyjęcie przez właściwych wojewodów aktualnego planu utrzymania wód, który obejmowałby również Żuławy, nastąpi blisko cztery lata od upływu terminu wynikającego z ww. art. 557 Prawa wodnego oraz blisko osiem lat od wejścia w życie reformy systemu gospodarowania wodami, wdrożonej Prawem wodnym.

Mimo istotności planu utrzymania wód, jako dokumentu określającego działania na rzecz utrzymania wód, których celem jest w szczególności zapewnienie ochrony przed powodzią lub usuwania skutków powodzi oraz spływu lodu, a także przeciwdziałania powstawaniu niekorzystnych zjawisk lodowych (art. 227 ust. 2 pkt 1 i 2 Prawa wodnego), powyższe świadczy o wyłącznie formalnym charakterze planu utrzymania wód.

PUW zawierał 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 (np. regulacyjnych). Określono w nim zadania

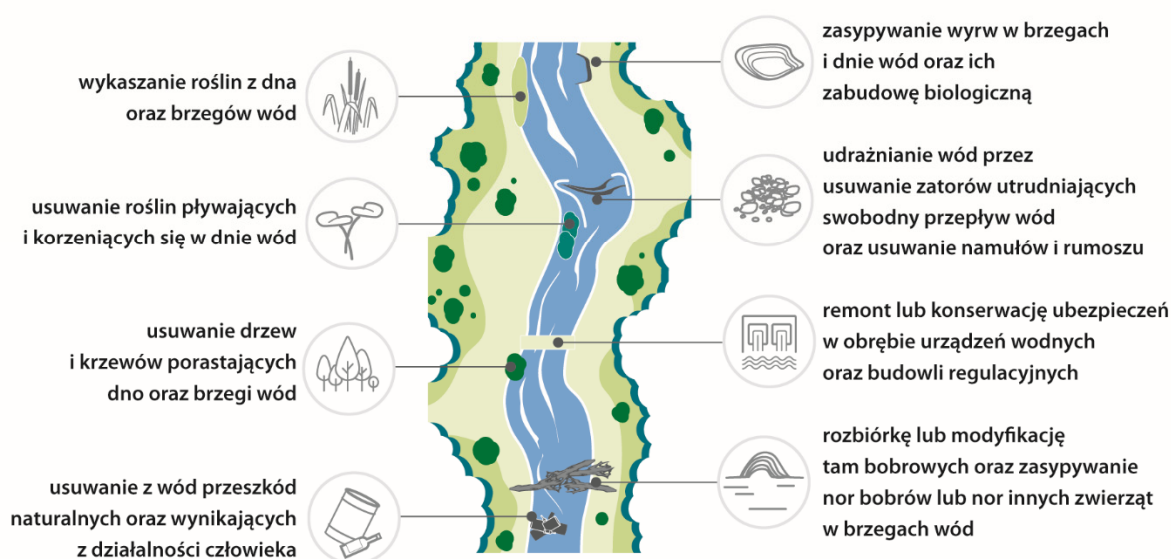
³⁷ Porównaj przypis 18.

utrzymaniowe związane z ochroną przeciwpowodziową Żuław na obszarze działania Zarządów Zlewni do wykonania w ramach potrzeb na odcinkach rzek, m.in. Wisły, Martwej Wisły, Szkarpawy, Nogatu, Kanału Modry, Kanału Młyńskiego oraz zadania do wykonania cyklicznego na kanałach i pozostałych ciekach, które dotyczyły ich udrażniania przez usuwanie zatorów utrudniających swobodny przepływ wód oraz usuwanie namulów i rumoszu. Ponadto, zalecenia w zakresie zadań konserwacyjno-remontowych oraz modernizacyjnych na wskazanych urządzeniach wodnych i budowlach służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław.

Infografika nr 5

Sposoby utrzymywania wód (art. 227 ust. 3 Prawa wodnego)

UTRZYMYWANIE ŚRÓDLĄDOWYCH WÓD POWIERZCHNIOWYCH (DALEJ: „WÓD”) JEST REALIZOWANE PRZEZ:



Źródło: opracowanie własne NIK.

W PUW określono także preferowaną częstotliwość powtarzania prac w zakresie usuwania drzew i krzewów porastających dno oraz brzegi śródlądowych wód powierzchniowych – nie częściej niż raz na pięć lat oraz w zakresie udrażniania śródlądowych dróg powierzchniowych przez usuwania zatorów utrudniających swobodny przepływ wód oraz usuwania namulów i rumoszu – nie częściej niż raz na trzy lata. Wyjątki od ww. zasad dotyczyły prac na odcinkach cieków, których utrzymanie służyło ochronie przeciwpowodziowej obszarów zurbanizowanych oraz w sąsiedztwie urządzeń hydrotechnicznych, infrastruktury technicznej i transportowej, na terenach rolniczych tam, gdzie jest to bezpośrednio związane z funkcjonowaniem systemów melioracji wodnych szczegółowych. W przypadku takich prac ich powtarzanie możliwe było co roku, a w przypadku występowania bezpośrednich zagrożeń powodziowych – w miarę potrzeb.

Przykłady

Na obszarze działania **Zarządu Zlewni w Elblągu**, PUW obejmował 390 zadań utrzymaniowych związanych z ochroną przeciwpowodziową Żuław, które dotyczyły w szczególności:

- usuwania drzew i krzewów porastających dno oraz brzegi śródlądowych wód powierzchniowych – na 222 odcinkach wód, z częstotliwością od co rok w ramach potrzeb na sześciu odcinkach, do cyklicznie co pięć lat – na jednym odcinku;
- udrażniania śródlądowych dróg powierzchniowych przez usuwania zatorów utrudniających swobodny przepływ wód oraz usuwania namulów i rumoszu – na 318 odcinkach wód, z określoną częstotliwością (w ramach potrzeb – od corocznej w przypadku dziesięciu odcinków, do co 10 lat dla jednego odcinka);

- c) remontów lub konserwacji stanowiących własność właściciela wody 21 urządzeń wodnych, m.in.: remontów lub odbudowy umocnień brzegowych (sześć) i jazów (pięć), w terminach wynikających z kontroli stanu technicznego i bieżącej konserwacji.

Dla pozostających w administrowaniu **Zarządu Zlewni w Tczewie** stopni wodnych Gdańska Głowa (od 1 sierpnia 2021 r., wcześniej Zarządu Zlewni w Elblągu) oraz Przegalina (od 1 maja 2021 r., wcześniej Zarządu Zlewni w Gdańsku) stanowiącego miejsce postoju lodołamaczy, w PUW wskazano zadania utrzymaniowe przypisane odpowiednio:

- a) dla rzeki Szkarpany, obejmujące 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, obejmujące wycinkę drzew i zakrzaczeń (co 3 lata w ramach potrzeb), odmulanie awanportów (górnego i dolnego komory śluzy co 10 lat w ramach potrzeb oraz odbudowę co 15 lat w ramach potrzeb) oraz remonty i konserwację wrót przeciwpowodziowych, oczyszczanie progów (co 10 lat w ramach potrzeb).

Program utrzymania podstawą planowania rzeczowego i finansowego zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną

Program utrzymania opracowywany jest co roku, na podstawie art. 240 ust. 9 pkt 1 Prawa wodnego. Minister Infrastruktury w przekazanej NIK informacji wskazał, że zakres rzeczowy i finansowy PU ustalany był co roku na podstawie zgłoszonych potrzeb w podziale na grupy zadań: utrzymanie wód, utrzymanie obiektów piętrzących będących własnością Skarbu Państwa, utrzymanie kanałów, utrzymanie wałów przeciwpowodziowych i międzywala, utrzymanie stacji pomp, utrzymanie pozostałych obiektów związanych z gospodarką wodną oraz zimowa ochrona przeciwpowodziowa. Zgodnie z art. 356 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy, minister właściwy do spraw gospodarki wodnej każdego roku zatwierdzał Program utrzymania na dany rok³⁸. Tym samym, Programy utrzymania stanowią podstawowe narzędzie planowania rzeczowego i finansowanego zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną.

Minister Infrastruktury wyjaśnił, że grupami zadań odnoszącymi się wprost do kwestii przeciwpowodziowych są: utrzymanie wałów przeciwpowodziowych i międzywala (obejmująca takie zadania, jak: wykaszanie wałów, usuwanie drzew i krzewów, prace ziemne i porządkowe, utrzymanie i naprawa urządzeń funkcjonalnie związanych z wałem, utrzymanie w sprawności elementów mobilnego systemu ochrony przeciwpowodziowej, gniazd słupów, sporządzanie dokumentacji dotyczącej napraw i remontów wałów i budowli związanych z nimi funkcjonalnie, wykonywanie ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa oraz kontrole okresowe wynikające z Prawa budowlanego) oraz zimowa ochrona przeciwpowodziowa (obejmująca lodołamanie, montaż i demontaż przegród śryżowych, zapewnienie czynnej zimowej ochrony przeciwpowodziowej). Wyjaśnił ponadto, że dla obszaru Żuław właściwym do wykonywania zadań utrzymaniowych był RZGW.

RZGW wyłącznie formalnie odpowiedzialny za realizację zadań w zakresie planowania i nadzoru nad utrzymaniem urządzeń wodnych

W RZGW za realizację zadań w zakresie planowania i nadzoru nad utrzymaniem urządzeń wodnych odpowiedzialny był Wydział Planowania i Koordynacji Eksploatacji. Do jego zadań w szczególności należało: prowadzenie analiz w zakresie potrzeb utrzymania we właściwym stanie rzek i urządzeń wodnych, opracowanie rocznych i wieloletnich planów rzeczowo-finansowych na potrzeby utrzymania wód i urządzeń wodnych oraz usuwania skutków powodzi, weryfikacja planowanych zadań utrzymaniowych pod kątem zgodności z dokumentami planistycznymi w gospodarowaniu wodami, w szczególności PUW, planowanie utrzymania budowli przeciwpowodziowych na śródlądowych drogach wodnych oraz koordynacja zarządów zlewni w realizacji działań w tym zakresie, monitoring realizacji zadań utrzymaniowych oraz opracowania sprawozdawczości okresowej z realizacji zadań utrzymaniowych.

³⁸ Program utrzymaniowy na 2018 r. – 29 maja 2018 r., Program utrzymania na 2019 r. – 31 lipca 2019 r., Program utrzymania na 2020 r. – 29 czerwca 2020 r., Program utrzymania na 2021 r. – 16 lipca 2021 r., Program utrzymania na 2022 r. – 2 sierpnia 2022 r., Program utrzymania na 2023 r. – 2 sierpnia 2023 r.

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że pracownicy zarządów zlewni, a przede wszystkim nadzorów wodnych, posiadali wiedzę w zakresie znajomości obszaru będącego w granicach tych jednostek. Z tego względu przyjęto, że te jednostki były najbardziej kompetentne w planowaniu prac konserwacyjnych i remontów wód i urządzeń wodnych. Wobec powyższego, jak wyjaśnił, planowanie zadań odbywało się na poziomie Zarządów Zlewni, natomiast RZGW jedynie scalało poszczególne plany otrzymane z zarządów w jednolity dokument przekazywany do KZGW.

Kontrola NIK wykazała, że Zarządy Zlewni w praktyce nie tylko przygotowywały plany potrzeb, obejmujące m.in. wyszczególnienie niezbędnych prac utrzymaniowych, jakie należało przeprowadzić w danym roku na wodach i urządzeniach wodnych oraz wszelkich obowiązków, jakie Wody Polskie zobowiązane były wypełnić w ramach utrzymania wód (tj. przeglądy techniczne, serwisy, zapewnienie obsługi urządzeń, zakup niezbędnych materiałów i wyposażenia dla grup wsparcia technicznego), ale również klasyfikowały zadania do poszczególnych kategorii pilności, tzw. priorytetów.

Przykład

Pierwszy priorytet nadawano zadaniom obejmującym w szczególności: cykliczną konserwację cieków, urządzeń wodnych oraz wałów przeciwpowodziowych, niezbędne remonty budowli i urządzeń wodnych, zawarte umowy wieloletnie na obsługę oraz utrzymanie stacji pomp i innych urządzeń wodnych, zadania dotyczące zapewnienia funkcjonowania dróg wodnych i szlaków żeglugowych.

Priorytet drugi posiadały zadania konserwacyjne na wodach i urządzeniach wodnych, których wykonanie nie było pilne i konieczne dla ich prawidłowego funkcjonowania.

W trzecim priorytecie klasyfikowano zadania, których wykonanie było możliwe jedynie po uzyskaniu dodatkowych środków oraz zadania niemożliwe do wykonania w ciągu roku budżetowego.

**RZGW
nie weryfikował
zgodności
planowanych zadań
utrzymaniowych
z dokumentami
planistycznymi
w gospodarowaniu
wodami,
w szczególności
z PUW**

W Wydziale Planowania i Koordynacji Eksploatacji RZGW weryfikowano przesłane przez Zarządy Zlewni zestawienia potrzeb. Weryfikacja nie dotyczyła jednak zakresu i zasadności wykonania zadań konserwacyjnych oraz wynikających z obowiązków ustawowych w zakresie utrzymania wód i urządzeń we właściwym stanie technicznym, zapewniającym bezpieczeństwo powodziowe. Jak wyjaśniła kierownik tego Wydziału, ewentualne korekty dotyczyły wyłącznie prawidłowego kwalifikowania zadań do kategorii zadań utrzymaniowych. RZGW nie weryfikował również planowanych zadań w zakresie utrzymania przez Zarządy Zlewni wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, w tym na Żuławach, o wartości 160 617 tys. zł, pod kątem ich zgodności z PUW, co stanowiło naruszenie aktów prawa o charakterze wewnętrznym, tj. było niezgodne z regulaminami organizacyjnymi Wód Polskich, nadanymi kolejno zarządzeniami Prezesa Wód Polskich: nr 1/2018 z 2 stycznia 2018 r. (§ 50 ust. 3 pkt 4), nr 5/2019 z dnia 26 marca 2019 r. (§ 60 ust. 3 pkt 4) i nr 80/2019 z 31 grudnia 2019 r. (§ 61 ust. 3 pkt 4). Tym samym wydatki Wód Polskich na wykonanie przez trzy Zarządy Zlewni zadań w zakresie utrzymania wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, zostały zrealizowane bez sprawdzenia ich zgodności z PUW. Było to istotne w celu dokonania oceny prawidłowości i racjonalności wykonania tych zadań. Wynikało to, jak wyjaśniła Kierownik Wydziału Planowania i Koordynacji Eksploatacji RZGW, z tego względu, że Programy utrzymaniowe zawierały wszelkie możliwe działania, jakie były związane z konserwacją cieków i założono, że nie było możliwości, aby jakiegokolwiek działania zaproponowane na danym cieku nie było ujęte w tym PUW. Wskazała ponadto, że zweryfikowanie poszczególnych pozycji PUW, pod kątem realizacji PU, możliwe było jedynie na poziomie zarządów zlewni.

Brak realnego wpływu RZGW na wielkość limitu środków finansowych na utrzymanie wód i urządzeń wodnych

Kierownik Wydziału Planowania i Koordynacji Eksploatacji wyjaśniła, że RZGW nie miał realnego wpływu na wielkość przyznanego przez KZGW limitu środków finansowych na utrzymanie wód i urządzeń i nie posiada wiedzy odnośnie zasad podziału tych środków na poszczególne regionalne zarządy gospodarki wodnej.

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że zgłaszane przez koordynowane zarządy zlewni (w tym kontrolowane jednostki) plany potrzeb, stanowiły podstawę do określenia wskaźnika podziału środków finansowych pomiędzy poszczególne jednostki, co następowało według poniższej procedury:

- 1) wydzielenie z ogółu zadań wskazanych do realizacji w pierwszym priorytecie tych zadań, które stanowiły stały koszt jednostki, np. obsługa i utrzymanie stacji pomp oraz usuwanie awarii stacji pomp przez podmioty zewnętrzne w ramach umów wieloletnich, koszt akcji lodołamania, koszt zapewnienia pracy Grup Wsparcia Technicznego, koszty zadań nakazowych organów nadzoru budowlanego;
- 2) ustalenie potrzeb faktycznie zaplanowanych do realizacji na dany rok poprzez pomniejszenie wielkości potrzeb wykazanych przez zarządy zlewni o wyżej wymienione pozycje kosztów stałych;
- 3) określenie wskaźnika procentowego udziału otrzymanych środków finansowych do wielkości potrzeb, a otrzymany wskaźnik decydował o podziale limitów dla poszczególnych zarządów zlewni.

W konsekwencji przyjętych w RZGW zasad podziału środków finansowych, Zarządom Zlewni określono na lata 2019–2023 limity na wszystkie zadania związane z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, w tym na Żuławach, w wysokości odpowiednio:

- 1) Zarząd Zlewni w Tczewie: 6185,0 tys. zł, 9821,0 tys. zł, 7650,0 tys. zł, 6170,0 tys. zł oraz 7150,0 tys. zł,
- 2) Zarząd Zlewni w Gdańsku: 10 654,0 tys. zł, 12 746,0 tys. zł, 12 480,0 tys. zł, 13 915,0 tys. zł oraz 12 469,0 tys. zł,
- 3) Zarząd Zlewni w Elblągu: 11 710,0 tys. zł, 11 477,0 tys. zł, 9780,0 tys. zł, 13 360,0 tys. zł oraz 15 050,0 tys. zł.

Przyjęta przez RZGW procedura podziału środków, w ocenie NIK, nie była optymalna, ponieważ sprowadzała się do ustalenia wskaźnika procentowego podziału przyznaných środków, zamiast ich rozdziału w oparciu o szczegółową analizę celowości i istotności zgłaszanych potrzeb utrzymaniowych w kontekście całego systemu ochrony przeciwpowodziowej, z uwzględnieniem czynników bezpieczeństwa powodziowego.

Zapewnienie finansowania w ramach przyznanego limitu środków finansowych na utrzymanie wód i urządzeń wodnych kluczym kryterium wyboru zadań do realizacji

O wysokości ww. limitów RZGW poinformowało dyrektorów Zarządów Zlewni, którzy dostosowywali plany potrzeb do otrzymanych limitów. Nastąpiło to poprzez zmniejszenie zakresu zadań lub przesunięcie niektórych zadań do drugiego priorytetu. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora RZGW, realizowane były jedynie zadania ujęte w pierwszym priorytecie, który dostosowywany był przez Zarządy Zlewni do przyznaných limitów.

Oznacza to, że w praktyce kluczym kryterium wyboru zadań do realizacji było zapewnienie dla nich finansowania w ramach przyznanego limitu środków finansowych, nie rzeczywista potrzeba ich wykonania. Jak bowiem wyjaśnił Dyrektor RZGW, zatwierdzone roczne Programy utrzymania nie stanowiły realnych potrzeb w zakresie utrzymania wód i urządzeń wodnych, a zawierały jedynie najpilniejsze zadania, dostosowane do przyznanego limitu. Dyrektor RZGW nie określił konkretnej kwoty niedoboru na realizację wszystkich zadań utrzymaniowych dotyczących urządzeń wodnych na Żuławach.

Przykład

W latach 2018–2022 w PU dla obiektów pozostających w utrzymaniu **Zarządu Zlewni w Elblągu**, służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław, zaplanowano do realizacji następujące prace utrzymaniowe:

- a) utrzymanie cieków – szacowane koszty realizacji zaplanowanych zadań wynosiły łącznie 9588,0 tys. zł (wobec 3344,4 tys. zł wykonanych wydatków, co stanowiło 35 % potrzeb w tym zakresie),

- b) utrzymanie kanałów melioracyjnych – szacowane koszty realizacji zaplanowanych zadań wynosiły łącznie 21 275,7 tys. zł (wobec wydatkowanych 11 833,1 tys. zł, 56 % ogółu potrzeb w tym zakresie),
- c) utrzymanie wałów przeciwpowodziowych – szacowane koszty realizacji zaplanowanych zadań wynosiły łącznie 15 529,7 tys. zł (wobec wykonanych wydatków w łącznej kwocie 12 706,6 tys. zł, 82 % potrzeb w tym zakresie),
- d) utrzymanie stacji pomp – szacowane koszty realizacji zaplanowanych zadań wynosiły łącznie 12 945,4 tys. zł (wobec wykonanych w łącznej kwocie 10 937,7 tys. zł, 84 % ogółu potrzeb w tym zakresie),
- e) utrzymanie obiektów piętrzących – szacowane koszty realizacji zaplanowanych zadań wynosiły łącznie 1892,7 tys. zł (wykonane koszty stanowiły 287,7 tys. zł, 15 % potrzeb).

Dyrektor Zarządu Zlewni w Elblągu wyjaśnił, że w ramach posiadanych środków realizowane były prace, które w opinii pracowników Zarządu Zlewni miały najwyższy priorytet ze względu na bezpieczeństwo powodziowe.

Przeprowadzone przez kontrolerów NIK oględziny wybranych 15 odcinków kanałów, pięciu odcinków wałów przeciwpowodziowych tych kanałów oraz jednego odcinka rzeki wykazały m.in., że brzegi i dno cieków nie były porośnięte drzewami lub krzewami, jednak niejednokrotnie porośnięte były inną roślinnością, a na powierzchni wody znajdowała się rzęsa i kożuch roślinny. W brzegach, skarpach i dnie kanałów oraz wałów przeciwpowodziowych nie stwierdzono uszkodzeń, wyrw i nor bobrów lub innych zwierząt ryjących. W niezarośniętych szuwarami i bujną roślinnością częściach koryt kanałów i rzeki nie stwierdzono przeszkód naturalnych lub wynikających z działalności człowieka bądź zwierząt (w tym tam bobrowych), które mogłyby powodować zatory utrudniające swobodny przepływ wód.

W przypadku Zarządu Zlewni w Elblągu, na brzegu jednego kanału znajdował się prowizoryczny punkt poboru wody. Zarząd Zlewni podjął działania skutkujące usunięciem go, ponadto pouczono właściciela działki o obowiązujących przepisach w zakresie szczególnego korzystania z wód, na które wymagane jest pozwolenie wodnoprawne.

Odnosząc się do stwierdzonego podczas oględzin stanu wybranych odcinków kanałów Kierownik Działu Utrzymania Zarządu Zlewni w Elblągu wyjaśnił m.in., że prace utrzymaniowe na kanałach A, D i K polderu 55 (FS) oraz na kanale A polderu 27 były, wg stanu na 18 października 2023 r., w trakcie realizacji. W przypadku Kanału D na polderze 27 – ze względu na ograniczenia finansowe, nie zostały zlecone prace utrzymaniowe. Przewidziano konserwację siłami własnymi – w ramach posiadanych zasobów.

Kierownik Działu Utrzymania Zarządu Zlewni w Gdańsku wyjaśnił m.in., że wały przeciwpowodziowe podlegają corocznej konserwacji bieżącej polegającej na dwukrotnym okoszeniu skarp i korony oraz usunięciu krzewów i śmieci. Pierwsze okoszenie przypada na przełom czerwca i lipca, a drugie – września i października, co powiązane jest z okresem wegetacyjnym roślin i lęgowym ptaków. Wykonanie tych czynności umożliwia ocenę stanu technicznego i ułatwia lokalizację potencjalnie występujących uszkodzeń, które również usuwane są na bieżąco poprzez ich zabudowę (uzupełnienie ubytków). Wyjaśnił ponadto, że wykonanie prac jesienią powoduje, że cieki i urządzenia wodne są drożne i gwarantują swobodny spływ wód oraz jej retencję w okresie wiosennym. W związku z powyższym, realizacja prac winna nastąpić w terminie od początku sierpnia do początku grudnia.

Zadania remontowe i utrzymaniowe urządzeń wodnych służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław realizowano prawidłowo i co do zasady terminowo, a wydatki na te zadania były zaplanowane i celowe

W latach 2018–2023 (do 27 lipca) w Programach utrzymaniowych przyjęto realizację przez Zarządy Zlewni w Tczewie, Elblągu i Gdańsku łącznie 247 zadań remontowych i utrzymaniowych urządzeń wodnych, w tym budowli, służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław³⁹, z czego zrealizowanych zostało 218 zadań, a 29 było w trakcie realizacji⁴⁰. Zaplanowane wydatki na realizację ww. zadań wynosiły łącznie 65 396,8 tys. zł, z czego do dnia 27 lipca 2023 r. wydano 54 653,3 tys. zł.

Przykład

W PU dla obiektów pozostających w utrzymaniu **Zarządu Zlewni w Tczewie** służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław, 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 w wysokości 2429,7 tys. zł (z planowanych 2480,6 tys. zł⁴¹). Zaplanowane prace w ww. zakresie na 2023 r., wg stanu na 23 czerwca 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 r. zaplanowano dwa zadania, na które przewidziano łącznie 95,0 tys. zł, z tego 17,3 tys. zł z przeznaczeniem na realizację zadania pn. „Zabudowa uszkodzonych skarp wału przeciwpowodziowego Kanału Młyńskiego” oraz 77,7 tys. zł na zadanie pn. „Naprawa klapy wsporniczej, oczyszczanie komory śluzy w rejonie klapy, wrót śluzy i wrót przeciwpowodziowych, naprawa mostu obrotowego obiektu hydrotechnicznego Gdańska Głowa”. Wg stanu na 23 czerwca 2023 r. zadania te były na etapie prowadzenia postępowania o udzielanie zamówienia publicznego.

Badanie 20 wybranych zadań utrzymaniowych wykonanych w okresie objętym kontrolą przez Zarządy Zlewni (po sześć w przypadku Zarządów Zlewni w Elblągu i Tczewie oraz osiem – w Gdańsku) o łącznej wartości 12 611,6 tys. zł, obejmujących konserwację określonych odcinków rzek, kanałów i urządzeń wodnych, m.in. okoszenie wałów przeciwpowodziowych, wykoszenie i wygrabienie porostów ze skarp, hakowanie roślinności korzeniącej się w dnie kanałów, wykonanie prac wynikających z kontroli stanu technicznego oraz przeglądów i innych prac utrzymaniowych wykazało, że 16 zadań wynikało z PUW oraz było przewidzianych w PU. Zadania te zostały zrealizowane w pełnym zakresie i terminowo (poza jednym przypadkiem), zgodnie z umowami z wykonawcami. W przypadku jednego zadania (dotyczącego okoszenia wałów przeciwpowodziowych w 2022 r.) nastąpiło opóźnienie w jego realizacji z przyczyn leżących po stronie wykonawcy, w wyniku czego zamawiający naliczył w prawidłowej wysokości kary umowne. W efekcie wykonanych zadań zapewniono utrzymanie w odpowiednim stanie technicznym ww. rzek, kanałów i urządzeń wodnych. Pozostałe cztery zadania dotyczyły usuwania awarii wrót na stopniu wodnym (jedno zadanie realizowane przez Zarząd Zlewni w Tczewie) oraz przeprowadzenia przez Zarząd Zlewni w Gdańsku robót awaryjnych związanych z zabudową wyrw w wałach przeciwpowodziowych rzeki Motławy, w skarpie rzeki Bielawa Płd. i usunięcia zatorów na rzekach Motława i Radunia (dwa zadania) oraz robót awaryjnych na terenie pięciu polderów (jedno). W ich efekcie przywrócono sprawność urządzeń wodnych.

Wykonanie objętych badaniem ww. 20 zadań nie wymagało uzyskania pozwolenia wodnoprawnego, o którym mowa w art. 389 i art. 390 ust. 1 Prawa wodnego, albo zgłoszenia wodnoprawnego określonego w art. 394 ust. 1 tej ustawy oraz oceny wodnoprawnej w przypadkach określonych

³⁹ Z czego 17 w Zarządzie Zlewni w Tczewie, 155 w Zarządzie Zlewni w Elblągu oraz 75 w Zarządzie Zlewni w Gdańsku.

⁴⁰ W tym osiem w Zarządzie Zlewni w Gdańsku i 21 w Zarządzie Zlewni w Elblągu.

⁴¹ Różnice w wykonaniu wynikały głównie z wystawionych not obciążeniowych za nieterminową realizację zleconych zadań przez wybranych wykonawców.

w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 sierpnia 2019 r. w sprawie rodzajów inwestycji i działań, które wymagają uzyskania oceny wodnoprawnej⁴².

W wyniku badania dokumentacji dotyczącej zamówień publicznych na wykonanie ww. 20 wybranych zadań utrzymaniowych wykonanych w okresie objętym kontrolą przez Zarządy Zlewni o łącznej wartości 12 611,6 tys. zł, stwierdzono, że:

- 1) w przypadku sześciu postępowań (po dwa postępowania z każdego Zarządu Zlewni) zakończonych w 2018 r. i 2019 r. udzieleniem przez Dyrektorów Zarząd Zlewni zamówień, m.in.: wybór trybu był zgodny z przepisami Pzp z 2004 r. (art. 10 ust. 1), a postępowania przeprowadzono zgodnie z zasadami określonymi w ww. ustawie, w szczególności dotyczącymi powołania komisji przetargowych (art. 19 ust. 1), opracowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia (art. 36 ust. 1), publikacji ogłoszeń o zamówieniu (art. 40), wyznaczenia terminów składania ofert (art. 43), otwarcia ofert (art. 86 ust. 2), wyboru ofert (art. 91 ust. 1), zawiadomienia wszystkich wykonawców o wyborze najkorzystniejszej oferty (art. 92 ust. 1), zawarcia z wybranymi wykonawcami pisemne umów, z zachowaniem terminów wskazanych w art. 94 ust. 1, złożenia przez osoby wykonujące czynności w postępowaniach o udzielenie zamówienia oświadczeń, o których mowa w art. 17 ust. 2 ww. ustawy. W jednym przypadku stwierdzono brak w dokumentacji protokołu z postępowania;

W dokumentacji jednego z dwóch objętych badaniem zamówień publicznych udzielonych przez **Zarząd Zlewni w Gdańsku** w trybie przetargu nieograniczonego brak było wymaganego art. 96 Pzp z 2004 r. protokołu z postępowania.

Zgodnie z art. 97 ust. 1 ww. ustawy, zamawiający przechowuje protokół wraz z załącznikami przez okres 4 lat od dnia zakończenia postępowania o udzielenie zamówienia, w sposób gwarantujący jego nienaruszalność. Zgodnie z „Jednolitym rzeczowym wykazem akt Wód Polskich”⁴³, dokumentacja zamówień publicznych udzielonych w oparciu o przepisy ww. ustawy (w tym protokoły) zakwalifikowano do kategorii B10. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 20 października 2015 r. w sprawie klasyfikowania i kwalifikowania dokumentacji, przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych i brakowania dokumentacji niearchiwalnej⁴⁴, dokumenty oznaczone tą kategorią podlegają przechowywaniu przez okres 10 lat, liczonemu w pełnych latach kalendarzowych począwszy od dnia 1 stycznia roku następnego od daty zakończenia sprawy.

- 2) w czterech przypadkach zamówienia były wyłączone ze stosowania Pzp ze względu na ich wartość, a Dyrektorzy Zarządów Zlewni w Gdańsku (trzy przypadki) i Tczewie (jeden) udzielili ich zgodnie z zasadami określonymi w Regulaminie zamówień publicznych zapewniającymi zachowanie uczciwej konkurencji, równe traktowanie wykonawców oraz wybór najkorzystniejszej oferty;

Przykład

W przypadku **Zarządu Zlewni w Tczewie** jedno zadanie było wyłączone ze stosowania Pzp z 2004 r. ze względu na jego wartość, a Dyrektor Zarządu Zlewni udzielił go w wyniku prawidłowo zastosowanej i zrealizowanej procedury wynikającej z Regulaminu zamówień publicznych (kwota poniżej 50,0 tys. zł). 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.

⁴² Dz. U. poz. 1752.

⁴³ Wprowadzonym zarządzeniem nr 4/2018 Prezesa Wód Polskich z dnia 31 grudnia 2019 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitego wykazu akt i instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwum zakładowego/składnicy akt w Państwowym Gospodarstwie wodnym Wody Polskie, zmienionego zarządzeniami Prezesa Wód Polskich nr 81/2019 z dnia 31 grudnia 2019 r. i nr 78/2022 z dnia 22 grudnia 2022 r.

⁴⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 246.

- 3) w przypadku dziesięciu zamówień, które udzielił Dyrektor RZGW, Zarządy Zlewni jako inicjatorzy postępowań, zgodnie z Regulaminem zamówień publicznych sporządziły i przekazały do RZGW wnioski o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o wartości równej lub większej niż 130 000 zł netto (wraz z wymaganymi załącznikami, w tym analizą potrzeb i wymagań zamawiającego oraz szczegółowym opisem przedmiotu zamówienia), które zostały zatwierdzone przez Dyrektora RZGW lub jego zastępcę.

W jednym przypadku doszło do zmian na etapie realizacji umowy wieloletniej zawartej przez Dyrektora Zarządu Zlewni w Gdańsku polegających na zwiększaniu wartości zamówienia przez Dyrektora RZGW z powodu wzrostu w kolejnych latach wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz minimalnej stawki godzinowej, przy czym możliwość takich zmian przewidywała umowa oraz wydłużeniu terminu realizacji umowy przez Dyrektora RZGW o dwa miesiące, w związku z koniecznością zapewnienia kontynuacji realizacji zadania.

Ponadto, badanie trzech postępowań, przeprowadzonych przez RZGW w trybie podstawowym, na zadania remontowe i utrzymaniowe urządzeń wodnych służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław, w wyniku których udzielono zamówień na kwotę 3295,8 tys. zł, wykazało m.in., że we właściwym terminie i zgodnie z zasadami ustalono szacunkową wartość zamówień (art. 34–36 Pzp), powołano komisje przetargowe i określono zakresy obowiązków jej członków (art. 53–55 ww. ustawy), otwarto oferty w dniach upływu terminów ich składania (art. 222 ww. ustawy), wyboru ofert dokonano na podstawie kryteriów ocen określonych w specyfikacji warunków zamówienia, spośród ofert spełniających wymogi zawarte w tych dokumentach (art. 239 w zw. z art. 266 ww. ustawy), z wybranymi oferentami zawarto pisemne umowy, a określone w umowach warunki były zgodne z przedstawionymi w wybranych ofertach (art. 432–437).

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

Monitorowanie realizacji Programów utrzymaniowych przez RZGW

Monitorowanie realizacji Programów utrzymaniowych przez RZGW realizowane było na podstawie tabel monitoringowych, które były comiesięcznie (w 2019 r.), a następnie kwartalnie (od 2020 r.) przekazywane do KGZW.

Przekazywane comiesięcznie informacje obejmowały m.in. nazwę zadania, plan rzeczowo-finansowy, koszt zadania po przetargu, stan realizacji, przewidywany termin poniesienia wydatku, nr faktury, źródło finansowania, natomiast w kwartalnej sprawozdawczości wykazywano m.in. limit środków finansowych i wartość wykorzystanych środków finansowych na dzień sporządzenia sprawozdania, % wykonania, zaangażowanie środków finansowych, liczbę zadań ogółem, liczbę zadań wg stanu realizacji dla zadań utrzymaniowych. Wszystkie sprawozdania zostały sporządzone przez RZGW w terminach wyznaczonych przez KGZW.

Realizacja zadań w zakresie utrzymania urządzeń wodnych, w tym budowli, służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław, które nie były ujęte w Programach utrzymaniowych

Poza zadaniami ujętymi w Programach utrzymaniowych, w latach 2018–2023 (do 30 czerwca) w Zarządach Zlewni realizowano pierwotnie nieplanowane zadania w zakresie utrzymania urządzeń wodnych, w tym budowli, służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław. Wszystkie zadania nieujęte pierwotnie w tych Programach wynikały z awarii.

Przykładowo, w ww. okresie do Zarządu Zlewni w Elblągu wpłynęły cztery zgłoszenia dotyczące przelania, przesiąków przez wał przeciwpowodziowy, podtopienia na Żuławach Elbląskich i Wiślanych. Dwa zgłoszenia wpłynęły w 2022 r. i dotyczyły przecieków prawego i lewego wału przeciwpowodziowego rzeki Jelonki w miejscowości Dłużyna – Klepa oraz lewego wału rzeki Tyna Górna w km 3+720-3+750 polder nr 31 Gajowiec. Po doraźnym zabezpieczeniu przecieków wałów dokonano ich naprawy. Koszt naprawy wyniósł łącznie 720,3 tys. zł. Kolejne dwa zgłoszenia miały miejsce w 2023 r. Pierwsze – w związku z przeciekiem prawego wału rzeki Brzeźnica w km 0+531 polder nr 75 Stankowo, w związku z którym przystąpiono do przygotowania postępowania przetargowego (wg stanu na 22 sierpnia 2023 r.). Drugie zgłoszenie dotyczyło uszkodzenia prawego wału rzeki Elbląg, w jego wyniku doraźnie zabezpieczono miejsca przelania przez koronę wału.

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

W Zarządzie Zlewni w Gdańsku w latach 2019–2023 (do 30 czerwca) zlecono usunięcie łącznie 71 awarii 27 urządzeń wodnych (corocznie pojedyncze awarie poszczególnych urządzeń: po 15 awarii w latach 2019, 2021 i 2022, 13 – w 2020 r. i 10 w 2023 r.), z czego trzy awarie (w 2022 r.) dotyczyły wrót regulujących przepływ wody na dwóch wrotach przeciwsztormowych i stopniu wodnym, a 68 awarii – 24 stacji pomp (m.in.: awarie pomp, czyszczarek krat wlotowych, instalacji elektrycznej, automatyki sterowania pracami pompowni, klap zwrotnych na rurociągach tłocznych). Spośród ośmiu stacji, które najczęściej ulegały awarii (cztero- i pięciokrotnie), dwie w 2023 r. zgłoszono do przebudowy. W pozostałych przypadkach nie zgłoszono potrzeb inwestycyjnych, ponieważ awarie związane były z ich bieżącą eksploatacją.

**Zagrożenia
wynikające
z niszczycielskiej
działalności
wzrastającej
populacji bobra
europejskiego na
Żuławach**

Bóbr europejski jest największym gryzoniem Eurazji. Cechują go unikalne umiejętności przystosowania środowiska do własnych potrzeb. Aktywność bobrów jest bardzo korzystna dla przyrody, m.in. przywraca właściwe stosunki wodne, jednak ich działalność „inżynierska” może powodować duże straty w gospodarce człowieka. Wraz ze wzrostem liczebności populacji bobrów na danym terenie wzrasta liczba problemów związanych ze szkodami, jakie powodują⁴⁵. W przypadku Żuław, największym zagrożeniem wynikającym z działalności bobrów jest niszczenie infrastruktury przeciwpowodziowej. Kopanie nor przez te zwierzęta w korpusach wałów przeciwpowodziowych, powodujące deformację i osiadanie korony wału oraz jego rozluźnienie, w bezpośredni sposób przekłada się na zwiększenie ryzyka powodziowego. W przypadku wystąpienia gwałtownego wzrostu poziomu wody, uszkodzenia wałów mogą bowiem stwarzać zagrożenie ich przerwania. Specyfika wałów przeciwpowodziowych na Żuławach powoduje, że zagrożenie powodowane przez bobry jest niewspółmiernie większe niż w pozostałej części kraju. Wały te nie posiadają bowiem często międzywał, ponieważ zagrożenie powodziowe pochodzi głównie od ujścia w wyniku spiętrzenia wód w odbiorniku (tzw. cofki), spowodowanego silnymi wiatrami północno-zachodnimi i północnymi. Problemem są również tamy na ciekach i kanałach, które podpiętrzają wodę i powodują podtopienia lub zalania gruntów.

Zdjęcie nr 1
Uszkodzony wał przeciwpowodziowy
rzeki Wisły Królewieckiej w wyniku
wydrążenia nory przez bobra



Źródło: zdjęcie Zarządu Zlewni w Elblągu.

Zdjęcie nr 2
Powalone przez bobry drzewa (topole)
do Kanału Młyńskiego



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

⁴⁵ Por.: https://ochronaprzyrody.gdos.gov.pl/files/aktualnosci/48471/Bobr_Europejski.pdf. Odczyt z dnia 5 lutego 2024 r.

Pierwsze szkody wyrządzone przez bobry (nory), jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Zarządu Zlewni w Elblągu odnotowano w 2004 r. i dotyczyły one wałów przeciwpowodziowych rzek Białka i Tyna Dolna.

Przykłady

W wyniku dodatkowych oględzin wybranych trzech odcinków Kanału Młyńskiego wskazanych przez **Zarząd Zlewni w Tczewie** 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.

Oględziny NIK dwóch odcinków wałów przeciwpowodziowych⁴⁶ wskazanych przez **Zarząd Zlewni w Gdańsku** jako teren, na którym bytują bobry, wykazały, że w skarpach odwodnych były wyrwy: w jednym przypadku łącznie 10 wyrw na odcinku 350 m, a w drugim przypadku dwie wyrwy na odcinku 280 m.

Tym samym, problem szkód wyrządzanych przez bobry w infrastrukturze przeciwpowodziowej nie występował w takim samym zakresie oraz nasileniu na całym obszarze Żuław. Problemy w zakresie ochrony przeciwpowodziowej Żuław na obszarze gmin (miast) lub ich części, na które wskazało w przekazanych NIK informacjach 10 z 27 wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin położonych w całości lub części na Żuławach, dotyczyły przede wszystkim rosnącej populacji bobra europejskiego, która powoduje znaczne szkody w infrastrukturze przeciwpowodziowej.

Przykłady

Wójt Gminy Sztutowo ocenił, że stan zabezpieczeń przeciwpowodziowych na Żuławach w obrębie tej gminy był zły. Wały rzek Szkarpany i Wisły Królewskiej były regularnie i w znacznym stopniu dewastowane przez bobry. Wały były naprawiane przez Wody Polskie, niemniej jednak populacja bobra europejskiego rozrosła się do takich rozmiarów, że nie było możliwości kontrolowania i bieżącego naprawiania wyrządzanych szkód. W dniu 2 stycznia 2019 r. wystąpiło niebezpieczne zdarzenie polegające na przesiąknięciu wału przeciwpowodziowego w miejscowości Łaszka w gminie Sztutowo oraz wielokrotnie ogłaszane były alarmy i stany pogotowia przeciwpowodziowego, szczególnie w trakcie tzw. cofek, podczas których woda z Zalewu Wiślanego wpychana była do ww. cieków.

Wójt Gminy Pruszcz Gdański wskazała m.in., że skala zniszczeń dokonywana przez bardzo szybko rozprzestrzeniającą się populację bobra stwarza ogromne ryzyko powodzi po podniesieniu się wody w korytach rzek czy kanałów oraz, że działania podejmowane w związku ze zniszczeniem przez bobry wałów winny być podejmowane dużo szybciej.

Zastępca Wójta Gminy Elbląg podał m.in., że uszkodzenie przez bobry grobli przy kanałach odwodniających, uszkodzenie wałów i rowów melioracyjnych występuje niemal każdego dnia. Uszkodzenia wałów przeciwpowodziowych prowadzą do zalania lub podtopienia okolicznych gruntów. Kwestie te były wielokrotnie zgłaszane Wodom Polskim, jednak wielkość zniszczeń oraz potrzeby związane z bieżącą naprawą i należytym utrzymaniem infrastruktury przeciwpowodziowej są niewspółmierne do środków, jakimi dysponują Wody Polskie.

Wójt Gminy Gronowo Elbląskie poinformował, że 15 i 16 października 2022 r., na skutek penetracji przez bobry lewego wału przeciwpowodziowego rzeki Tyna w miejscowości Gajowiec doszło do zapadnięcia korony wału na odcinku około 30 m. Woda z rzeki w wielu miejscach zaczęła przesiąkać na przyległe pola uprawne. Istniało duże prawdopodobieństwo przerwania tego wału, co skutkowałoby zalaniem przyległych terenów.

⁴⁶ Wały przeciwpowodziowe (lewy i prawy) kanału odpływowego ze stacji pomp nr 33 w km 0+240-0+590 oraz lewy wał przeciwpowodziowy rzeki Motławy w km 6+270-6+550.

**Zmiana liczebności
bobra europejskiego**

Z przekazanych NIK informacji RDOŚ w Gdańsku i Olsztynie wynika, że ostatnia inwentaryzacja populacji bobra europejskiego była przeprowadzona w latach 2012–2013. Według RDOŚ w Gdańsku populacja bobrów na zbadanym obszarze Żuław wynosiła około 590 sztuk. Niemniej ze względu na czas, jaki upłynął od zbioru danych do inwentaryzacji oraz fakt, że wykonywana ona była tylko na głównych ciekach Żuław uznać należy, że liczebność bobrów na opisywanym terenie była wyższa niż wskazywana w inwentaryzacji. Ponadto wskazał, że w obrębie pomorskiej części Żuław zauważalny jest sukcesywny wzrost populacji bobra europejskiego, skutkujący wzrostem sytuacji konfliktowych związanych z jego występowaniem. RDOŚ w Olsztynie poinformował, że na terenie województwa warmińsko-mazurskiego (obejmującego wschodnią część Żuław) populacja bobra europejskiego szacowana była wówczas na 10 500 osobników. Szacunkowy przyrost tej populacji, wynikający z liczby urodzeń, to ok. 10 % rocznie, a zatem wielkość populacji na terenie województwa szacowana na koniec 2022 r., uwzględniająca naturalne ubytki zwierząt (do 5 % rocznie) to ok. 18 500 bobrów.

Bóbr europejski jest objęty ochroną częściową⁴⁷ i zgodnie z przepisami o ochronie przyrody obowiązują wobec niego zakazy, m.in.: umyślnego zabijania, umyślnego płoszenia lub niepokojenia, niszczenia siedlisk lub ostoi, będących ich obszarem rozrodu, wychowu młodych, odpoczynku, migracji lub żerowania, niszczenia lub uszkodzenia nor, żeremi, tam i innych schronień. Zgodnie z ustawą o ochronie przyrody, RDOŚ na obszarze swojego działania może zezwolić w stosunku do bobra europejskiego na czynności podlegające zakazom.

Według RDOŚ w Gdańsku, prowadzone w ubiegłych latach i przewidziane w najbliższej przyszłości na terenie Żuław działania ograniczające populację bobra (umyślne zabijanie, likwidacja nor i tam), wykonywane w szczególności z uwagi na zagrożenie powodziowe, mają ograniczony charakter. Zdaniem RDOŚ, biorąc pod uwagę ograniczony zakres oddziaływania wydawanych zezwoleń na podstawie art. 56 ust. 2 pkt 1 oraz 56a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody oraz fakt, że czynności podejmowane w oparciu o wydane zezwolenia, nie powodują znaczącego i trwałego ograniczenia populacji tego gatunku jak i przekształcenia siedlisk bobra europejskiego na omawianym obszarze.

**Nie zawsze prawidłowo
realizowano działania
polegające na likwidacji
nor w wałach
przeciwpowodziowych**

W ramach zadań związanych z utrzymaniem budowli, w tym urządzeń wodnych, służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław, Wody Polskie podejmowały działania mające na celu ograniczenie działalności bobra europejskiego, który niszczył infrastrukturę przeciwpowodziową. W okresie objętym kontrolą obowiązywało łącznie 17 zarządzeń i decyzji zezwalających na określone czynności podlegające zakazom w stosunku do bobra europejskiego, na Żuławach, polegające m.in. na umyślnym płoszeniu lub niepokojeniu osobników bobra europejskiego, całkowitym niszczeniu lub usuwanie nor powstałych poprzez bytowanie bobra europejskiego oraz niszczeniu siedlisk lub ostoi będących obszarem rozrodu, wychowu młodych, odpoczynku, migracji i żerowania bobrów.

Na podstawie ww. zezwoleń, w celu zapewnienia bezpieczeństwa przeciwpowodziowego na Żuławach, Wody Polskie w latach 2018–2023 (do 14 września) wykonywały prace polegające na likwidacji nor w wałach przeciwpowodziowych oraz tam na ciekach.

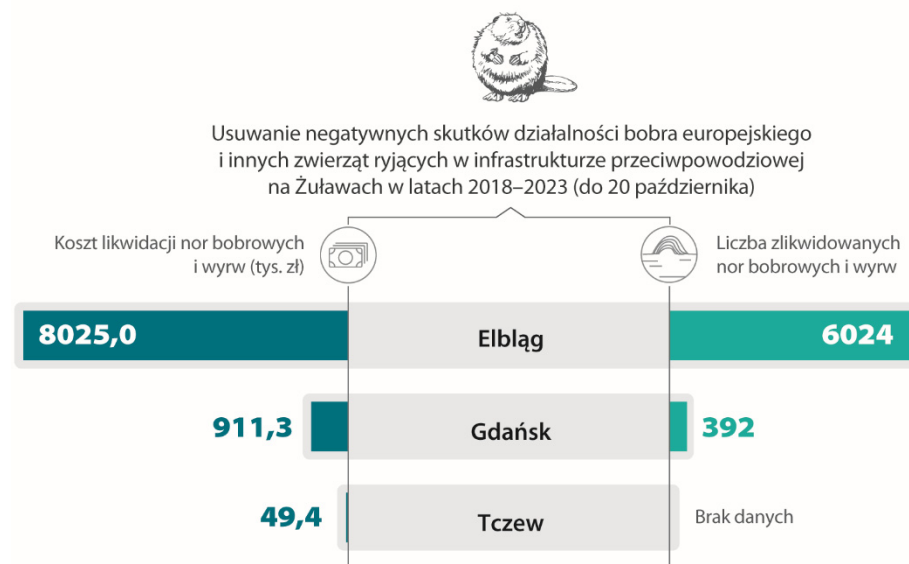
W latach 2018–2023 (do 31 lipca) w Zarządzie Zlewni w Elblągu wykonano zadania w zakresie zabudowy wyrw w skarpach i wałach przeciwpowodziowych rzek i kanałów spowodowanych przez bobra europejskiego o łącznej wartości 8025,0 tys. zł (odpowiednio: 529,0 tys. zł, 2087,1 tys. zł, 504,7 tys. zł, 726,6 tys. zł, 2707,2 tys. zł i 1470,4 tys. zł), w wyniku których usunięto 6024 wyrwy. Zarząd Zlewni realizował te zadania na podstawie obowiązujących zezwoleń na czynności podlegające zakazom w stosunku do chronionych gatunków zwierząt – wszystkie dotyczące bobra europejskiego (*Castor fiber*), w okresie obowiązywania tych zezwoleń.

⁴⁷ Porównaj przypis 19.

Zarząd Zlewni w Gdańsku w latach 2018–2023 (do 30 czerwca) zrealizował łącznie 14 zadań związanych z naprawą uszkodzeń spowodowanych przez zwierzęta, polegających na zabudowie wyrw w skarpach i wałach przeciwpowodziowych rzek i kanałów o łącznej wartości 911,3 tys. zł (odpowiednio: 166,7 tys. zł, 305,5 tys. zł, 11,1 tys. zł, 83,6 tys. zł, 176,0 tys. zł, 10,0 tys. zł). W ich wyniku usunięto 392 wyrwy. Ponadto w 2023 r. w trakcie realizacji było zadanie o wartości 158,5 tys. zł, w ramach którego planowane jest usunięcie 103 wyrw.

Infografika nr 6

Koszty likwidacji szkód wyrządzonych przez bobra europejskiego i inne zwierzęta ryjące



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Jednak, jak wykazała kontrola NIK, wskutek niepodjęcia przez RZGW skutecznych działań zmierzających do uzyskania pozwolenia na czynności podlegające zakazom w stosunku do bobra europejskiego, tj. niszczenie nor na obszarze wałów przeciwpowodziowych m.in. Kanału Piaskowego oraz rzek Motławy i Raduni, w latach 2020–2022 (do 18 listopada) Wody Polskie nie posiadały zezwoleń RDOŚ na czynności podlegające zakazom w stosunku do bobra europejskiego, tj. na umyślne płoszenie i niepokojenie, umyślne niszczenie i usuwanie nor bobra europejskiego, zlokalizowanych w korpusach wałów przeciwpowodziowych na terenie województwa pomorskiego. Skutkiem tego był brak możliwości przeprowadzenia w odpowiednim czasie prac zabezpieczających stabilność wałów przeciwpowodziowych, które zostały uszkodzone przez powyższe zwierzęta lub ryzyko konieczności ich przeprowadzenia (aby chronić ludzi i mienie przed ewentualną powodzią) bez wymaganego pozwolenia. W związku z powyższym, w 2020 r. i 2021 r. Zarząd Zlewni w Gdańsku zniszczył lub usunął pięć nor wydrążonych w wałach przeciwpowodziowych przez zwierzęta z gatunku bóbr europejski, bez pozwolenia RDOŚ na niszczenie lub usunięcie nor tych zwierząt, wymaganego art. 56 ust. 2 pkt 1 oraz ust. 4 pkt 2, 3 i 7 w związku z art. 52 ust. 1 pkt 8 i 12 ustawy o ochronie przyrody oraz § 3 i § 6 ust. 1 pkt 8 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt. Prace te polegały m.in. na rozkopaniu wałów i wydobywaniu z nor gruntu i nagromadzonych tam gałęzi, trzciny i trawy a następnie zasypanie wyrwy, zagęszczenie gruntu, uformowanie skarpy, plantowanie i obsianie. Działania te podjęto jednak w trybie awaryjnym w celu zapobieżenia powodzi, która mogła powstać w wyniku przerwania uszkodzonego wału.

Z wyjaśnień Dyrektor Zarządu Zlewni w Tczewie wynikało, że na terenie działania Zarządu Zlewni na obszarze Żuław w obrębie wałów rzeki Wisły nie było problemu kopania nor i uszkodzania ich korpusu ziemnego przez bobry,

co wynikało m.in. z szerokiego międzywala i braku zbiornika wodnego w bezpośrednim sąsiedztwie korpusu wałów, jak również z szerokiego koryta rzeki Wisły oraz silnego nurtu wody. Nieliczne nory lisie były usuwane siłami własnymi. Problem negatywnego oddziaływania zwierząt na stan zabezpieczeń przeciwpowodziowych odnotowano na kanale Młyńskim, jednak do 2022 r. jego skala była nieduża. W latach 2018–2022 w okresie obowiązywania stosownych zezwoleń, wszelkie prace związane z usuwaniem bytności bobrów w obrębie Żuław wykonywane były siłami własnymi i nie było możliwe oszacowanie kosztów z tym związanych. Nasilenie problemu związanego z bytnością bobrów miało miejsce dopiero w 2022 r. Wartość prac wykonanych w zakresie naprawy uszkodzeń spowodowanych przez bobry 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.

RZGW nie prowadził analizy skuteczności przeprowadzanych prac mających na celu ograniczanie negatywnych skutków działalności bobrów

RZGW nie prowadził analiz skuteczności przeprowadzonych przez Zarządy Zlewni prac, mających na celu ograniczenie liczebności bobrów oraz skutków ich niszczyielskiej działalności, w ramach posiadanych zezwoleń. Dyrektor RZGW wskazał, że takie oceny mogłyby być dokonane wyłącznie przez pracowników terenowych. Wyjaśnił również, że zarządzenia i decyzje RDOŚ były realizowane w oparciu o zadania zaplanowane przez Zarządy Zlewni w Programach utrzymaniowych na dany rok, a wszystkie dokumenty dotyczące rodzaju czynności podjętych w ramach realizacji ww. zezwoleń znajdowały się także w Zarządach Zlewni. Za wyjątkiem jednego, sprawozdania z wykonania zarządzeń RDOŚ przekazywane były bezpośrednio przez Zarządy Zlewni. RZGW przekazało RDOŚ w Gdańsku sprawozdanie z zakresu wykonania w 2022 r. zezwolenia na niszczenie nor bobra europejskiego, jednak sprawozdanie to przekazano po terminie określonym w decyzji z 4 listopada 2022 r. (do 31 stycznia każdego roku obowiązywania zezwolenia). Opóźnienie wyniosło 10 dni.

Zgodnie z art. 388 ust. 1 pkt 1–3 Prawa wodnego zgoda wodnoprawna jest udzielana przez wydanie pozwolenia wodnoprawnego, przyjęcie zgłoszenia wodnoprawnego lub wydanie oceny wodnoprawnej. Celem pozwolenia wodnoprawnego jest określenie przez uprawniony organ sposobu korzystania z wody. Zgodnie zaś z art. 397 ust. 2 organem właściwym w sprawie zgód wodnoprawnych jest minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, jeżeli wnioskodawcą są Wody Polskie.

W pozwoleniu wodnoprawnym ustala się m.in. cel i zakres korzystania z wód, warunki wykonywania uprawnienia oraz obowiązki niezbędne ze względu na ochronę zasobów środowiska, interesów ludności i gospodarki, w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód lub planowanych do wykonania urządzeń wodnych (art. 403 Prawa wodnego).

Zarządy Zlewni w Elblągu i Gdańsku odwadniały grunty i uprawy bez wymaganych pozwoleń wodnoprawnych

Badanie, którym objęto w każdym ze skontrolowanych Zarządów Zlewni wybrane urządzenia wodne, w tym budowle, służące ochronie przeciwpowodziowej Żuław wykazało, że każdy Zarząd Zlewni eksploatował niektóre urządzenia wodne bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego.

W przypadku Zarządu Zlewni w Elblągu i Gdańsku dotyczyło to łącznie 24 z 98 (24%) stacji pomp, za pomocą których odwadniano grunty i uprawy znajdujące się na obszarach o łącznej powierzchni 42.141 ha. Wymóg posiadania pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód wynikał z art. 389 pkt 2 w związku z art. 34 pkt 1 Prawa wodnego. Ponadto, Zarząd Zlewni w Elblągu odwadniał grunty i uprawy znajdujące się na obszarach o łącznej powierzchni 2730 ha mimo, że nie posiadał wiedzy odnośnie ewentualnych wydanych pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód polegające na odwadnianiu terenów przez pięć kolejnych stacji pomp. Mimo braku tej wiedzy, nie podjęto działań mających na celu ustalenie czy pozwolenia wodnoprawne zostały wydane oraz w celu ich ewentualnego uzyskania.

Zarządy Zlewni w Elblągu i Gdańsku odwadniały grunty i uprawy znajdujące się na obszarach o łącznej powierzchni 42 141 ha bez wymaganych pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód. Zarząd Zlewni w Elblągu ponadto, odwadniał grunty i uprawy znajdujące się na obszarach o łącznej powierzchni 2730 ha mimo, że nie posiadał wiedzy odnośnie ewentualnych wydanych pozwoleń wodnoprawnych.

Jak wynikało z wyjaśnień Dyrektorów tych Zarządów Zlewni, nie podejmowali oni czynności w celu uzyskania pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód dla stacji pomp na Żuławach, ponieważ urządzenia te nie realizowały szczególnego korzystania z wód określonego w art. 34 Prawa wodnego. Wyjaśnili, że z uwagi na depresję terenu, wody pochodzące z opadów atmosferycznych nie miały możliwości naturalnego odpływu i wymagały odprowadzania wymuszonego, realizowanego przez pompownie. Zadaniem tych przepompowni było odprowadzanie nadmiaru wody i niedopuszczenie do zalania terenu depresyjnego, a ich praca nie prowadziła do odwadniania gruntów i upraw wymienionego w art. 34 pkt 7 ww. ustawy, ani do trwałego odwadniania gruntów lub obiektów, o którym mowa w art. 35 ust. 3 pkt 8 ww. ustawy, jak również nie powodowała długotrwałego obniżenia poziomu zwierciadła wody podziemnej, które w świetle przepisu art. 389 pkt 3 ww. ustawy wymaga uzyskania pozwolenia wodnoprawnego. Podnieśli ponadto, że dla tego rodzaju pompowni brak było możliwości określenia terminów i ilości odprowadzanych wód, bowiem było to uzależnione od czynników meteorologicznych. Przepompownie na Żuławach, w ich ocenie, można zaliczyć do urządzeń mających na celu zapobieganie szkodom, które mogą wystąpić w związku ze specyficznym ukształtowaniem terenu. Parametrem odnoszącym się do tego typu pompowni były minimalne i maksymalne poziomy wody w zbiornikach lub kanałach pompowych, co było określane w pozwoleniu na wykonanie lub przebudowę tych urządzeń.

NIK nie podzieliła powyższej argumentacji. W szczególności, odwadnianie jest niczym innym jak odprowadzaniem nadmiaru wody z określonego terenu. Jeżeli skutkiem działania stacji pomp jest obniżenie (uregulowanie) poziomu wody, a obniżenie to będzie dotyczyć gruntów i upraw, to pozwolenie wodnoprawne jest wymagane. Jeżeli więc odwodnienie wpływa na regulację stosunków wodnych m.in. gruntów rolnych (a więc gruntów przeznaczonych pod uprawy), to przesłankę z art. 34 pkt 1 należy uznać za spełnioną.

Ponadto, dwa pozwolenia wodnoprawne dla stacji pomp pozostających w zarządzie Zarządu Zlewni w Elblągu, zostały wydane bez określenia terminu ich obowiązywania, przez Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie dla Zarządu Melioracji w Elblągu, tj. jednostki organizacyjnej samorządu województwa podległej Marszałkowi Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Mimo iż pominięcie w ww. decyzjach elementu wprost wymaganego przez przepisy prawa, tzn. okresu, na jaki pozwolenie wodnoprawne na szczególne korzystanie z wód zostało wydane, w sytuacji, w której treść art. 127 ust. 1 i 2 Prawa wodnego z 2001 r. nie budzi wątpliwości interpretacyjnych, może być traktowane jako rażące naruszenie prawa. Jednak należy wskazać, że zgodnie z art. 156 § 2 k.p.a. nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 10 lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. Możliwa jest natomiast zmiana ww. decyzji na podstawie art. 155 k.p.a., pod warunkiem spełnienia przesłanek wymienionych w tym przepisie.

Eksploracja ww. stacji pomp przez Zarząd Zlewni w Elblągu odbywała się, w zależności od okoliczności, zgodnie z dopuszczalnymi parametrami pracy przyjętymi: w nieaktualnych pozwoleniach wodnoprawnych (w przypadku dziewięciu stacji pomp), z pozwolenia wodnoprawnego wydanego dla pompowni wspomaganej (w przypadku stacji pomp wspomagającej pracę innej stacji pomp), z dokumentacji przebudowy (w przypadku jednej stacji pomp).

Dla wszystkich objętych badaniem NIK stacji pomp (badanie przeprowadzono na próbie 37 stacji) prowadzono dzienniki pracy, w których sporządzano raporty pracy, tj. zestawienia, w których podawano dzienne odczyty łat wodowskazowych na wlocie i wylocie oraz stany liczników i liczbę godzin pracy poszczególnych zespołów pompowych, jednak nie zawsze były one prowadzone kompletnie.

Przykłady

W **Zarządzie Zlewni w Elblągu** nierzetelnie prowadzono dokumentację pracy stacji pomp, ponieważ 104 raporty (z 309 objętych badaniem) z pracy 15 stacji pomp nie były kompletnie wypełnione, co dotyczyło przede wszystkim braku wpisów odczytów na wodowskazie na wlocie przed pracą i po pracy stacji, licznika godzin pracy.

W **Zarządzie Zlewni w Gdańsku** w raporcie z pracy jednej stacji pomp z lipca 2020 r. brak było zapisów, a w raportach z lutego 2020 r., marca i sierpnia 2021 r. brak było zapisów dot. odczytu poziomu wody.

Analiza zapisów w raportach pracy pompowni wykazała, że w przypadku czterech stacji pomp, Zarząd Zlewni w Gdańsku utrzymywał na nich wyższe stany poziomu wody od charakterystycznego dla danej stacji poziomu maksymalnego określonego w karcie informacyjnej, ale uzasadnione to było zabezpieczeniem przepustów w okresie zimowym oraz zapewnieniem wody na potrzeby rolnicze w okresie wiosenno-letnim.

Natomiast w Zarządzie Zlewni w Elblągu, w przypadku czterech stacji pomp parametry pracy zadane na wyłączenie pracy/po pracy były niższe od poziomu lustra wody dolnej określonego w pozwoleniu wodnoprawnym. Kierownik Zespołu ds. Obiektu Hydrotechnicznego Stacje Pomp Zarządu Zlewni wyjaśnił, że zmiana parametrów pracy w badanych miesiącach wynikała z bieżących potrzeb użytkowników (np. wykonywanie przez rolników prac polowych), prowadzonych prac utrzymaniowych (np. koszenia skarp kanału pompowego) oraz wystąpienia niekorzystnych warunków pogodowych (np. prognozy intensywnych opadów deszczu lub suszy).

Zarządy Zlewni w Elblągu i Tczewie eksploatowały stopnie wodne bez wymaganych pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód

Badania wykazały również, że wbrew art. 389 pkt 2 Prawa wodnego, bez pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z wód rzeki Szkarpawy, o którym mowa w art. 34 pkt 6 Prawa wodnego (wykorzystanie wód do celów żeglugi)⁴⁸ użytkowano stopnie wodny Gdańska Głowa. Stopień ten wyposażony jest w śluzy żeglugowe i wrota przeciwpowodziowe. Uprzednio wydane pozwolenie wodnoprawne na szczególne korzystanie z wód rzeki Szkarpawy, polegające na piętrzeniu wody na stopniu wodnym Gdańska Głowa, w związku z art. 11 ustawy o zmianie ustawy Prawo wodne⁴⁹, wygasło po upływie 20 lat od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, tj. 10 maja 2021 r.

Stopień wodny Gdańska Głowa w okresie od 11 maja 2021 r. do 31 lipca 2021 r. był użytkowany przez Zarząd Zlewni w Elblągu, natomiast od 1 sierpnia 2021 r. – przez Zarząd Zlewni w Tczewie. W okresie od wygaśnięcia pozwolenia wodnoprawnego do 31 lipca 2023 r. oba Zarządy pobrały opłaty za dokonywanie śluzowań małych jednostek pływających w łącznej kwocie 37,0 tys. zł.⁵⁰

Ponadto, Zarząd Zlewni w Tczewie użytkował bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z wód, o którym mowa w art. 34 pkt 6 Prawa wodnego (wykorzystanie wód do celów żeglugi)⁵¹, stopień wodny Przegalina (od 29 czerwca 2021 r.). Stopień wyposażony był w śluzę żeglugową, której górne wrota śluzowe pełniły jednocześnie funkcję wrót przeciwpowodziowych.

W okresie od wygaśnięcia ww. pozwolenia wodnoprawnego i przekazania stopnia do administrowania Zarządowi Zlewni do 31 lipca 2023 r. Zarząd pobrał opłaty za dokonywanie śluzowań jednostek pływających w łącznej kwocie 33,6 tys. zł.

⁴⁸ Porównaj przypis 21.

⁴⁹ Ustawa z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 130, poz. 1087, ze zm.) – dalej: „ustawa o zmianie ustawy Prawo wodne”.

⁵⁰ 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.

⁵¹ Porównaj przypis 21.

Kontrola wykazała również, że z uwagi na przeoczenie pracowników Zarządu Zlewni w Tczewie, stopnie wodne Gdańska Głowa oraz Przegalina posiadały nieaktualne instrukcje eksploatacji (ostatnia ich aktualizacja wykonana została odpowiednio w marcu 2000 r. i wrześniu 2002 r.). Obowiązek ich aktualizacji wynikał z pkt 4.8 ww. instrukcji, w którym wskazano, iż działania takie należy przeprowadzać co 5 lat. Pomimo, że w badanym okresie pozwolenia wodnoprawne wydane dla tych dwóch obiektów straciły ważność, a instrukcje eksploatacji były nieaktualne ustalono, że w wybranych trzech miesiącach (sierpień w latach 2021–2022 oraz kwiecień 2023 r.) służowania odbywały się z zachowaniem parametrów zgodnych z nieobowiązującymi pozwoleniami wodnoprawnymi, zaś 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.

Nie zawsze prawidłowo załatwiano skargi i wnioski związane z utrzymaniem urządzeń wodnych, w tym budowli, służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław

W latach 2018–2023 (do 6 lipca) do RZGW wpłynęło łącznie 14 skarg i dwa wnioski związane z utrzymaniem urządzeń wodnych, w tym budowli, służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław. Dziewięć skarg dotyczyło niewłaściwego działania zarządów zlewni, nadzorów wodnych lub ich pracowników, a pozostałe m.in. nielegalnego obkaszania wałów przeciwpowodziowych czy nienależytego utrzymania rowów i kanałów w okolicach Elbląga. Złożone wnioski dotyczyły przeprowadzenia przez RZGW kontroli w zakresie utrzymania wału przeciwpowodziowego na rzece Dzierzgonce w pobliżu miejscowości Bągart oraz uregulowania koryta rzeki Kumiela w Elblągu i budowy zbiornika retencyjnego zabezpieczającego przed powodzią.

W związku z wpłynięciem skarg w RZGW każdorazowo przeprowadzono postępowanie wyjaśniające, a wszystkie skargi uznane zostały za bezzasadne. Zawiadomienia o sposobie załatwienia skarg, za wyjątkiem trzech, przekazano skarżącym w ciągu miesiąca od dnia wpływu skargi do RZGW i zawierały one elementy wymagane art. 238 § 1 k.p.a., za wyjątkiem pouczenia o treści art. 239.

W przypadku trzech z 14 (21%) objętych badaniem skarg, **RZGW** nie zawiadomiło skarżących o sposobie ich załatwienia, co było niezgodne z art. 237 § 3 k.p.a., który wskazuje, że organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca.

Natomiast wszystkie skierowane do skarżących zawiadomienia o odmownym załatwieniu skarg objętych badaniem nie zawierały pouczenia o treści art. 239 k.p.a., mimo takiego wymogu wynikającego z art. 238 § 1.

RZGW poinformował o sposobie załatwienia wniosków wszystkich wnioskujących w terminie miesiąca. Wskutek wniosku dotyczącego utrzymania wału przeciwpowodziowego, RZGW przeprowadził kontrolę gospodarowania wodami, a w odniesieniu do uregulowania koryta rzeki Kumiela, wyjaśnił, że pracownicy Zarząd Zlewni w Elblągu własnymi siłami obkaszali skarpy i czyścili koryto rzeki z zatorów i śmieci komunalnych, zaś obecnie trwała procedura związana z podpisaniem umowy dotyczącej konserwacji kanałów i cieków na terenie tego Zarządu.

Na działania związane z utrzymaniem urządzeń wodnych służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław w okresie objętym kontrolą do Zarządów Zlewni wpłynęło łącznie 361 skarg i wniosków, z tego 55 skarg (wszystkie do Zarządu Zlewni w Elblągu) oraz 306 wniosków (z tego 305 do Zarządu Zlewni w Elblągu i jeden do Zarządu Zlewni w Tczewie).

Badanie, którym objęto 11 skarg i 24 wnioski, które wpłynęły do Zarządu Zlewni w Elblągu oraz wniosek, którym wpłynął do Zarządu Zlewni w Tczewie wykazało, że będące ich przedmiotem sprawy dotyczyły między innymi: okoszenia wałów przeciwpowodziowych, usunięcia zatorów, łatania dziur bobrowych, likwidacji tamy odbudowanej przez bobry, wyczyszczenia kanału, samowolnej regulacji przepływu wody na śluzie przez osoby nieuprawnione. Postępowania dotyczące wniesionych skarg i wniosków były prowadzone zgodnie z przepisami działu VIII „Skargi i wnioski” rozdziałów 1–5 k.p.a., w tym

art. 237, 238, 244, 245, w tym wszystkie skargi i wnioski załatwione zostały terminowo, strony zawiadomiono o sposobie załatwienia spraw, a w wymaganych przypadkach również uzasadniono ich bezzasadność.

W Zarządach Zlewni analizowano skargi i wnioski, a wskazywane w nich problemy wykorzystywano w bieżącej działalności jednostek.

Przykład

W badanym okresie do **Zarządu Zlewni w Tczewie** wpłynął jeden wniosek związany z utrzymaniem urządzeń wodnych służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław. 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. Z udzielonej przez Zarząd Zlewni odpowiedzi wynikało m.in. że ze względu na wysokość przyznanych 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.

Skargi i wnioski, za wyjątkiem dwóch pism, były ewidencjonowane w rejestrach skarg i wniosków prowadzonych w poszczególnych jednostkach organizacyjnych Wód Polskich zgodnie z załącznikiem nr 5 do Procedury przyjmowania skarg powszechnych, wniosków i petycji w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie⁵².

W **Zarządzie Zlewni w Elblągu** nie przestrzegano obiegu dokumentów, określonego procedurą przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków. Wskutek tego w rejestrze skarg i wniosków nie zaewidencjonowano dwóch pism, z treści których wynikało, że były skargami lub wnioskami w rozumieniu art. 227 i 241 k.p.a., a które dotyczyły realizacji zadań przez Zarząd Zlewni na obszarze gminy Stare Pole. Obowiązek ewidencjonowania wynikał z § 4 pkt 1 procedury przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

Mimo, że w okresie objętym kontrolą do Zarządu Zlewni w Gdańsku nie wpłynęły skargi i wnioski związane z utrzymaniem urządzeń wodnych, w tym budowli służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław na obszarze działania tego Zarządu Zlewni, w 2018 r. wpłynął wniosek w sprawie udrożnienia odcinka rzeki Struga Młyńska, na którym nie przeprowadzono w 2018 r. robót utrzymaniowych (m.in. nie wykoszono dna). Dyrektor Zarządu Zlewni w wymaganym art. 237 § 1 w związku z art. 244 § 1 k.p.a. terminie poinformował wnioskodawcę o tym, że roboty na rzece zostaną uwzględnione w planie na następny rok, a w 2019 r. udzielono zamówienia na udrożnienie rzek i kanałów z roślinnością, która obejmowało w ww. rzekę.

5.2. Realizacja inwestycji dotyczących ochrony przeciwpowodziowej Żuław

Zrealizowane przez Wody Polskie inwestycje zwiększyły skuteczność ochrony przeciwpowodziowej Żuław.

RZGW i Zarządy Zlewni prawidłowo realizowały zaplanowane zadania inwestycyjne, osiągając zakładane efekty. Przede wszystkim w wyniku wykonania, na podstawie zawartych z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej umów o dofinansowanie niektórych zadań

⁵² Zarządzenie nr 35/2019 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 1 sierpnia 2019 r.

objętych II etapem Programu Żuławskiego, przedsięwzięć osiągnięto zakładane wskaźniki produktu⁵³ i rezultatu⁵⁴. Przede wszystkim w wyniku:

- budowy czterech nowych lodołamaczy – zwiększono dostępność infrastruktury niezbędnej do zapewnienia zimowej osłony przed powodzią zatorowymi na Dolnej Wiśle, która obejmuje żuławski odcinek rzeki,
- budowy nowych wrót przeciwsztormowych na rzece Tudze – uzyskano poprawę zabezpieczenia przed powodzią sztormową od Zalewu Wiślanego, tzw. cofką, miasta Nowy Dwór Gdański oraz terenów położonych powyżej tych wrót,
- odbudowy 19 ostróg na Dolnej Wiśle, mających zapewnić swobodny i kontrolowany odpływ wód, spływ lodu oraz odpowiednie głębokości dla pracy lodołamaczy w korycie rzeki – ograniczono ryzyko powstania powodzi zatorowej na odcinkach rzeki, gdzie znajdowały się te budowle regulacyjne.

Ponadto w ramach Programu Żuławskiego przebudowano dwie przepompownie odwadniające obszary depresyjne i przydepresyjne, podnosząc w ten sposób poziom zabezpieczenia przed powodzią dwóch polderów o łącznej powierzchni ponad 1 tys. ha, a także wybudowano budowlę odcinającą koryto Kanału Wysokiego od wód Kanału Piaskowego, zwiększając ochronę przed powodzią i podtopieniami części zlewni Kanału Wysokiego.

Osiągnięte zwiększenie skuteczności ochrony przeciwpowodziowej nie oznacza jednak wyeliminowania ryzyka powodziowego. Ostatni zatwierdzony przez Ministra PPI (w listopadzie 2022 r.) uwzględniał bowiem realizację 95 zadań związanych z ochroną przeciwpowodziową Żuław, z których 89 nie miało zapewnionego finansowania w części lub całości. Wartość realizacji tych zadań oszacowano na 1 028 005,8 tys. zł.

Odnosząc się do zaplanowanych zadań, które nie posiadały zapewnionego źródła finansowania, powołany przez NIK biegły wskazał m.in., że zaniechanie realizacji tych zadań, zwłaszcza odbudowy ostróg na Wiśle, może przyczynić się do wzrostu zagrożenia powodziowego przez niebezpieczeństwo erozji wałów oraz utrudnienie lub uniemożliwienie 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 setek tysięcy ludzi. Straty bezpośrednie w infrastrukturze na skutek powodzi zostały oszacowane na poziomie 3,8 mld zł⁵⁵. 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 Wisty została jak najszybciej przywrócona w całości do stanu dobrego.

Zadania jednostek organizacyjnych Wód Polskich

Zgodnie z art. 165 ust. 1 pkt 5 Prawa wodnego, ochronę przed powodzią realizuje się m.in. przez budowę i przebudowę budowli przeciwpowodziowych.

Do zadań terenowych jednostek organizacyjnych Wód Polskich należało wykonywanie zadań Wód Polskich⁵⁶: przez RZGW – m.in. koordynowanie realizacji inwestycji w regionie wodnym⁵⁷ (art. 240 ust. 3 pkt 8 Prawa wodnego), a przez Zarządy Zlewni – m.in. planowanie i prowadzenie inwestycji z zakresu

⁵³ Porównaj przypis 24.

⁵⁴ Porównaj przypis 25.

⁵⁵ Koncepcja Programowo Przestrzenna, 2008.

⁵⁶ Porównaj przypis 27.

⁵⁷ Z wyłączeniem śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym.

**Dokumenty
planistyczne
dotyczące ochrony
przed powodzią**

gospodarki wodnej, w tym pełnienie funkcji inwestora albo inwestora zastępczego, w zakresie określonym w Prawie wodnym (art. 240 ust. 4 pkt 6).

Obowiązujące w badanym okresie dokumenty, z uwzględnieniem których prowadzi się ochronę przed powodzią (art. 163 ust. 5 Prawa wodnego⁵⁸), tj.:

- mapy zagrożenia powodziowego, na których przedstawiono m.in. obszary obejmujące tereny narażone na zalanie w przypadku zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego albo wału przeciwsztormowego,
- mapy ryzyka powodziowego, na których przedstawiono potencjalnie negatywne skutki związane z powodzią,
- PZRP z 2016 r. (obowiązujący do 22 marca 2023 r.⁵⁹), 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,

a ponadto:

- wstępną ocenę ryzyka powodziowego (dalej: „WORP”), zawierającą 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,

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 uchylonego z dniem 1 stycznia 2018 r. Prawa wodnego z 2001 r.

W 2020 r. Wody Polskie przystąpiły do przeglądu i prac nad aktualizacją m.in. planów zarządzania ryzykiem powodziowym i w ramach tego działania przypisano zadania poszczególnym jednostkom organizacyjnym Wód Polskich. Zespoły planistyczne zlewni, powołane na szczeblu regionalnych zarządów gospodarki wodnej, pracujące pod przewodnictwem dyrektorów zarządów zlewni, były odpowiedzialne m.in. za współpracę w zakresie opracowania lub aktualizacji dokumentów planistycznych, programowanie, planowanie inwestycji wodnych w układzie rocznym i wieloletnim. RZGW współpracował z KZGW w tworzeniu ww. dokumentów, w szczególności poprzez: uczestnictwo jego pracowników w spotkaniach roboczych dotyczących konsultowania projektów aktualizacji: WORP, map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego oraz zgłaszanie uwag do przesyłanych dokumentów, z których np. te dotyczące zasięgu wód powodziowych rzeki Raduni w Pruszczu Gdańskim oraz w zakresie map zagrożenia od morza, mających wpływ na obszar Żuław, były uwzględniane. W związku z tworzeniem aktualizacji PZRP z 2016 r. Dyrektor RZGW powołał ponadto grupę roboczą RZGW – dla regionu wodnego Dolnej Wisły oraz zespoły planistyczne zarządów zlewni. Przedstawiciele RZGW i Zarządów Zlewni w Gdańsku i Elblągu byli również członkami grupy roboczej w ramach realizowanego przez Ministerstwo Infrastruktury projektu dotyczącego przeglądu i aktualizacji planów zarządzania ryzykiem powodziowym od strony morza, w tym morskich wód wewnętrznych.

W PZRP z 2016 r. i PZRP z 2022 r. (obowiązującym od 23 marca 2023 r.) ujęto łącznie po 52 strategiczne inwestycje dla regionu Dolnej Wisły (techniczne), planowane dla obszaru Żuław do realizacji odpowiednio: w latach 2016–2021 o szacowanej wartości 728 850,0 tys. zł, a w latach 2022–2027 (PZRP z 2022 r.) o wartości 948 350,0 tys. zł.

⁵⁸ Przed 1 stycznia 2018 r. art. 88a ust. 3 Prawa wodnego z 2001 r.

⁵⁹ Zgodnie z art. 566 ust. 2 Prawa wodnego.

Przykład

Na terenie działania Zarządu Zlewni w Elblągu, wśród 33 zadań strategicznych ujętych w PZPR z 2016 r. o łącznej wartości 242 900,0 tys. zł:

- a) 17 inwestycji dotyczyło odbudowy wybranych odcinków wałów przeciwpowodziowych Zalewu Wiślanego oraz wybranych rzek i kanałów,
- b) sześć inwestycji dotyczyło przebudowy stacji pomp, a jedna przebudowy stacji pomp z kanałem pompowym,
- c) cztery inwestycje dotyczyły prac na czterech polderach,
- d) cztery inwestycje dotyczyły przebudowy koryt trzech rzek oraz kanału,
- e) jedna inwestycja dotyczyła regulacji rzeki.

Ponadto, na terenie Zarządu Zlewni w Elblągu rekomendowano do realizacji 27 zadań, tzw. buforowych⁶⁰ (spośród 29 dla obszaru Żuław o łącznej wartości 157 077,4 tys. zł), z których:

- a) 11 inwestycji dotyczyło przebudowy stacji pomp,
- b) siedem inwestycji dotyczyło przebudowy wybranych odcinków wałów przeciwpowodziowych wybranych rzek i kanałów, a ponadto jedna inwestycja dotyczyła ubezpieczeń brzegowych rzeki,
- c) pięć inwestycji dotyczyło regulacji wybranych rzek i potoków,
- d) trzy inwestycje dotyczyły połączenia dwóch polderów oraz prac na trzech innych polderach.

W PZRP z 2022 r. spośród 44 zadań na terenie działania Zarządu Zlewni w Elblągu⁶¹, których szacowany koszt realizacji wynosił łącznie 317 050,0 tys. zł:

- a) 17 inwestycji dotyczyło przebudowy lub remontu wybranych odcinków wałów czołowych Zalewu Wiślanego oraz przeciwpowodziowych rzek,
- b) dziewięć inwestycji dotyczyło przebudowy stacji pomp, sześć modernizacji stacji pomp, a dwie inwestycje budowy stacji pomp,
- c) sześć inwestycji dotyczyło prac na wybranych polderach,
- d) trzy inwestycje dotyczyły odbudowy koryta kanału oraz przebudowy wybranych odcinków koryt dwóch rzek,
- e) jedna inwestycja dotyczyła remontu umocnień brzegowych rzeki.

Łącznie 34 zadania otrzymały drugi priorytet realizacji, dwa – trzeci, a osiem – piąty.

Zadania inwestycyjne wynikające z PZRP z 2016 r. i 2022 r. dotyczące Żuław były ujmowane w PPI (ostatnia wersja PPI zatwierdzona przez Ministra 22 listopada 2022 r.).

Minister Infrastruktury w przekazanej NIK we wrześniu 2023 r. informacji wskazał, że aktualizacja PPI w 2023 r. była procedowana, a końcowa wersja programu w tym roku nie została jeszcze zatwierdzona przez Ministra.

W latach objętych kontrolą Minister nie wydawał Prezesowi Wód Polskich wytycznych ani poleceń dotyczących sposobu realizacji zadań służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław (art. 354 ust. 2 pkt 1 Prawa wodnego). Jak wynika z informacji przekazanej NIK, Minister prowadził jednak systematyczny nadzór na procesem planowania inwestycji. Wyznaczanie kierunków działań przeciwpowodziowych i ich priorytetyzacja odbywała się w ramach uzgadniania PPI i jego zmian. W latach 2018–2023 Minister sześciokrotnie uzgadniał lub zatwierdzał PPI, przygotowywane przez Prezesa Wód Polskich i zawierające katalog zadań inwestycyjnych, niezbędnych do realizacji na terenie całego kraju w najbliższych latach, w tym również do realizacji na obszarze Żuław.

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że RZGW opracowywał PPI w zakresie obszaru działania RZGW, który m.in. obejmował zadania inwestycyjne planowane do realizacji z zakresu zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław w układzie wieloletnim i określał potrzeby finansowe dla planowanych zadań. Dodał, że Wydział Koordynacji Inwestycji RZGW zgodnie ze swoimi kompetencjami występował do KZGW o zatwierdzenie i finansowanie ze środków budżetowych oraz przy udziale przyznanych funduszy zewnętrznych.

⁶⁰ Tj. rekomendowanych do wdrożenia po realizacji zadań strategicznych – w miarę dostępności środków finansowych.

⁶¹ Poza zadaniem „Monitoring stacji pomp” – przypisanym zarówno dla Zarządu Zlewni w Elblągu, jak i dla Zarządów Zlewni w Gdańsku i Tczewie.

PPI zatwierdzony przez Ministra w listopadzie 2022 r. uwzględniał realizację 95 zadań związanych z ochroną przeciwpowodziową Żuław, z których 89 nie miało zapewnionego finansowania w części (22 zadania o wartości 430 565,8 tys. zł) lub całości (67 zadania o wartości 597 440,0 tys. zł). Wartość realizacji 89 zadań oszacowano na 1 028 005,8 tys. zł, w tym m.in. 541 141,8 tys. zł dotyczyło przebudowy lub odbudowy wałów przeciwpowodziowych⁶² (35 zadań), 120 948,0 tys. zł – budowy lub przebudowy stacji pomp (23 zadania) i 145 965,6 tys. zł – odbudowy budowli regulacyjnych (ostróg) na Dolnej Wiśle.

Przykłady

Spośród 14 zadań (z 66 przewidzianych w PPI dla **Zarządu Zlewni w Elblągu**), do realizacji których przystąpił ww. Zarząd, jedno pn. „Remont wałów rzeki Fiszewki: wał lewy km 0+000-4+800, km 4+800-13+900 i wał prawy km 0+000-0+250, km 4+800-12+195, gm. Elbląg i Gronowo Elbląskie” zostało zakończone (w 2022 r.⁶³). Na realizację inwestycji wydatkowano łącznie 4792,0 tys. zł (środki własne Wód Polskich).

Realizacja pozostałych 13 przedsięwzięć została wstrzymana:

- siedmiu zadań o łącznej szacunkowej wartości 35 833,0 tys. zł, z powodu unieważnienia w 2022 r. postępowań o udzielenie zamówienia publicznego ze względu na oferty przekraczające kwoty, jakie zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia: budowa dwóch nowych urządzeń wodnych – stacji pomp Gozdawa i Komarówka oraz zadania dotyczące przebudowy wału przeciwpowodziowego Zalewu Wiślanego – Przebrno, przebudowy kanału połączeniowego na polderach nr 73 Topolno i nr 75 Stankowo, przebudowy kanałów podstawowych na polderze nr 60, przebudowy dwóch stacji pomp: nr 47 Wikrowo i nr 60 Gronowo. Termin realizacji zadań uzależniony został od pozyskania finansowania,
- trzech zadań o wartości 44 711,0 tys. zł (dotychczas wydano 93,0 tys. zł), w ramach przedsięwzięć: pn. „Zbiornik wodny na Potoku Dębica w Elblągu”⁶⁴, pn. „Przebudowa wałów przeciwpowodziowych rzeki Szkarpawy, lewego w km 0+000-9+000, gm. Sztutowo i prawego w km 0+000-9+100, gm. Stegna i Nowy Dwór Gdański, pow. nowodworski, woj. pomorskie”, pn. „Przebudowa wału czołowego Zalewu Wiślanego Batorowo km 0+000-5+050 oraz wału czołowego Zalewu Wiślanego Nowotki km 0+000-3+000 wraz z wałem wstecznym rzeki Nogat km 0+000-2+137 gm. Elbląg, pow. elbląski, woj. warmińsko-mazurskie”, których zakres przedmiotowy obejmował przygotowanie dokumentacji projektowej oraz m.in. uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wodnoprawnej, o pozwoleniu na realizację inwestycji, gdyż Zarząd Zlewni wnioskował do RZGW o odstąpienie od podpisanych w 2022 r. umów na opracowanie dokumentacji projektowej, z przyczyn leżących po stronie wykonawcy,
- dwóch zadań o szacunkowej wartości 10 500,0 tys. zł dotyczących odbudowy odcinka koryta Kanału Panieńskiego i przebudowy stacji pomp nr 10 Balewo, a ponadto rozpoczęta w 2007 r.⁶⁵ regulacja Srebrnego Potoku za szacunkową kwotę 33 007,0 tys. zł (dotychczas wydano 2450,0 tys. zł), mająca istotne znaczenie dla zabezpieczenia przeciwpowodziowego miasta Elbląga, których realizację wstrzymano do czasu pozyskania środków finansowych.

Zarząd Zlewni w Gdańsku, z powodu braku środków finansowych, nie kontynuował trzech rozpoczętych przed 2018 r. przez Zarząd Melioracji w Gdańsku inwestycji o szacunkowej wartości 43 100,0 tys. zł, które dotyczyły: przebudowy wałów przeciwpowodziowych trzech rzek (Raduni, Kłodawy, Bielawy), umocnienia skarp Kłodawy na długości 4,9 km i odbudowy koryta Bielawy i Bielawy Południowej, a ponadto nie realizował czterech innych inwestycji (57 500,0 tys. zł), tj.: przebudowy wałów przeciwpowodziowych rzek Motławy i Czarnej Łachy oraz kanałów: Śledziowego, Piaskowego, Gołębiego, Wysokiego, umocnienia skarp dwóch kanałów pompowych do stacji pomp nr 25 Łędowo i nr 39 Suchy Dąb. Monitoringu stacji pomp, jako inwestycja obejmująca kilka zarządów zlewni, miała być realizowana przez RZGW. Ponadto Zarząd Zlewni zamówił w 2021 r. opracowanie dokumentacji geodezyjno-kartograficznej i operatów szacunkowych dotyczących odbudowy wałów Motławy, tj. zadania rozpoczętego przed 2018 r. przez Zarząd Melioracji w Gdańsku. Kierownik Działu Inwestycji wyjaśniła, że nie kontynuowano ww. inwestycji, ponieważ dokumentacja projektowa opracowana w 2015 r. zdezaktualizowała się wskutek zmiany przepisów na

⁶² W tym m.in. rzek Wisły i Motławy oraz Zalewu Wiślanego.

⁶³ Zadanie realizowano od 2011 r. do 31 grudnia 2017 r. przez Zarząd Melioracji w Elblągu.

⁶⁴ Przedsięwzięcie wpisane do PPSS, zał. nr 1, poz. 30 oraz PPNW, poz. 10 wykazu.

⁶⁵ Do 31 grudnia 2017 r. realizowana przez Zarząd Melioracji w Elblągu.

tyle, że nie było możliwe złożenie wniosku o pozwolenie na realizację inwestycji przeciwpowodziowej. Dokumentacja geodezyjno-kartograficzna oraz operaty szacunkowe zachowują swoją wartość merytoryczną do dalszego wykorzystania. Dodała, że inwestycja będzie kontynuowana w przypadku zapewnienia odpowiednich środków finansowych.

Niezależnie od powyższego Zarząd Zlewni w Gdańsku w marcu 2023 r. w ramach aktualizacji PPI zgłosił potrzebę realizacji kolejnych 27 inwestycji o szacunkowej wartości 263 500,0 tys. zł, które dotyczyły: przebudowy pięciu stacji pomp, przebudowy innych urządzeń wodnych na 18 polderach, przebudowy Kanału Steblewskiego oraz zabezpieczenia wałów przeciwpowodziowych kanałów odpływowych z trzech stacji pomp.

Zarząd Zlewni w Tczewie przystąpił w 2022 r. do realizacji zadania 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. Wydatki (ze środków własnych oraz środków z dotacji celowej) na jego realizację oszacowano na 82 800,0 tys. zł. W czasie kontroli NIK zadanie było na etapie sporządzania dokumentacji projektowej, której termin wykonania określono na wrzesień 2024 r.).

Z powodu braku środków finansowych Zarząd Zlewni nie realizował zadania pn.: „Odbudowa budowli regulacyjnych na Dolnej Wiśle w km 933-847”, którego celem była poprawa zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław przed zagrożeniem pochodzącym od Wisły. Szacunkowa wartość realizacji zadania wynosiła 175 158,6 tys. zł. Jak wyjaśniła Dyrektor Zarządu Zlewni Wody Polskie podejmują działania dotyczące uzyskania finansowania inwestycji. 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 do tworzonego 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 2023 r. ww. zadanie zostało przeniesione do realizacji w ramach tworzonego w Ministerstwie Infrastruktury programu wieloletniego pn.: „Gospodarowanie zasobami wodnymi w Polsce”.

Zdjęcie nr 3

Odbudowane ostrogi (na zdjęciu po prawej) oraz zniszczone i niewyremontowane ostrogi (po lewej) na żuławskim odcinku Wisły – okolice Palczewa, gm. Ostaszewo



Źródło: zdjęcie RZGW.

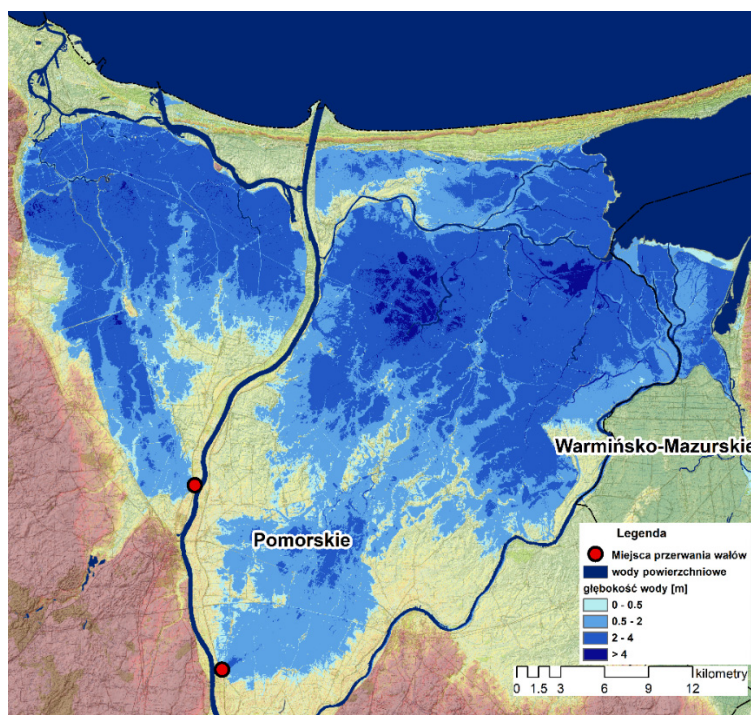
Zniszczone przez erozję i pochody lodów ostrogi powodują dekoncentrację nurtu rzecznej i tworzenie ławic piaszczystych. Brak prawidłowej pracy ostróg doprowadzić może do groźnego w skutkach zatoru lodowego, a w konsekwencji rozmycia i przzerwania wałów wiślanych.

Odnosząc się do zaplanowanych ww. zadań, które nie posiadały zapewnionego źródła finansowania, biegły wskazał m.in., że zaniechanie odbudowy ostróg na Wiśle może przyczynić się do wzrostu zagrożenia powodziowego przez erozję wałów oraz utrudnienie lub uniemożliwienie 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 setek tysięcy ludzi. Straty bezpośrednie w infrastrukturze na skutek powodzi zostały oszacowane na poziomie 3,8 mld zł⁶⁶. 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.

W opinii biegłego spośród zadań niezrealizowanych priorytetowo powinny być potraktowane zadania dotyczące przebudowy wałów przeciwpowodziowych rzek. Przebudowa wału Wisły byłaby wskazana ze względu na fakt, że jego przerwanie może powodować powódź o charakterze katastrofy i przyczyniać się do zagrożenia życia i zdrowia dużej liczny ludności.

Infografika nr 7

Symulacja zalania obszaru Żuław w przypadku przzerwania lewego i prawego wału przeciwpowodziowego rzeki Wisły



Źródło: Wody Polskie – Program „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław do roku 2030” – Plan działań dla etapu II (2014–2020). Obszary zagrożenia powodziowego: CMPiS w Gdyni, IMGW-PIB.

⁶⁶ Porównaj przypis 55.

Natomiast obwałowania rzek Raduni, Kłodawy, Bielawy mają dużą istotność, gdyż zabezpieczają przed powodzią opadowymi tereny depresyjne położone w bezpośrednim sąsiedztwie rzek. Jest to obszar, który ulega szybkiej urbanizacji (szczególnie poldery Orunia i Olszynka). Ze względu na rosnącą wartość terenu chronionego wałami inwestycja poprawia zarządzanie ryzykiem powodziowym. Przebudowa wałów jest również istotna szczególnie w odniesieniu do rzeki Motławy, która prowadzi wodę ze stosunkowo dużej zlewni (źródła w okolicach miasta Tczew). W środkowym i dolnym biegu Motława jest obustronnie obwałowana, a rzędna wody niejednokrotnie jest wyżej niż rzędna przyległych terenów polderów. Wobec tego przy wystąpieniu silnych opadów rozlewnych (opad długotrwały) może dochodzić do znaczącego zwiększenia poziomów wody. Przy utrzymującym się wysokim poziomie wody i w przypadku wałów o nieprawidłowych parametrach będzie dochodziło do przesiąków, a w przypadku wystąpienia zjawiska sufozji może to prowadzić do przebiccia hydraulicznego i powodzi. Przerwanie wałów może zagrażać urbanizującym się obszarom gdańskich polderów Olszynka i Orunia, co będzie się przekładało na większe straty powodziowe. Ma to również znaczenie ze względu na powtarzające się epizody opadowe w postaci intensywnych, ale krótkotrwałych deszczy nawalnych formujących się nad tzw. wysoczyzną gdańską.

Wydatki na inwestycje

W latach 2018–2023 (do 30 czerwca) wydatki inwestycyjne Wód Polskich na wykonanie zadań z zakresu zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław, w tym dotyczące obiektów i urządzeń przeciwpowodziowych, wyniosły łącznie 221.030,8 tys. zł, z tego:

- na realizację zadań współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej (Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014–2020, dalej: „POIŚ 2014–2020”): 204 406,8 tys. zł, z tego: w 2018 r. – 5450,4 tys. zł, w 2019 r. – 39 708,8 tys. zł, w 2020 r. – 72 173,8 tys. zł, w 2021 r. – 73 633,1 tys. zł, w 2022 r. – 12 524,3 tys. zł, w 2023 r. – 916,4 tys. zł;
- w ramach środków własnych Wód Polskich i budżetu państwa: 16 624,0 tys. zł, z tego: w 2018 r. – 0,0 tys. zł, w 2019 r. – 588,0 tys. zł, w 2020 r. – 3069,0 tys. zł, w 2021 r. – 9453,0 tys. zł, w 2022 r. – 3334,0 tys. zł, w 2023 r. – 180,0 tys. zł.

W ramach powyższych środków zrealizowano w całości, w zaplanowanym zakresie i osiągając planowane efekty:

- pięć zadań wynikających z Programu Żuławskiego współfinansowanych z POIŚ 2014–2020 w łącznej kwocie 204 406,8 tys. zł;
- cztery zadania⁶⁷ sfinansowane ze środków własnych Wód Polskich oraz budżetu państwa w łącznej kwocie 13 274,0 tys. zł.

W trakcie realizacji pozostawało osiem zadań⁶⁸, które realizowane były etapami w zakresie posiadanych środków finansowych (dotychczas zaangażowano łącznie 3350,0 tys. zł), a termin zakończenia tych inwestycji uzależniony był od pozyskania finansowania i, jak wyjaśnił Dyrektor RZGW, ich dalsza realizacja zostanie wznowiona w momencie zapewnienia środków finansowych.

⁶⁷ Z tego trzy zadania wynikające z Programu Żuławskiego, tj.: Budowa budowli odcinającej na Kanale Wysokim, gm. Cedry Wielkie, Pruszcz Gdański, pow. gdański, woj. pomorskie, Przebudowa stacji pomp nr 7 Koszwały, gm. Cedry Wielkie, pow. gdański, woj. pomorskie, Przebudowa stacji pomp nr 13 Koszwały, gm. Cedry Wielkie, pow. gdański, woj. pomorskie oraz jedno nie ujęte w tym Programie, tj. Remont wałów rzeki Fiszewki: wał lewy km 0+000÷4+800, km 4+800÷13+900 i wał prawy km 0+000÷0+250, km 4+800÷12+195, gm. Elbląg i Gronowo Elbląskie.

⁶⁸ Tj.: „Odbudowa budowli regulacyjnych na Dolnej Wiśle w km 933 – 847”, „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”, „Przebudowa wałów przeciwpowodziowych rzeki Szkarpany, lewego w km 0+000-9+000, gm. Sztutowo i prawego w km 0+000-9+100, gm. Stegna i Nowy Dwór Gdański, pow. nowodworski, woj. Pomorskie”, „Odbudowa wałów przeciwpowodziowych rzeki Motławy na terenie miasta Gdańska od km 4+850 do 7+510; miasto Gdańsk, woj. Pomorskie”, „Regulacja Srebrnego Potoku km 0+000 -12+167 miasto Elbląg gmina Milejewo, woj. warmińsko-mazurskie”, „Przebudowa wału czołowego Zalewu Wiślanego Batorowo km 0+000-5+050 oraz wału czołowego Zalewu Wiślanego Nowotki km 0+000-3+000 (wraz z wałem wstecznym rz. Nogat km 0+000-2+137) gm. Elbląg”, „Zbiornik wodny na Potoku Dębica w Elblągu”, „Rozwiązanie stosunków wodnych na polderze Stegna; gm. Stegna, gm. Sztutowo, pow. nowodworski, woj. pomorskie”.

Program Żuławski

Program Żuławski został opracowany w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Gdańsku i zatwierdzony w maju 2010 r. przez Ministra Środowiska, jako dokument strategiczny, będący podstawą działań objętych ochroną przeciwpowodziową Żuław. Nadrzędnym celem Programu, którego realizację zaplanowano do 2030 r., jest zwiększenie skuteczności ochrony przeciwpowodziowej stymulującej wzrost potencjału dla zrównoważonego rozwoju Żuław – regionu o wyjątkowych walorach dziedzictwa kulturowego, krajobrazowego i przyrodniczego, z dużym potencjałem gospodarczym i turystycznym, jednakże uznanego za jeden z najbardziej zagrożonych powodzią obszarów kraju.

I etap Programu Żuławskiego

Realizację Programu Żuławskiego podzielono na trzy etapy. Etap I, obejmujący lata 2009–2015, został skontrolowany przez NIK w IV kwartale 2015 r. i I kwartale 2016 r.⁶⁹

II etap Programu Żuławskiego

Wyboru zadań do realizacji w ramach II etapu Programu Żuławskiego dokonano spośród zadań zgłoszonych przez beneficjentów⁷⁰ I etapu tego Programu. Zgłosili oni zadania ograniczające ryzyko powodziowe w czterech obszarach problemowych⁷¹, na podstawie których powstała lista 73 zadań, poddanych analizie wielokryterialnej. Jednym z kryteriów była zgodność z celami Programu Żuławskiego (lokalizacja i zasadność wykonania zadania). Kryterium tego nie spełniło 11 zadań, a 13 innych zadań wymagało pogłębionej analizy pod kątem ograniczenia powodziowego na obszarze Żuław, w związku z tym umieszczone zostały na liście rezerwowej. Ostatecznie w wyniku analizy wielokryterialnej, oceniając według 10 kryteriów⁷², do realizacji rekomendowano 49 zadań o łącznej szacunkowej wartości 581 950 tys. zł.

W konsekwencji tak skonstruowanej analizy, w ocenie powołanego przez NIK biegłego, większy priorytet uzyskały działania przyczyniające się do ochrony obszarów, których zalanie wywołać może wyższe straty (materialne i niematerialne). W oczywisty sposób działania zabezpieczające obszary o niższym znaczeniu gospodarczym lub środowiskowym był skierowane do tzw. listy rezerwowej. Pokładane nadzieje w możliwych oszczędnościach i realizacji dodatkowych działań z listy rezerwowej (tzw. zadania o średnim priorytecie) niestety się nie sprawdziły i w większość zrealizowano tylko te prace, które znalazły się w grupie działań o wysokim priorytecie, rekomendowanych do wykonania.

Etap II Programu Żuławskiego miał być realizowany przez:

- Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku – pięć zadań, tj. budowa czterech lodołamaczy, przebudowa stopnia wodnego Przegalina na Martwej Wiśle, budowa nowych wrót przeciwsztormowych na rzece Tudze, odbudowa budowli regulacyjnych na Dolnej Wiśle w km 933–847, przebudowa ujścia Wisły – ocena efektywności inwestycji „Przebudowa ujścia Wisły etap I” w celu uwzględnienia wyników oceny w II etapie rozbudowy kierownicy w ujściu Wisły oraz działania przygotowawcze⁷³,

⁶⁹ Porównaj przypis 14.

⁷⁰ Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku, Zarząd Melioracji w Gdańsku, Zarząd Melioracji w Elblągu, miasto Gdańsk, miasto Elbląg i powiat gdański.

⁷¹ Zwiększenie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego Gdańskiego Węzła Wodnego, poprawa zabezpieczenia przeciwpowodziowego przed zagrożeniem pochodzącym od rzeki Wisły, poprawa zabezpieczenia przeciwpowodziowego przed zagrożeniem pochodzącym od Zalewu Wiślanego i zwiększenie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego wewnątrz obszaru Żuław Wiślanych.

⁷² Którymi były: zgodność z celami Programu Żuławskiego, zgodność z wymogami dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. U. UE L 327 z 22.12.2000, str. 1, ze zm.), zgodność z dyrektywą 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Dz. U. UE L 288 z 06.11.2007, str. 27), lokalizacja inwestycji na obszarach Natura 2000 oraz innych obszarach chronionych, skala zagrożenia powodziowego, komplementarność z innymi zadaniami w ramach obszaru problemowego, zagospodarowanie obszaru chronionego, liczba mieszkańców chronionych przed powodzią, obecność obiektów będących zagrożeniem dla środowiska w przypadku zalania i obecność obiektów zabytkowych zagrożonych powodzią. Ponadto wszystkie zadania wytypowane do realizacji w II etapie Programu Żuławskiego oceniono wspólnie pod kątem zgodności z prognozą oddziaływania na środowisko Programu Żuławskiego.

⁷³ Ponadto jedno zadanie rezerwowe (remonty istniejących wrót przeciwpowodziowych i przeciwsztormowych).

- Zarząd Melioracji w Gdańsku – 24 zadania⁷⁴,
 - Zarząd Melioracji w Elblągu – 16 zadań⁷⁵,
- których zadania, z dniem 1 stycznia 2018 r., przejęły Wody Polskie, a ponadto:
- miasto Gdańsk – dwa zadania⁷⁶,
 - miasto Elbląg – jedno zadanie⁷⁷,
 - powiat gdański – jedno zadanie⁷⁸.

Z informacji uzyskanych przez NIK od:

- Prezydent Miasta Gdańska wynika, że zgłoszona do II etapu Programu Żuławskiego budowa zrzutu z Kanału Raduni do rzeki Motławy (o wartości ok. 90 mln zł według cen z 2023 r.⁷⁹) nie została rozpoczęta ze względu na brak możliwości uzyskania dofinansowania ze środków unijnych. Mając na uwadze zabezpieczenie przeciwpowodziowe terenów położonych poniżej Kanału Raduni miasto przygotowywało się do budowy czterech zbiorników retencyjnych w zlewni kanału (zadania były na etapie opracowywania dokumentacji projektowej). Miasto przystąpiło natomiast w 2021 r. do budowy prawego wału Opływu Motławy na odcinku od ul. Elbląskiej do ul. Zawodników w Gdańsku za kwotę 10 946,1 tys. zł (zadanie finansowane środkami własnymi). W związku jednak z wszczęciem postępowania administracyjnego dotyczącego wpisania do rejestru zabytków nieruchomości województwa pomorskiego śluzy *Schewen*, co wiązało się z koniecznością wstrzymania m.in. robót budowlanych do czasu wydania decyzji przez Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, termin zakończenia robót przesunięto na 31 października 2023 r.,
- Prezydenta Miasta Elbląga wynika, że rekomendowane zadania nie były możliwe do realizacji w perspektywie finansowej 2014–2020, ze względu na fakt, że nie zostały ujęte w Masterplanie dla dorzecza Wisły, co wykluczyło miasto z katalogu beneficjentów. Miasto Elbląg nie realizowało ww. zadań we własnym zakresie z powodu braku środków finansowych. Planuje ich wykonanie w sytuacji dostępności dofinansowania w perspektywie finansowej 2021–2027,
- Starosty Powiatu Gdańskiego wynika, że powiat nie realizował zadań wynikających z II etapu Programu Żuławskiego, ponieważ nie pozyskał środków finansowych na ich wykonanie (zostały one przyznane tylko Wodom Polskim).

**Prawidłowo
realizowano zadania
w ramach II etapu
Programu
Żuławskiego**

RZGW realizował wszystkie pięć zadań przewidzianych dla niego w II etapie Programu Żuławskiego⁸⁰. Wykaz zadań zrealizowanych w ramach II etapu Programu Żuławskiego przedstawia załącznik nr 6.4.2 do niniejszej Informacji.

W celu wykonania rekomendowanych pierwotnie dla Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku w II etapie Programu Żuławskiego pięciu zadań zawarto w 2017 r. dwie umowy o dofinansowanie projektów w ramach POIŚ 2014–2020, tj.:

- umowę z 14 lutego 2017 r.⁸¹ (ze zm.) w sprawie dofinansowania projektu „Budowa lodołamaczy dla RZGW Gdańsk”, obejmującego budowę czterech lodołamaczy (jednego czołowego i trzech liniowych), przeznaczonych

⁷⁴ W tym zadanie „Przebudowa lewego wału przeciwpowodziowego Kanału Malewskiego w km 0+000-2+500, gm. Stare Pole, pow. malborski, woj. pomorskie”, które w opracowaniu dotyczącym Planu działań dla II etapu Programu Żuławskiego przypisano do realizacji powiatowi gdańskiemu (zamiast Zarządowi Melioracji w Gdańsku), a ponadto osiem zadań rezerwowych.

⁷⁵ Ponadto trzy zadania rezerwowe.

⁷⁶ „Budowa zrzutu z Kanału Raduni do rzeki Motławy” oraz „Budowa prawego wału Opływu Motławy”.

⁷⁷ „Zabezpieczenie przeciwpowodziowe prawego brzegu rzeki Elbląg”, a ponadto jedno zadanie rezerwowe „Zabezpieczenie przeciwpowodziowe lewego brzegu rzeki Elbląg”.

⁷⁸ „Wykonanie dodatkowego zrzutu z Kanału Raduni (km 10+850) – poniżej potoku Rotmanka do rzeki Raduni.

⁷⁹ Ok. 54 mln zł według cen z 2010 r.

⁸⁰ Nie realizowano jedynie zadania z listy rezerwowej.

⁸¹ Oś priorytetowa: Ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu, Działanie: Adaptacja do zmian klimatu wraz zabezpieczeniem i zwiększeniem odporności na klęski żywiołowe, w szczególności katastrofy naturalne oraz monitoring środowiska.

- do akcji łamania lodu na Dolnej Wiśle oraz prace przygotowawcze, w tym sporządzenie projektu wstępnego lodołamaczy czołowego i liniowego, studium wykonalności wraz z wypełnieniem wniosku o dofinansowanie, zatrudnienie inżyniera kontraktu dla budowy jednostek, dostawę samochodów technicznego i warsztatu, zakup echosondy, finansowanie wynagrodzeń personelu zatrudnionego przy realizacji projektu oraz działania promocyjno-informacyjne. Koszt zadania⁸², które zrealizowano zgodnie ze zaktualizowanymi harmonogramami, wyniósł 79 121,3 tys. zł⁸³ (z 74 026,0 tys. zł planowanych kosztów⁸⁴). Osiągnięto docelowe wskaźniki produktu, tj. cztery lodołamacze (czołowy Puma i trzy liniowe – Narwał, Nerpa i Manat) oraz rezultatu, tj. powierzchnia chronionego obszaru zagrożonego powodzią (11 532 km²). RZGW przekazał lodołamacze w użytkowanie Zarządowi Zlewni w Tczewie w dniach: 15 grudnia 2020 r. (Puma i Narwał), 19 lipca 2021 r. (Nerpa) i 4 października 2021 r. (Manat),
- umowę z 12 października 2017 r.⁸⁵ (ze zm.) dotyczącą dofinansowania realizacji projektu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – etap II – Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku”, obejmującego wykonanie pozostałych czterech zadań Programu Żuławskiego (przebudowa stopnia wodnego Przegalina na Martwej Wiśle, budowa nowych wrót przeciwsztormowych na rzece Tudze, odbudowa 19 ostróg na Wiśle oraz przebudowa ujścia Wisły – ocena efektywności inwestycji „Przebudowa ujścia Wisły etap I” w celu uwzględnienia wyników oceny w II etapie rozbudowy kierownicy w ujściu Wisły oraz działania przygotowawcze). Termin zakończenia wszystkich objętych umową zadań, które realizowano zgodnie z aktualizowanymi harmonogramami, przedłużono do 30 listopada 2023 r. Do czasu kontroli NIK nie wykonano remontu budynku zaplecza socjalno-biurowego stopnia wodnego Przegalina, ze względu na wpisanie go w trakcie robót budowlanych do rejestru zabytków (konieczność przedłużenia terminu zakończenia remontu). Do 20 lipca 2023 r.⁸⁶ wydano 127 747,9 tys. zł (z 130 117,7 tys. zł planowanych kosztów, tj. 98 %). Według stanu na koniec 2022 r. osiągnięto wartości docelowe wskaźników produktu dotyczące liczby przebudowanych i wybudowanych urządzeń dla celów ochrony przeciwpowodziowej oraz wskaźników rezultatu (liczba ludności odnoszącej korzyści ze środków ochrony przeciwpowodziowej 43 897 osób, powierzchnia obszaru zagrożonego powodzią lub katastrofą urządzenia wodnego, która została objęta ochroną w wyniku realizacji inwestycji 947,88 km² i zasięg zrealizowanych przedsięwzięć edukacyjno-promocyjnych oraz informacyjnych 268 614 osób).

Szczegółowym badaniem objęto 40 wybranych wydatków RZGW związanych z realizacją dwóch ww. umów o dofinansowanie projektów na łączną kwotę 39 866,0 tys. zł, z tego 20 wydatków (16 597,4 tys. zł, tj. 21 %) poniesionych w związku z realizacją umowy z 14 lutego 2017 r. oraz 20 wydatków (23 268,6 tys. zł, tj. 18 %) poniesionych w związku z umową z 12 października 2017 r. Stwierdzono, że wydatki ponoszono zgodnie z planem finansowym, w sposób celowy i oszczędny, w ramach realizacji ww. umów. Płatności wynikające z faktur dokumentujących ww. wydatki dokonywano terminowo.

⁸² NIK nie badała kwalifikowalności wydatków poniesionych w ramach projektu.

⁸³ W tym wydatki majątkowe 77 293,8 tys. zł.

⁸⁴ Wyższy od zakładanego koszt realizacji zadania spowodowany był określoną w umowie waloryzacją wynagrodzenia za budowę lodołamaczy.

⁸⁵ Porównaj przypis 81.

⁸⁶ Według wniosku o płatność z 20 lipca 2023 r.

Zdjęcie nr 4

Lodołamacze liniowe: Manat (pierwszy na zdjęciu), Nerpa (drugi) i Narwal (trzeci)



Źródło: zdjęcie RZGW.

Zdjęcie nr 5

Odbudowane ostrogi na żuławskim odcinku Wisły – w miejscowości Lichnowy



Źródło: zdjęcie RZGW.

Zdjęcie nr 6

Przebudowany stopień wodny Przegalina na Martwej Wiśle



Źródło: zdjęcie RZGW.

Zdjęcie nr 7

Przebudowany stopień wodny Przegalina na Martwej Wiśle – śluza żeglugowa (górne wrota śluzowe pełniły jednocześnie funkcję wrót przeciwpowodziowych)



Źródło: zdjęcie RZGW.

Zdjęcie nr 8

Wrota przeciwsztormowe na rzece Tudze



Źródło: zdjęcie RZGW.

Powołany przez NIK biegły ocenił, że prowadzone w latach 2016–2017 przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku, a następnie przez Wody Polskie, prace zostały przeprowadzone z dbałością o zabezpieczanie przed powodzią o skali katastrofy. Potwierdził również zasadność wyboru do realizacji poszczególnych ww. inwestycji, wskazując jednocześnie na potencjalne problemy mogące wpływać na ochronę przeciwpowodziową Żuław, związane z tymi inwestycjami i ich funkcjonowaniem:

- 1) Budowa nowych wrót przeciwsztormowych na rzece Tudze: ma duże znaczenie dla obszaru Żuław poprawiając zabezpieczenie przed zagrożeniem pochodzącym od wezbrań sztormowych z Zalewu Wiślanego. W opinii biegłego inwestycję realizowano zgodnie z projektem. Była optymalnym rozwiązaniem dla zabezpieczenia Nowego Dworu Gdańskiego od wód powodziowych z Zalewu Wiślanego i stanowiła ważny element ochrony Żuław przed powodzią. Uwagi biegłego dotyczyły m.in.:

- braku osoby obsługującej na stałe wrota przeciwsztormowe i możliwości ich zdalnej obsługi oraz „przypisanie” wrót do Nadzoru Wodnego w Nowym Dworze Gdańskim, którego pracownicy – w opinii biegłego – nie mieli odpowiednich kwalifikacji do prowadzenia napraw czy konserwacji elementów mechanicznych, elektrycznych lub elektronicznych,
- komory wrót, które posadowione były na stosunkowo rzędnej niższej od dna rzeki Tugi, co w ocenie biegłego może prowadzić do zamulania komory, a w konsekwencji do nieprawidłowości w pracy wrót lub do całkowitego ich zablokowania,
- pompowni Chłodniewo, która będzie dodatkowo zasilana wodami nadmiarowymi z Tugi przez kanał Pryżnik, stąd istnieje ryzyko, że każde dodatkowe obciążenie spowoduje zmniejszenie możliwości obniżania poziomu wody na polderze.

Odnosząc się do ww. uwag biegłego Dyrektor RZGW wyjaśnił m.in., że:

- planowane jest zatrudnienie pracownika do obsługi obiektu. Dodał, że wrota pracują w systemie automatycznym, natomiast komunikaty dotyczące zdarzeń na obiekcie jak zamknięcie wrót, brak lub powrót zasilania prądem sieciowym, włamanie, pożar, przekazywane były wiadomościami SMS na telefon m.in. kierownika w Zarządzie Zlewni w Elblągu, który nadzorował pracowników ww. nadzoru wodnego i był właściwy do podjęcia działań,
- przed przystąpieniem do projektowania wrót wykonano przekroje geodezyjne rzeki, by prawidłowo posadowić komory wrót. Zamulenie dna rzeki było sprawdzane w ramach obowiązków służb utrzymaniowych Wód Polskich i dotychczas nie wystąpiły przypadki zamulenia wrót,
- mając na uwadze odciążenie pompowni Chłodniewo planowana jest budowa stacji pomp Komarówka w gminie Ostaszewo (zadanie ujęte w PPI),

- 2) Odbudowa budowli regulacyjnych na Dolnej Wiśle w km 933–847, której celem jest zapobieganie powstawaniu powodzi zatorowych o zasięgu regionalnym, poprzez zapewnienie swobodnego i kontrolowanego odpływu wód, spływu lodu oraz zapewnienie odpowiednich głębokości w korycie Wisły dla pracy lodołamaczy. Konstrukcje ostróg dodatkowo zabezpieczają wały przeciwpowodziowe przed podmyciami w miejscach, w których stopa wału znajduje się blisko brzegu rzeki. Biegły wysoko ocenił odbudowę ostróg i wskazał, że 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.

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że w zaktualizowanym projekcie PPI przewidziano realizację za kwotę ok. 590,0 tys. zł odbudowy ostróg na całym odcinku Dolnej Wisły poniżej nowoprojektowanego stopnia wodnego Siarzewo.

Spośród 40 zadań⁸⁷, które zgodnie z założeniami II etapu Programu Żuławskiego miały wykonywać istniejące do 2017 r. Zarządy Melioracji w Gdańsku i Elblągu, Wody Polskie realizowały w okresie objętym kontrolą jedynie siedem zadań, z których trzy (posiadające dokumentację projektową przygotowaną przed 2018 r. przez Zarząd Melioracji w Gdańsku) zostały wykonane i sfinansowane ze środków budżetu państwa oraz środków własnych Wód Polskich, tj.:

- budowa budowli odcinającej na Kanale Wysokim w gminie Cedry Wielkie (wydatki wyniosły 920,8 tys. zł⁸⁸),
- przebudowa stacji pomp nr 7 Koszwały w ww. gminie (4734,3 tys. zł),
- przebudowa stacji pomp nr 13 Koszwały w ww. gminie (2826,6 tys. zł).

⁸⁷ Porównaj przypis 74.

⁸⁸ W tym 70,0 tys. zł poniesione przez Zarząd Melioracji w Gdańsku.

Zdjęcie nr 9
Stacja pomp nr 7 Koszwały



Źródło: zdjęcie Zarządu Zlewni w Gdańsku.

Ponadto przystąpiono do realizacji:

- odbudowy wałów przeciwpowodziowych rzeki Motławy na terenie miasta Gdańska od km 4+850 do 7+510, tj. opracowano dokumentację geodezyjno-kartograficzną i operaty szacunkowe (54,5 tys. zł). Zarząd Zlewni w Gdańsku wnioskował od 2018 r. o przyznanie środków na tę inwestycję, której szacunkowy koszt realizacji wynosił 13 900 tys. zł. W opinii powołanego biegłego ww. inwestycja jest zadaniem o dużej istotności i powinna być potraktowana priorytetowo. Wały zabezpieczają tereny przyległe do Motławy od zagrożenia pochodzącego od strony powodzi opadowych występujących w zlewni Motławy oraz przyległych polderów, jak również od strony Gdańskiego Węzła Wodnego. Dodatkowo, podczas wysokich stanów wód na Zatoce Gdańskiej i zamkniętych wrót sztormowych Kamienna Grodza i Brama Żuławska, wały muszą wstrzymywać napływ wody od strony rzeki i morza,
- odbudowy 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, które obejmowało dwa zadania z II etapu Programu Żuławskiego⁸⁹. Zarząd Zlewni w Tczewie przystąpił w 2022 r. do realizacji tego zadania⁹⁰, którego planowane wydatki (ze środków własnych oraz środków budżetu państwa) wynosiły 82 800,0 tys. zł (według wartości z 2023 r.). W czasie kontroli NIK zadanie było na etapie sporządzania dokumentacji projektowej (w lipcu 2022 r. podpisana została

⁸⁹ „Odbudowa prawego wału przeciwpowodziowego rzeki Wisły w km 3+200-10+200, 17+740-19+530, 20+500-39+000, 43+900-46+400, gmina Sadlinki, Kwidzyn, Ryjewo, Sztum, pow. kwidzyński, sztumski, woj. pomorskie)” oraz „Odbudowa prawego wału przeciwpowodziowego rzeki Wisły w km 52+300-54+200, 57+300-59+000, gm. Miłoradz, pow. malborski, woj. pomorskie”.

⁹⁰ Inwestycja w PZRP z 2016 r. przypisana do realizacji Zarządowi Melioracji w Gdańsku jako trzy zadania 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 5500,0 tys. zł), „Odbudowa lewego wału przeciwpowodziowego rzeki Wisły w km. 0+000-6+400, gm. Gniew, pow. tczewski, woj. pomorskie” (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” (40 000,0 tys. zł). Natomiast w PZRP z 2022 r. trzy ww. zadania ujęto jako jedną inwestycję 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”.

umowa z wykonawcą, której termin wykonania określono na wrzesień 2024 r.). Do czasu kontroli NIK terminowo zakończono pierwszy z trzech etapów opracowania dokumentacji,

- przebudowy wałów przeciwpowodziowych rzeki Szarpawy, lewego w km 0+000-9+000 (gm. Sztutowo) i prawego w km 0+000-9+100 (gm. Stegna i Nowy Dwór Gdański), których zakres przedmiotowy obejmował przygotowanie dokumentacji projektowej oraz m.in. uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wodnoprawnej, o pozwoleniu na realizację inwestycji. Zadanie zostały wstrzymane, a Zarząd Zlewni w Elblągu wnioskował do RZGW o odstąpienie od podpisanej w 2022 r. umowy na opracowanie dokumentacji projektowej z przyczyn leżących po stronie wykonawcy. Na realizację zadania zaplanowano 20 000,0 tys. zł, a wydatkowano 59,0 tys. zł (środki własne Wód Polskich). Powołany przez NIK biegły wskazał m.in., że przebudowa lub budowa wałów rzeki Szarpawy jest istotnym przedsięwzięciem, ze względu na występującą w tym terenie cofkę od strony Zalewu Wiślanego. Jest ona zjawiskiem częstszym i o większym zasięgu od cofki na Zatoce Gdańskiej, z uwagi na specyfikę tego akwenu, w którym może dochodzić do piętrzenia wody dochodzącego do 1,5 m ponad stan wyjściowy.

Głównym problemem uniemożliwiającym realizację zadań ujętych w II etapie Programu Żuławskiego był brak środków finansowych. Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora RZGW ds. Ochrony przed Powodzią i Suszą, dofinansowanie w ramach POIŚ 2014–2020 otrzymały w 2017 r. jedynie dwa projekty złożone przez RZGW, tj. „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław-etap II-Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku” oraz „Budowa lodołamaczy dla RZGW Gdańsk”, które obejmowały pięć zadań RZGW.

III etap Programu Żuławskiego

Do realizacji w III etapie Programu Żuławskiego (po 2023 r.) wybrano 12 zadań, których łączny koszt wykonania oszacowano na 281 500,0 tys. zł⁹¹, z tego:

- 1) Odbudowa wałów przeciwpowodziowych rzeki Motławy na terenie miasta Gdańska od km 4+850 do 7+510 (szacowany koszt 16 000,0 tys. zł). W opinii biegłego jest to zadanie o dużej istotności. Wały zabezpieczają tereny od zagrożenia pochodzącego od strony powodzi opadowych, jak również od strony Gdańskiego Węzła Wodnego. Ponadto, podczas wysokich stanów wód na Zatoce Gdańskiej i zamkniętych wrót przeciwsztormowych Kamienna Grodza i Brama Żuławska, wały muszą wstrzymywać napływ wody od strony rzeki;
- 2) Budowa stacji pomp Gozdawa, gm. m. Nowy Dwór Gdański (10 000,0 tys. zł). W opinii biegłego jest to inwestycja o dużej istotności wynikającej z zarządzania ryzykiem powodziowym w obrębie polderu Osłonka. Jest to planowany sub-polder w ramach tego polderu, który ma za zadanie przejąć wodę z oddalonych od pompowni Osłonka obszarów dużego polderu i przekierować wodę przez kanał Panieński do pompowni, która dalej przerzuca wodę do rzeki Szarpawy. Inwestycja pomaga w lepszym, bardziej dynamicznym sterowaniu zasobami wodnymi w ramach dużego polderu, który obecnie obsługiwany jest przez jedną stację pomp. Wprowadzenie dodatkowego polderu pomaga w sterowaniu układem zwierciadła wody, co może być niezwykle istotne w przypadku występowania zagrożeń lokalnych;
- 3) Przebudowa wału przeciwpowodziowego Zalewu Wiślanego – Przebrno w km 0+000-3+100, gm. m. Krynica Morska (7500,0 tys. zł). W opinii biegłego jest to inwestycja o dużej istotności. Wał zabezpiecza tereny na Mierzei Wiślanej przed powodzią sztormową od Zalewu Wiślanego. Inwestycja rekomendowana ze względu na pogarszający się stan techniczny obiektu na skutek niszczącej działalności bobrów;
- 4) Budowa stacji pomp Komarówka, gm. Ostaszewo (5500,0 tys. zł). W opinii biegłego jest to inwestycja o dużej istotności. Jest to rozwiązanie polegające na wydzieleniu sub-polderu i jego indywidualne odwadnianie w ramach większego polderu Chłodniewo (analogiczne do stacji pomp Gozdawa

⁹¹ Według danych z 25 lutego 2023 r.

- opisanej wyżej). Sub-polder Komarówka będzie odbierał wody przesiąkowe z wałów Wiślanych w przypadku wysokich stanów na tej rzece. Woda będzie pompowana do Kanału Linawa skąd odbierać ją będzie pompownia Chłodniewo i przerzucać do rzeki Szkarpawy;
- 5) Przebudowa wałów przeciwpowodziowych rzeki Szkarpawy, lewego w km 0+000-9+000, gm. Sztutowo i prawego w km 0+000-9+100, gm. Stegna i Nowy Dwór Gdański (22 000,0 tys. zł). W opinii biegłego jest to inwestycja o dużej istotności. Zabezpiecza tereny przyległe do rzeki w przypadku powodzi sztormowej na Zalewie Wiślanym. Wysokie stany wód na Zalewie Wiślanym są znacznie częstszym zjawiskiem od powodzi sztormowych na Zatoce Gdańskiej. Dodatkowo zasięg powodzi na Zalewie Wiślanym może być znacznie większy z uwagi na specyfikę tego akwenu, w którym może dochodzić do piętrzenia wody dochodzącego do 1,5 m ponad stan wyjściowy;
 - 6) Przebudowa wału czołowego Zalewu Wiślanego Batorowo km 0+000-5+050 oraz wału czołowego Zalewu Wiślanego Nowotki km 0+000-3+000 (wraz z wałem wstecznym rzece Nogat km 0+000-2+137), gm. Elbląg (25 000,0 tys. zł). W opinii biegłego jest to inwestycja o dużej istotności, wytypowana do realizacji ze względu na pogarszający się stan techniczny obiektów na skutek niszczącej działalności bobrów. Jest to bardzo ważne zadanie, które musi być traktowane jako priorytetowe. Zabezpiecza duży teren depresyjny, którego zalanie wyłączy go z użytkowania na okres tygodni, a nawet miesięcy;
 - 7) Przebudowa wałów przeciwpowodziowych rzek Raduni, Kłodawy, Bielawy, m. Gdańsk, m. Pruszcz Gdański, gm. Pruszcz Gdański, Suchy Dąb, Pszczółki (szacowany koszt 30 000,0 tys. zł). W opinii biegłego jest to zadanie o dużej istotności. Zabezpiecza przed powodziami opadowymi tereny depresyjne położone w bezpośrednim sąsiedztwie ww. rzek. Jest to obszar, który ulega urbanizacji (szczególnie polder Orunia), a w kolejnych latach proces ten może przyspieszyć. Ze względu na rosnącą wartość terenu chronionego wałami inwestycja poprawia zarządzanie ryzykiem powodziowym;
 - 8) Rzeka Kłodawa – umocnienie skarp na dł. 4,9 km, gm. Pruszcz Gdański (12 000,0 tys. zł). W opinii biegłego zadanie o dużej istotności;
 - 9) Przebudowa stacji pomp nr 10 Balewo, gm. Markusy (7500,0 tys. zł). W opinii biegłego jest to zadanie o średniej istotności rekomendowane ze względu na pogarszający się stan techniczny obiektu. Zabezpieczenie lokalne od powodzi wewnątrz-polderowych;
 - 10) Rzeka Bielawa – odbudowa koryta rzeki w km 10+334-21+408, rzeka Bielawa Południowa – odbudowa koryta rzeki w km 0+000-3+275, gm. Pszczółki (20 000,0 tys. zł). W opinii biegłego jest to zadanie o średniej istotności, rekomendowane ze względu na posiadaną dokumentację techniczną przekazaną przez Zarząd Melioracji w Gdańsku;
 - 11) Kanał pompowy (A) do stacji pomp nr 25 Lędowo – umocnienie skarp, gm. Pruszcz Gdański (6000,0 tys. zł). W opinii biegłego jest to zadanie o średniej istotności. Zabezpieczenie lokalne od powodzi wewnątrz-polderowych;
 - 12) Przebudowa ujścia Wisły (szacowany koszt 120 000,0 tys. zł). W opinii biegłego jest to zadanie o wysokiej istotności. Jest wynikiem rekomendacji z ekspertyzy wykonanej w ramach II etapu Programu Żuławskiego. Wydłużenie kierownic wydaje się prawidłowym rozwiązaniem dla sprawnego odprowadzania wód i lodu z Wisły do Zatoki Gdańskiej. Jednak, aby pominąć tzw. opinię ekspercką dla tak kosztownego przedsięwzięcia, przeprowadzona w etapie II ekspertyza powinna być uzupełniona o modelowanie numeryczne transportu lodu dla rekomendowanego rozwiązania.

Zadania nr 1, 2, 4, 5, 7, 8, 11, 12 to zadania niezrealizowane w II etapie Programu Żuławskiego, które przyjęto do realizacji w ramach III etapu, mając na uwadze rekomendację z II etapu, a także, zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora RZGW ds. Ochrony przed Powodzią i Suszą, aktualny stan techniczny oraz możliwość sfinansowania zadań w ramach Programu Rozwoju Obszarów

Wiejskich, z uwagi na ich znaczenie nie tylko przeciwpowodziowe, lecz również rolnicze. Natomiast zadania nr 3, 6, 9 przyjęto do realizacji w ramach III etapu z uwagi na pogarszający się stan techniczny obiektów spowodowany przede wszystkim przez niszczącą działalność bobrów, a także występujące zagrożenie powodziowe od strony Zalewu Wiślanego. Zadanie nr 10 przyjęto do realizacji ze względu na posiadaną dokumentację techniczną, przekazaną przez Zarząd Melioracji w Gdańsku.

W ocenie biegłego, powyższe zadania odpowiadają na ryzyka i potrzeby w zakresie ochrony przeciwpowodziowej Żuław określone w mapach zagrożenia powodziowego, mapach ryzyka powodziowego oraz PZRP z 2022 r.

Pozostałe zadania inwestycyjne

W okresie objętym kontrolą Wody Polskie zaplanowały i przyjęły do realizacji 10 nowych zadań w zakresie ochrony przeciwpowodziowej Żuław⁹² (poza Programem Żuławskim), w tym dziewięć stanowiły inwestycje przejęte od zlikwidowanych Zarządów Melioracji w Gdańsku i Elblągu. Spośród przyjętych do realizacji zadań dziewięć stanowiło modernizację istniejących urządzeń wodnych, a jedno (regulacja Srebrnego Potoku) było budową nowego urządzenia wodnego. Na ww. zadania inwestycyjne wydano 7609,0 tys. zł.

Przykład

Zarząd Zlewni w Elblągu zakończył w 2022 r.⁹³ jedno zdanie pn. „Remont wałów rzeki Fiszewki: wał lewy km 0+000-4+800, km 4+800-13+900 i wał prawy km 0+000-0+250, km 4+800-12+195, gm. Elbląg i Gronowo Elbląskie, na które wydano łącznie 4792,0 tys. zł (środki własne Wód Polskich).

Realizacja pozostałych dziewięciu przedsięwzięć została wstrzymana:

- pięciu zadań o łącznej szacunkowej wartości 24 733 tys. zł, z powodu unieważnienia w 2022 r. postępowań o udzielenie zamówienia publicznego ze względu na oferty przekraczające zabezpieczenie finansowe zadań dotyczących przebudowy wału przeciwpowodziowego Zalewu Wiślanego – Przebrno, przebudowy kanału połączeniowego na polderach nr 73 Topolno i nr 75 Stankowo, przebudowy kanałów podstawowych na polderze nr 60, przebudowy dwóch stacji pomp: nr 47 Wikrowo i nr 60 Gronowo. Termin realizacji zadań uzależniony został od pozyskania finansowania,
- dwóch zadań o wartości 44 711 tys. zł (dotychczas wydano 34,0 tys. zł), w ramach przedsięwzięć: pn. „Zbiornik wodny na Potoku Dębica w Elblągu”⁹⁴, pn. „Przebudowa wału czołowego Zalewu Wiślanego Batorowo km 0+000-5+050 oraz wału czołowego Zalewu Wiślanego Nowotki km 0+000-3+000 wraz z wałem wstecznym rzeki Nogat km 0+000-2+137 gm. Elbląg, pow. elbląski, woj. warmińsko-mazurskie”, których zakres przedmiotowy obejmował przygotowanie dokumentacji projektowej oraz m.in. uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wodnoprawnej, o pozwoleniu na realizację inwestycji, gdyż Zarząd Zlewni wnioskował do RZGW o odstąpienie od podpisanych w 2022 r. umów na opracowanie dokumentacji projektowej, z przyczyn leżących po stronie wykonawcy,
- dwóch zadań o szacunkowej wartości 10 500,0 tys. zł dotyczących odbudowy odcinka koryta Kanału Panieńskiego i przebudowy stacji pomp nr 10 Balewo, a ponadto rozpoczęta w 2007 r.⁹⁵ regulacja Srebrnego Potoku za szacunkową kwotę 33 007,0 tys. zł (dotychczas wydano 2450,0 tys. zł), mająca istotne znaczenie dla zabezpieczenia przeciwpowodziowego miasta Elbląga, których realizację wstrzymano do czasu pozyskania środków finansowych.

⁹² Tj.: 1) Regulacja Srebrnego Potoku km 0+000-12+167 miasto Elbląg, gmina Milejewo, woj. warmińsko-mazurskie, 2) Remont wałów rzeki Fiszewki: wał lewy km 0+000-4+800, km 4+800-13+900 i wał prawy km 0+000-0+250, km 4+800-12+195, gm. Elbląg i Gronowo Elbląskie, 3) Przebudowa wału czołowego Zalewu Wiślanego Batorowo km 0+000-5+050 oraz wału czołowego Zalewu Wiślanego Nowotki km 0+000-3+000 (wraz z wałem wstecznym rz. Nogat km 0+000-2+137) gm. Elbląg, 4) Zbiornik wodny na Potoku Dębica w Elblągu, 5) Przebudowa wału przeciwpowodziowego Zalewu Wiślanego – Przebrno w km 0+000-3+100; gm. m. Krynica Morska, pow. nowodworski, woj. pomorskie, 6) Przebudowa kanału połączeniowego na polderach: Nr 73 Topolno i Nr 75 Stankowo, 7) Przebudowa kanałów podstawowych na polderze nr 60, 8) Przebudowa stacji pomp nr 47 Wikrowo; gm. Gronowo Elbląskie, pow. elbląski, woj. warmińsko-mazurskie, 9) Przebudowa stacji pomp nr 60 Gronowo, 10) Rozwiązanie stosunków wodnych na polderze Stegna; gm. Stegna, gm. Sztutowo, pow. nowodworski, woj. pomorskie.

⁹³ Zadanie realizowano od 2011 r. do 31 grudnia 2017 r. przez Zarząd Melioracji w Elblągu.

⁹⁴ Przedsięwzięcie wpisane do PPSS, zał. nr 1, poz. 30 oraz PPNW, poz. 10 wykazu.

⁹⁵ Do 31 grudnia 2017 r. realizowana przez Zarząd Melioracji w Elblągu.

W wyniku badania dokumentacji siedmiu wybranych przedsięwzięć inwestycyjnych, na realizację których poniesiono wydatki w łącznej kwocie 13 599,9 tys. zł⁹⁶ ustalono, że zadania zostały wykonane terminowo i w pełnym zakresie, a środki na ich realizację wydatkowano prawidłowo. Zarząd Zlewni w Elblągu podejmował adekwatne działania w przypadku zadań, które z przyczyn leżących po stronie wykonawcy nie zostały zrealizowane lub nie zostały zrealizowane w całości.

Zarządy Zlewni prawidłowo i we właściwym terminie wykonywały przypisane im obowiązki w zakresie przygotowania i przeprowadzenia objętych badaniem postępowań w sprawie udzielenia zamówień publicznych na realizację zadań inwestycyjnych. Jako inicjatorzy postępowań o udzielenie zamówień prawidłowo i terminowo sporządziły i przekazały: do właściwej komórki RZGW propozycje zamówień publicznych, informacje dla KZGW o zamiarze udzielenia zamówienia publicznego celem weryfikacji z planem postępowań oraz przekazały do RZGW wnioski o wszczęcie postępowań (wraz z wymaganymi załącznikami).

Poniesione wydatki w ramach ww. inwestycji: były planowane i celowe, zostały poniesione zgodnie z postanowieniami umów, po dokonaniu odbioru częściowego (zgodnie z protokołem zaawansowania robót potwierdzającym wykonanie poszczególnych elementów zadania, określonych w harmonogramie rzeczowo-finansowym) lub odbioru końcowego wykonanego zadania, należności wynikające z faktur uregulowano w terminie określonym w umowach, a będące podstawą płatności dowody księgowe (faktury) zawierały wymagane umowami elementy.

**Prawidłowo
załatwiano wnioski
związane z realizacją
inwestycji
dotyczących ochrony
przeciwpowodziowej
Żuław**

W okresie objętym kontrolą do RZGW wpłynęły cztery wnioski o wykonanie inwestycji na polderze Stegna (dwa wnioski) i Grochowo (jeden wniosek) oraz dotyczący uporządkowania koryta rzeki Kumieli (jeden wniosek). Do Zarządów Zlewni wpłynęło pięć wniosków (wszystkie do Zarządu Zlewni w Elblągu).

Zbadane wnioski załatwiono terminowo (art. 244 § 1 w związku z art. 237 § 1 k.p.a.), a strony zawiadomiono o sposobie ich załatwienia.

Wnioski analizowano, a wskazywane w nich problemy wykorzystywano w bieżącej działalności jednostki. Przykładowo, w efekcie rozpatrzenia wniosków dotyczących inwestycji na polderach Stegna i Grochowo, zadania te wprowadzono do planowanych inwestycji RZGW.

5.3. Prowadzenie akcji lodołamania na Wiśle

Wody Polskie podejmowały działania w celu zapewnienia skutecznej zimowej osłony przeciwpowodziowej na żuławskim odcinku rzeki Wisły. Flota lodołamaczy, którymi dysponowały na Dolnej Wiśle, zwiększyła się w skontrolowanych latach o cztery nowe statki. Ze względu na korzystne temperatury i stany wody w badanym okresie nie było konieczności prowadzenia akcji lodołamania. Kierownik lodołamania (lub jego asystent)

⁹⁶ Zadania Zarządu Zlewni w Elblągu wykonywane w ramach trzech przedsięwzięć: „Remont wałów rzeki Fiszewki: wał lewy km 0+000-4+800, km 4+800-13+900 i wał prawy km 0+000-0+250, km 4+800-12+195, gm. Elbląg i Gronowo Elbląskie” (4791,1 tys. zł), „Przebudowa wału czołowego Zalewu Wiślanego Batorowo km 0+000-5+050 oraz wału czołowego Zalewu Wiślanego Nowotki km 0+000-3+000 wraz z wałem wstecznym rzeki Nogat km 0+000-2+137 gm. Elbląg, pow. elbląski, woj. warmińsko-mazurskie” (34,4 tys. zł), „Przebudowa wałów przeciwpowodziowych rzeki Szkarpany, lewego w km 0+000-9+000, gm. Sztutowo i prawego w km 0+000-9+100, gm. Stegna i Nowy Dwór Gdański, pow. nowodworski, woj. pomorskie” (58,9 tys. zł), cztery zadania Zarządu Zlewni w Gdańsku: „Budowa budowli odcinającej na Kanale Wysokim” (920,8 tys. zł), „Przebudowa stacji pomp nr 7 Koszwały” (4734,3 tys. zł), „Przebudowa stacji pomp nr 13 Koszwały” (2826,6 tys. zł), „Odbudowa wałów przeciwpowodziowych rzeki Motławy na terenie miasta Gdańska od km 4+850 do 7+510 (54,5 tys. zł), jedno zadania Zarządu Zlewni w Tczewie: „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” (179,3 tys. zł).

**Obowiązek
prowadzenia akcji
lodołamania**

wskazywał na przeszkodę w ewentualnym prowadzeniu akcji lodołamania, którą był brak drożności koryta Wisły dla przejścia lodołamaczy i zapewnienia swobodnego spływu kry i lodów oraz na nieodpowiedni stan techniczny koryta rzeki i urządzeń wodnych (ostrogi, opaski), które w jego ocenie wymagały pilnego podjęcia działań inwestycyjnych.

Zgodnie z art. 165 ust. 1 pkt 6 Prawa wodnego, ochronę przed powodzią realizuje się przez prowadzenie akcji lodołamania.

**Rozbudowa floty
lodołamaczy**

Wody Polskie organizowały w sezonach 2017/2018, 2018/2019, 2019/2020, 2020/2021, 2021/2022 i 2022/2023 zimową osłonę przeciwpowodziową na Dolnej Wiśle, która obejmowała żuławski odcinek tej rzeki. Jej celem było uniknięcie zatorów lodowych i ułatwienie bezkolizyjnego spływu lodów i wód.

W trzech pierwszych sezonach (2017/2018–2019/2020) dysponowano pięcioma własnymi lodołamaczami⁹⁷, a ponadto wynajmowano jedną jednostkę⁹⁸. W sezonie 2020/2021 dysponowano sześcioma⁹⁹, a od sezonu 2021/2022 – dziewięcioma własnymi lodołamaczami¹⁰⁰ (w tym dwoma rezerwowymi). Wykaz lodołamaczy i ich charakterystyki przedstawia załącznik nr 6.4.3 do niniejszej Informacji.

W ocenie RZGW zwiększona do dziewięciu liczba lodołamaczy zapewniała bezpieczeństwo w razie nieprzewidzianych zdarzeń oraz nieplanowanych awarii wykluczających jakiś lodołamacz z akcji.

Powołany przez NIK biegły ocenił, że 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 wydatkowanych środków.

Zdjęcie nr 10

Cztery lodołamacze zacumowane w awanporcie górnym stopnia wodnego Przegalina – od strony Wisły, gotowe do rozpoczęcia akcji lodołamania



Źródło: zdjęcie Zarządu Zlewni w Tczewie.

⁹⁷ Trzema liniowymi oraz po jednym czołowym i pomocniczym.

⁹⁸ W sezonach: 2017/2018 – lodołamacz liniowy, a w sezonach 2018/2019 i 2019/2020 – czołowy. Zamówienia na usługę najmu lodołamacza wraz z załogą w trzech ww. sezonach udzielono w trybie przetargu nieograniczonego. Postanowienia zawartych umów nakładały na wykonawcę obowiązek zapewnienia obsady lodołamacza osobami posiadającymi niezbędne kwalifikacje, potwierdzone stosownymi uprawnieniami i doświadczeniem w akcji lodowej.

⁹⁹ Dwoma czołowymi (w tym jednym nowym) oraz trzema liniowymi i jednym pomocniczym.

¹⁰⁰ Dwoma czołowymi (w tym jednym nowym) oraz sześcioma liniowymi (w tym trzema nowymi) i jednym pomocniczym.

**Członkowie załóg
lodołamaczy
posiadali wymagane
kwalifikacje**

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

- a) składy załóg statków odpowiadały minimalnym wymagom 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 śródlądowej¹⁰¹, a załóg dwóch lodołamaczy wyznaczonych również do łamania lodu na ujściu Wisły do Zatoki Gdańskiej także wymagom rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 23 kwietnia 2018 r. w sprawie wyszkolenia i kwalifikacji członków załóg statków morskich¹⁰²;
- b) 13 z 22 członków załóg stanowili pracownicy Zarządu Zlewni w Tczewie, którzy w służbie pokładowej posiadali wymagane świadectwa i patenty, o których mowa w § 9 ust. 1 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie kwalifikacji zawodowych i składu załóg statków żeglugi śródlądowej. Pozostałych dziewięciu członków załóg zostało zapewnionych przez podmiot zewnętrzny, na podstawie umowy na system operatorski¹⁰³, w tym czterech kapitanów posiadających patent żeglarski kapitana żeglugi śródlądowej klasy A, uprawniający do kierowania statkami na śródlądowych drogach wodnych i morskich wodach wewnętrznych (łamanie lodu w rejonie ujścia Wisły do Zatoki Gdańskiej (dla których wyznaczono kapitanów wskazanych w umowie).

**Instrukcje
prowadzenia
zimowej osłony
na Wiśle**

Zasady prowadzenia zimowej osłony przeciwpowodziowej w kolejnych sezonach określały instrukcje, które zatwierdzał Dyrektor RZGW. W instrukcjach wskazywano osoby odpowiedzialne za wykonywanie zadań w ramach zapewnienia ww. osłony. W siedzibie RZGW umiejscowione było Biuro Akcji Lodowej, którym kierował Dyrektor RZGW. Każdorazowo wyznaczano zastępcę kierownika Biura Akcji Lodowej i asystentów kierownika Biura Akcji Lodowej, a także kierownika lodołamania i jego asystentów oraz koordynatora ds. zaopatrzenia i logistyki. Określono również zakres czynności i odpowiedzialności osób wskazanych w instrukcjach, wymieniono lodołamacze i ich charakterystykę, opisano sposób rozmieszczenia jednostek z dniem rozpoczęcia zimowej osłony przeciwpowodziowej, zawarto wykaz miejsc postoju, napraw i zaopatrzenia lodołamaczy, miejsca zatorogenne na Dolnej Wiśle, wykaz wodowskazów, a także określono etapy i sposób prowadzenia akcji lodołamania.

Biuro Akcji Lodowej gromadziło i analizowało prognozy hydrometeorologiczne w zakresie temperatur powietrza, kierunków wiatru i stanów wody na Wiśle. Przygotowywało również meldunki, sprawozdania, raporty dla KZGW i centrów zarządzania kryzysowego. Kierownictwo i nadzór nad akcją lodową oraz informowanie o przebiegu akcji lodowej należało do obowiązków RZGW. Za przygotowanie szlaku i lodołamaczy, udzielanie informacji o sytuacji zlodzenia Wisły, rozstawienie jednostek i kierowanie ich pracą oraz informowanie o postępie akcji odpowiadał kierownik lodołamania oraz Zarząd Zlewni w Tczewie.

**Sprawozdania
z zimowej osłony
na Wiśle**

Po zakończeniu kolejnych sezonów zimowych kierownik lodołamania lub jego asystent opracowywał i przekazywał do RZGW sprawozdania z zimowej osłony przeciwpowodziowej. Z ich treści wynikało 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 (śryż¹⁰⁴, lód brzegowy bez ukształtowania stałej pokrywy lodowej), nie było konieczności przeprowadzenia akcji lodołamania na Wiśle.

¹⁰¹ Dz. U. poz. 1686, ze zm. – obowiązywało do 24 sierpnia 2023 r.

¹⁰² Dz. U. z 2023 r. poz. 1383.

¹⁰³ Zamówienie publiczne udzielone przez RZGW w trybie przetargu nieograniczonego.

¹⁰⁴ 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.

Zdjęcie nr 11

Dwa lodołamacze (po prawej Narwal) na Wiśle w okolicach Tczewa. Widoczny śręż



Źródło: zdjęcie Zarządu Zlewni w Tczewie.

Czynniki wpływające na skuteczność prowadzenia 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 był brak drożności koryta Wisły dla przejścia lodołamaczy i zapewnienia swobodnego spływu kry i lodów, a stan techniczny koryta rzeki i urządzeń wodnych (ostrogi, opaski) wymagał pilnego podjęcia działań inwestycyjnych. Umożliwiłoby to nie tylko pracę lodołamaczy, ale równocześnie pozwoliło na przywrócenie parametrów właściwych dla obowiązujących klas drogi wodnej.

We wnioskach ujętych w sprawozdaniach sporządzonych w 2022 r. i 2023 r. wskazywano ponadto na konieczność wyszkolenia własnych załóg, z uwagi na ograniczoną dostępność członków załóg na rynku pracy, w szczególności kapitanów z doświadczeniem żeglugi na Wiśle.

Wydatki na zimową osłonę przeciwpowodziową na Wiśle

Na zadania związane z zimową osłoną przeciwpowodziową na Dolnej Wiśle, Wody Polskie wydały w analizowanym okresie łącznie 9342,2 tys. zł. Koszty te dotyczyły przede wszystkim wynajęcia lodołamaczy wraz z załogami w latach 2018–2020, wynagrodzeń wraz z pochodnymi członków załóg statków oraz utrzymania lodołamaczy (m.in. remonty, naprawy, konserwacje, paliwo żeglugowe).

Ponadto na zakup czterech nowych jednostek RZGW wydało 79 mln zł.

5.4. Kształtowanie zagospodarowania przestrzennego obszarów szczególnego zagrożenia powodziowego

Wymogi prawne w zakresie kształtowania zagospodarowania przestrzennego

Zadania RZGW w zakresie kształtowania zagospodarowania przestrzennego obszarów szczególnego zagrożenia powodziowego na Żuławach były wykonywane prawidłowo. W szczególności rozstrzygnięcia w powyższym zakresie wydawano terminowo, po przeprowadzeniu postępowań w sposób zgodny z przepisami.

Ochronę przed powodzią realizuje się przez kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych, w szczególności obszarów szczególnego zagrożenia powodzią (art. 165 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego). W celu zapewnienia ochrony ludności i mienia przed powodzią, zgodnie z art. 166 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, obszary szczególnego zagrożenia powodzią uwzględnia się, określając ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa, strategii rozwoju województwa, strategii rozwoju gminy, strategii rozwoju ponadlokalnego, planu ogólnego gminy (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy do 23 września 2023 r.), miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,

gminnego programu rewitalizacji, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy, dotyczących nieruchomości w całości lub w części położonych na tych obszarach.

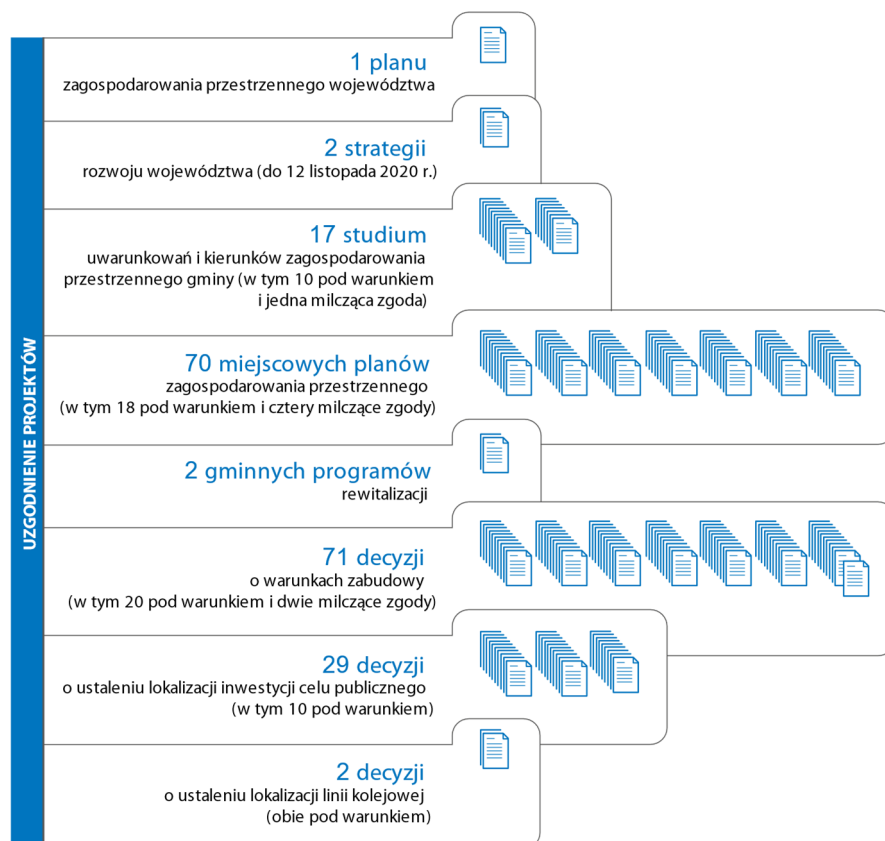
Projekty powyższych dokumentów, z wyłączeniem ww. strategii rozwoju: województwa¹⁰⁵, gminy i ponadlokalnego, a ponadto projekty decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowych, wymagają uzgodnienia z Wodami Polskimi w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (art. 166 ust. 2 Prawa wodnego).

W badanych latach do RZGW wpłynęły:

- w okresie do 12 listopada 2020 r.¹⁰⁶ trzy wnioski o uzgodnienie projektów strategii rozwoju województwa (dwa – warmińsko-mazurskiego i jeden – pomorskiego),
- jeden wniosek o uzgodnienie projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa warmińsko-mazurskiego,
- 27 wniosków o uzgodnienie projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,
- 82 wnioski o uzgodnienie projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- dwa wnioski o uzgodnienie projektów gminnych programów rewitalizacji,
- 112 wniosków o uzgodnienie projektów decyzji o warunkach zabudowy,
- 33 wnioski o uzgodnienie projektów lokalizacji inwestycji celu publicznego
- dwa wnioski o uzgodnienie projektów decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej, które obejmowały obszary szczególnego zagrożenia powodzią na Żuławach.

Infografika 8

Kształtowanie zagospodarowania przestrzennego obszarów szczególnego zagrożenia powodzią poprzez uzgodnienie projektów dokumentów planistycznych i decyzji



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

¹⁰⁵ Strategia rozwoju województwa wymagała uzgodnienia do 12 listopada 2020 r.

¹⁰⁶ Porównaj przypis 105.

Infografika 9

Kształtowanie zagospodarowania przestrzennego obszarów szczególnego zagrożenia powodzią poprzez odmowę uzgodnienia projektów dokumentów planistycznych i decyzji



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Uzgadnianie dokumentów planistycznych dla województw

Projekty strategii rozwoju dwóch województw oraz plan zagospodarowania przestrzennego jednego województwa uzgodniono bez uwag, uwzględniając prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi, poziom zagrożenia powodziowego, proponowaną zabudowę i zagospodarowanie terenu położonego na obszarze zagrożenia powodzią, a także jego aktualne zagospodarowanie oraz dotychczasowe przeznaczenia. Uznano, że zagospodarowanie tych terenów nie powinno utrudniać zarządzania ryzykiem powodziowym na analizowanym obszarze. Uzgodnień dokonano w drodze decyzji (zawierających wszystkie elementy określone w art. 107 § 1 k.p.a.¹⁰⁷), które wydano terminowo, tj. w ciągu 40 dni od dnia wpływu wniosku, zgodnie z art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁰⁸.

Uzgadnianie dokumentów planistycznych dla gmin

W wyniku rozpatrzenia wniosków o uzgodnienie projektów: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz gminnych programów rewitalizacji wydano 106 decyzji administracyjnych, w tym 84 decyzje uzgadniające, z czego 28 po spełnieniu warunków na jakich może nastąpić uzgodnienie oraz 22 odmawiające uzgodnienia projektów ww. dokumentów. Ponadto w pięciu przypadkach zastosowano tzw. „milczącą zgodę”, o której mowa w art. 25 ust. 2 ustawy o planowaniu przestrzennym. W wyniku badania 10 spraw¹⁰⁹ prowadzonych w latach 2021–2023 (do 27 czerwca)¹¹⁰ ustalono, że rozstrzygnięcia wydano terminowo, tj. w ciągu 30 dni

¹⁰⁷ Oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji.

¹⁰⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 977, ze zm. – dalej: „ustawa o planowaniu przestrzennym”.

¹⁰⁹ W tym pięciu dotyczących uzgodnienia projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin (dwóch zakończonych wydaniem decyzji odmawiającej, dwóch zakończonych wydaniem decyzji uzgadniającej po spełnieniu określonych warunków i jednej zatwierdzającej), czterech dotyczących uzgodnienia projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dwóch zakończonych wydaniem decyzji odmawiającej, jednej zakończonych wydaniem decyzji uzgadniającej po spełnieniu określonych warunków i jednej uzgadniającej) oraz jednej dotyczącej uzgodnienia po spełnieniu określonych warunków projektu gminnego programu rewitalizacji.

¹¹⁰ Tj. po okresie objętym kontrolą nr P/20/073 „Zagospodarowanie wód opadowych i roztopowych na terenach zurbanizowanych”, w ramach której również badano takie dokumenty.

**Uzgadnianie
projektów lokalizacji
inwestycji celu
publicznego
oraz decyzji
o warunkach
zabudowy
i o ustaleniu
lokalizacji linii
kolejowej**

od dnia złożenia wniosku, zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym. Uzgodnień oraz odmowy uzgodnienia dokonano w formie decyzji, które zawierały wszystkie elementy wymagane art. 107 § 1 k.p.a. Przyczyną odmowy uzgodnienia dwóch projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz dwóch projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, była przesłanka określona w art. 166 ust. 10 pkt 5 Prawa wodnego, tj. planowane zagospodarowanie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią utrudniałoby zarządzanie ryzykiem powodziowym na tym obszarze.

Z informacji przekazanej NIK przez Prezydenta Miasta Elbląg, Burmistrza Miasta Malborka, Burmistrza Nowego Dworu Gdańskiego i Wójta Gminy Sztutowo wynikało, że wszystkie uwagi RZGW, zawarte w decyzjach zatwierdzających projekty dokumentów po spełnieniu określonych warunków, zostały uwzględnione w ostatecznie przyjętych dokumentach.

W wyniku rozpatrzenia wniosków o uzgodnienie projektów: decyzji o warunkach zabudowy, o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej wydano 145 decyzji, w tym 100 decyzji uzgadniających projekty ww. dokumentów, z czego 32 po spełnieniu warunków, na jakich może nastąpić uzgodnienie i 45 decyzji odmawiających uzgodnienia, a w dwóch przypadkach zastosowano tzw. „milczącą zgodę”, o której mowa w art. 25 ust. 2 ustawy o planowaniu przestrzennym.

W wyniku badania wybranych 11 spraw¹¹¹ prowadzonych w latach 2021–2023 (do 27 czerwca)¹¹² ustalono, że decyzje wydano terminowo, tj. w ciągu: 30 dni od dnia złożenia wniosku, zgodnie z art. 35 k.p.a. w odniesieniu do spraw dotyczących uzgadniania warunków zabudowy, dwóch tygodni od dnia złożenia wniosku, zgodnie z art. 53 ust. 5 ustawy o planowaniu przestrzennym w odniesieniu do spraw dotyczących lokalizacji inwestycji celu publicznego, 14 dni od dnia doręczenia projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej, zgodnie z art. 9o ust. 5b ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym¹¹³. Uzgodnień oraz odmowy uzgodnienia dokonano w formie decyzji zawierających elementy określone w art. 107 § 1 k.p.a.

W dwóch przypadkach odmówiono uzgodnienia projektów decyzji o warunkach zabudowy, gdyż zawarte w tych projektach informacje o konieczności i sposobie zabezpieczenia inwestycji przed powodzią były nieprecyzyjne, a w jednym przypadku brak było zwolnienia od zakazu określonego w art. 77 ust. 1 pkt 3 lit. a Prawa wodnego.

Z informacji przekazanych NIK przez Wojewodę Pomorskiego oraz Wójtów Gmin Stegna i Sztutowo wynikało, że wszystkie uwagi RZGW, zawarte w decyzjach zatwierdzających projekty dokumentów po spełnieniu określonych warunków, zostały uwzględnione w ostatecznie przyjętych dokumentach.

W latach 2018–2023 (do 15 czerwca) do RZGW nie wpłynęły skargi i wnioski związane z kształtowaniem zagospodarowania przestrzennego obszarów szczególnego zagrożenia powodziowego na Żuławach.

5.5. Inne zadania w zakresie ochrony przeciwpowodziowej Żuław

RZGW na ogół prawidłowo realizował inne zadania związane z ochroną przeciwpowodziową Żuław. Decyzje zwalniające od zakazów wykonywania robót lub czynności, które mogą wpływać na szczelność lub stabilność wałów przeciwpowodziowych wydawał wyłącznie w uzasadnionych przypadkach, a stwierdzone nieprawidłowości miały charakter proceduralny.

¹¹¹ W tym ośmiu dotyczących uzgadniania projektów decyzji o warunkach zabudowy (dwóch zakończonych wydaniem decyzji odmawiającej, dwóch zakończonych wydaniem decyzji zatwierdzającej po spełnieniu określonych warunków i czterech uzgadniających), dwóch dotyczących uzgadniania pod pewnymi warunkami projektów decyzji w sprawie lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz jednej dotyczącej uzgodnienia pod pewnymi warunkami projektu decyzji o ustaleniu linii kolejowej.

¹¹² Porównaj przypis 110.

¹¹³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1786, ze zm.

RZGW prowadził kontrole doraźne gospodarowania wodami w zakresie dotyczącym ochrony przeciwpowodziowej Żuław w sytuacjach wskazujących na taką potrzebę. Realizowano politykę informacyjną i edukacyjną dotyczącą ochrony Żuław przed powodzią oraz ograniczania jej skutków, polegającą w szczególności na przeprowadzeniu kampanii edukacyjno-informacyjnej oraz kampanii promocyjnych w ramach projektów dofinansowanych przez Unię Europejską.

W badanym okresie dyrektorzy Zarządów Zlewni nie zawierali z j.s.t. porozumień dotyczących kosztów realizacji inwestycji oraz utrzymania urządzeń wodnych służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław. Natomiast RZGW, mimo upływu prawie sześciu lat od dnia złożenia przez miasto Gdańsk wniosku o zawarcie porozumienia w sprawie powierzenia mu wykonywania praw właścicielskich Skarbu Państwa w stosunku do śródlądowych wód płynących w granicach miasta, nie ustosunkował się do tego wniosku. Podjęcie przez Wody Polskie działań w kierunku zawierania z j.s.t. ww. porozumień jest, w ocenie NIK, celowe z uwagi na ograniczone środki finansowe jakimi dysponują Wody Polskie.

Ochrona prawna wałów przeciwpowodziowych

W celu zapewnienia szczelności i stabilności wałów przeciwpowodziowych, zgodnie z art. 176 ust. 1 pkt 1–5 Prawa wodnego zakazuje się wykonywania robót lub czynności, które mogą wpływać na szczelność lub stabilność wałów przeciwpowodziowych, w tym przejeżdżania przez wały oraz wzdłuż wałów pojazdami¹¹⁴ lub konno oraz przepędzania zwierząt, z wyjątkiem miejsc do tego przeznaczonych, uprawy gruntu, sadzenia drzew lub krzewów na wałach oraz w odległości mniejszej niż 3 m od stopy wału, prowadzenia przez osoby nieuprawnione robót lub czynności ingerujących w konstrukcję wałów przeciwpowodziowych, w tym ich rozkopywania, uszkodzania darniny lub innych umocnień skarp i korony wałów, wbijania słupów i ustawiania znaków, wykonywania na wałach przeciwpowodziowych obiektów lub urządzeń niezwiązanych z nimi funkcjonalnie, wykonywania obiektów budowlanych, kopania studni, sadzawek, dołów oraz rowów w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału.

Zwolnienia od powyższych zakazów może dokonać, w drodze decyzji, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej (art. 176 ust. 4 w związku z art. 240 ust. 3 pkt 1 lit. a ww. ustawy).

Zwolnienia z zakazów określonych w art. 176 ust. 1 pkt 1–5 Prawa wodnego

W latach objętych kontrolę do RZGW wpłynęło 567 wniosków o zwolnienie od powyższych zakazów na obszarze Żuław. W wyniku przeprowadzonych postępowań Dyrektor RZGW wydał 413 zwolnień z ww. zakazów oraz 28 odmów ze zwolnienia z zakazów. Ponadto 33 wnioski pozostawiono bez rozpatrzenia, 75 spraw umorzono, jedno postępowanie zawieszono, a 17 pozostawało w toku.

W wyniku badania wybranych 33 (z 567) postępowań ustalono m.in. że czas ich trwania¹¹⁵ wynosił od dwóch do 137 dni. Spośród nich, siedem postępowań (21%) prowadzono z przekroczeniem określonego w art. 35 § 3 k.p.a. dwumiesięcznego terminu dla sprawy szczególnie skomplikowanej, przy czym w sześciu postępowaniach nie zawiadomiono stron o niezafatwieniu sprawy w terminie, a także nie wskazano nowych terminów załatwienia sprawy. Naruszało to art. 36 § 1 k.p.a. Kierownik Wydziału Koordynacji Ochrony Przed Powodzią i Suszą RZGW wyjaśniła, że kierowany przez nią Wydział borykał się z ciągłą rotacją kadr, na jednego pracownika przypadała bardzo duża liczba spraw, a każdorazowa zmiana wymagała przygotowania pracownika do wykonywania zadań, co w dużym stopniu wpływało na czasochłonność postępowań. Ponadto wskazała, że do czasu prowadzenia postępowania błędnie nie wliczano okresu oczekiwania na opinie jednostek terenowych Wód Polskich.

¹¹⁴ Nie dotyczy przejeżdżania rowerem wzdłuż wałów przeciwpowodziowych.

¹¹⁵ Od dnia wpływu do RZGW wniosku do dnia wydania decyzji, z uwzględnieniem terminów i okresów podlegających wyłączeniu na podstawie art. 35 § 5 k.p.a.

Rozpatrzone wnioski były kompletne, tzn. zawierały wszystkie elementy wymagane art. 176 ust. 5 Prawa wodnego, tj. charakterystykę planowanych działań wraz z podstawowymi danymi technicznymi i opisem planowanych technologii robót, mapę sytuacyjno-wysokościową pobraną z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, kopię tej mapy potwierdzoną przez wnioskodawcę za zgodność z oryginałem albo inną mapę sytuacyjno-wysokościową z naniesionym schematem planowanych obiektów lub robót. W przypadku planowania robót, które mogły naruszyć strukturę korpusu lub podłoża wałów przeciwpowodziowych, dołączono także badania hydrogeologiczne wraz z opinią dotyczącą wpływu tych robót na szczelność i stabilność tych wałów.

Jeden wniosek pozostawiono bez rozpatrzenia, pomimo że nie zachodziły przesłanki określone w art. 64 § 2 k.p.a.¹¹⁶ Wniosek zawierał wszystkie elementy wymagane art. 176 ust. 5 Prawa wodnego, jednak realizacja inwestycji w miejscu wskazanym przez wnioskodawcę była niemożliwa, ponieważ znajdował się tam zjazd z wału przeciwpowodziowego, prowadzący do wylotu stacji pomp. Stąd wezwano wnioskodawcę do skorygowania projektu i przesunięcia położenia obiektu w kierunku skarpy odwodnej wału. W związku z nieskorygowaniem wniosku przez stronę, pozostawiono go bez rozpatrzenia, zamiast wydania rozstrzygnięcia w tej sprawie w formie decyzji administracyjnej. Główny specjalista w Wydziale Koordynacji Ochrony Przed Powodzią i Suszą RZGW, prowadząca ww. postępowanie oraz kierownik tego Wydziału wyjaśnili, że organ wezwał wnioskodawcę do skorygowania wniosku, zgodnie z wcześniej uzyskanymi wytycznymi od Zarządu Zlewni w Tczewie i z powodu braku takiego uzupełnienia, pozostawił sprawę bez rozpatrzenia.

W innej sprawie do czasu kontroli NIK nie wydano postanowienia o zawieszeniu postępowania, pomimo oczekiwania na postanowienie RDOŚ w Gdańsku, dotyczące oceny wpływu inwestycji na obszar Natura 2000. Naruszało to art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej zawiesza postępowanie, gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd.

W przypadku pięciu postępowań ustalono, że Dyrektor RZGW zasadnie odmówił zwolnienia z zakazów określonych w art. 176 ust. 1 pkt 1–5 Prawa wodnego:

- w trzech przypadkach dotyczących poruszania się samochodami po koronie wałów przeciwpowodziowych, uzasadniając, iż Wody Polskie nie były zobligowane do zapewnienia dojazdu do nieruchomości prywatnych,
- w jednym przypadku z uwagi na niedostarczenie dokumentów umożliwiających przeanalizowanie czy inwestycja nie wpłynie negatywnie na wał przeciwpowodziowy,
- w jednym przypadku z uwagi na stwierdzenie uszkodzenia i defloracje nawierzchni z płyt żelbetowych zlokalizowanych na koronie wału przeciwpowodziowego, co może wpłynąć na jego szczelność lub stabilność.

Wydane decyzje zawierały wszystkie wymagane elementy składowe, określone w art. 107 § 1 k.p.a.

**Nie wydawano
decyzji nakazujących
usunięcie drzew
lub krzewów**

W badanych latach Dyrektor RZGW nie wydawał na podstawie art. 240 ust. 3 pkt 1 lit. a Prawa wodnego decyzji nakazujących:

- usunięcie drzew lub krzewów na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią na Żuławach, w celu zapewnienia właściwych warunków przepływu wód powodziowych (art. 175 ust. 1),
- usunięcie drzew lub krzewów z wałów przeciwpowodziowych oraz terenów, o których mowa w art. 176 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, w celu zapewnienia właściwej szczelności lub stabilności wałów przeciwpowodziowych na Żuławach (art. 176 ust. 9).

¹¹⁶ Jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

Kontrole gospodarowania wodami

Zasady prowadzenia kontroli gospodarowania wodami obowiązujące w Wodach Polskich zostały określone 22 stycznia 2020 r. przez Prezesa Wód Polskich¹¹⁷. Zgodnie z nimi, kontrola mogła mieć charakter planowy albo doraźny. Kontrolę planową przeprowadzało się na podstawie planu rocznego, a przy opracowaniu planu brano 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. Do planu kontroli nie wprowadzano – jak wyjaśnił zastępca Dyrektora RZGW ds. ochrony przed powodzią i suszą – podmiotów zlokalizowanych na obszarze Żuław, z uwagi na sugestie i wytyczne Prezesa Wód Polskich.

Kontrole doraźne przeprowadza się obligatoryjnie na polecenie ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej lub Prezesa Wód Polskich oraz z urzędu, po otrzymaniu uzasadnionej informacji wskazującej na prawdopodobieństwo wystąpienia uchybień. Na obszarze Żuław przeprowadzono dwie kontrole doraźne: jedną dotyczącą nawadniania upraw, a drugą – opłat za odprowadzania wód opadowych i roztopowych do rowu¹¹⁸. Nie stwierdzono nieprawidłowości.

Wody Polskie nie podejmowały działań w celu zawarcia z j.s.t. porozumień dotyczących powierzenia i finansowania zadań

RZGW w kontrolowanych latach nie zawierał z j.s.t., na podstawie art. 213 ust. 3 w związku z art. 163 ust. 3 i art. 240 ust. 3 pkt 9 Prawa wodnego, porozumień w celu zapewnienia przez te jednostki, w zakresie swojej właściwości, ochrony ludności i mienia przed powodzią wywołaną przez wody publiczne na obszarze Żuław, stanowiące własność Skarbu Państwa.

Ustalano, że w badanym okresie RZGW otrzymało jeden wniosek o zawarcie z Wodami Polskimi porozumienia, o którym mowa w art. 213 ust. 3 ww. ustawy. Mimo że wpłynął on w styczniu 2018 r., to do czasu kontroli NIK (upłynęło prawie sześć lat) RZGW nie odniósł się do przedstawionej przez miasto Gdańsk propozycji zawarcia porozumienia i nie zajął stanowiska w tej sprawie, co NIK oceniła jako brak rzetelności w wypełnianiu obowiązków RZGW. Wniosek, dotyczący śródlądowych wód płynących znajdujących się w granicach miasta¹¹⁹, w tym na obszarze Żuław, uzasadniono koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa przeciwpowodziowego mieszkańcom Gdańska.

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że w lutym 2022 r. została w RZGW powołana grupa robocza ds. porozumienia z miastem Gdańsk, w trybie art. 213 Prawa wodnego, która w II połowie 2022 r. i I połowie 2023 r. zintensyfikowała swoje działania i po przeprowadzeniu badań historycznych dokonała podziału cieków objętych wnioskiem. Ponadto grupa ustaliła aktualny bieg cieków. Dyrektor RZGW uważał, że nie ma możliwości skorzystania z art. 213 ust. 3 ww. ustawy, gdyż spora część cieków, które były przedmiotem zainteresowania miasta, miała nieuregulowany stan prawny, a RZGW nie miał środków finansowych, ani zasobów ludzkich, które mogłoby oddelegować do zadania mającego na celu wydzielenie działek stanowiących wody płynące od pozostałych gruntów stanowiących własność prywatną. Ponadto zauważył, że zgodnie z brzmieniem

¹¹⁷ 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”).

¹¹⁸ Kontrole te zostały objęte szczegółowym badaniem NIK odpowiednio w ramach kontroli S/22/002/LGD – „Realizacja przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie wybranych zadań związanych z ochroną Żuław przed powodzią i suszą” oraz P/20/073 – „Zagospodarowanie wód opadowych i roztopowych na terenach zurbanizowanych”.

¹¹⁹ Potok Oliwski (Jelitkowski), Potok Rynarzewski, Potok Ewy (Prochowy), Potok Czystej Wody (Lusi), Potok Bernarda (Klukowski), Potok Strzyża (Bystrzec I), Potok Królewski (Bystrzec II), Potok Oruński, Potok Kowalski, Potok Kozacki, Potok Szadółski, Potok Maćkowy, Potok M – 2, Potok Borkowski, Potok Strzelnicza, Potok Strzelenka, Potok Smęgorzyński, Potok Św. Wojciech, Potok M – 1, Potok Jaśkowy, Potok Jasień, Potok Matarnicki, Potok Siedlecki, Kanał Raduni, Kanał Rudnicki, Potok Graniczny, Kanał Warzywód I, Kanał Warzywód II, Kanał Warzywód III, Rozwójka, oraz kanały stanowiące dotychczasowy system melioracji podstawowej zlokalizowane na polderach: Orunia, Olszynka, Rudniki, Stogi, Płonia Mała.

art. 213 ust. 4 Prawa wodnego, porozumienie powinno zawierać m.in. postanowienie dotyczące przekazania środków finansowych na realizację powierzonego zadania, a RZGW nie było w stanie ocenić, jakie to miałyby być środki oraz w jakim zakresie Wody Polskie powinny partycypować w kosztach utrzymania tych cieków. Dyrektor RZGW zauważył również, że grupa robocza wypracowała propozycje rozwiązania sytuacji, które miały zostać przekazane przedstawicielom miasta Gdańsk w 2023 r., po kontroli NIK.

Nie podważając zasadności argumentów przedstawionych przez Dyrektora RZGW, NIK zauważa, że wniosek miasta Gdańsk o zawarcie porozumienia wpłynął na początku 2018 r., czyli prawie sześć lat temu.

W badanym okresie także dyrektorzy Zarządów Zlewni nie zawierali z j.s.t., na podstawie art. 238 ust. 2 w związku z art. 240 ust. 4 pkt 4 Prawa wodnego, porozumień dotyczących kosztów realizacji inwestycji oraz utrzymania urządzeń wodnych służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław.

Z informacji od wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)¹²⁰ 27 gmin położonych na Żuławach wynika, że żadna z nich nie występowała o zawarcie takich porozumień. Natomiast miasto Elbląg ponosiło wydatki w latach 2018–2023 (do 31 lipca)¹²¹, w zakresie utrzymania urządzeń wodnych związanych z ochroną przeciwpowodziową.

Z wyjaśnień Dyrektorów Zarządów Zlewni wynikało, że porozumień nie zawierano, ponieważ planowane zadania inwestycyjne i utrzymanie wód oraz urządzeń wodnych są statutowymi zadaniami Wód Polskich, w których j.s.t. nie uczestniczą oraz, że j.s.t. nie zgłaszały potrzeb w tym zakresie. Zarządy Zlewni nie podejmowały inicjatywy w zakresie partycypacji j.s.t. w kosztach realizowanych zadań.

Z uwagi na ograniczone środki finansowe Wód Polskich na inwestycje i zadania utrzymaniowe służące ochronie przeciwpowodziowej Żuław, podejmowanie przez Zarząd Zlewni działań w celu zawarcia powyższych porozumień, które skutkowałyby ich podpisaniem, mogłoby się przyczynić – w ocenie NIK – do zwiększenia realizowanych zadań inwestycyjnych i utrzymaniowych lub ich zakresu, a w efekcie lepszego zabezpieczenia Żuław przed powodzią.

Zarządy Zlewni podejmowały z j.s.t. współpracę, która obejmowała zagadnienia ochrony przeciwpowodziowej Żuław. Dotyczyło to w szczególności uczestnictwa pracowników Wód Polskich w cyklicznych posiedzeniach powiatowych lub gminnych zespołów zarządzania kryzysowego, na których najczęściej przekazywali oni informacje dotyczące stanu administrowanych wód i urządzeń wodnych, realizowanych prac utrzymaniowych oraz planów inwestycyjnych na terenie działania j.s.t.

RZGW rzetelnie realizowało politykę informacyjną w zakresie ochrony Żuław przed powodzią oraz ograniczania jej skutków. Polegała ona w szczególności na prowadzeniu kampanii edukacyjno-informacyjnej oraz kampanii promocyjnych w ramach projektów dofinansowanych przez Unię Europejską, tj. „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap II” oraz „Budowa lodołamaczy dla RZGW Gdańsk”, w tym:

**Inne formy
współpracy
Wód Polskich z j.s.t.**

**Polityka
informacyjna
Wód Polskich**

¹²⁰ Informacje od: Prezydentów Miast Gdańska, Elbląga i Tczewa, Burmistrzów Dzierżonia, Malborka, Nowego Dworu Gdańskiego, Nowego Stawu, Pastęka, Pruszcza Gdańskiego i Sztumu oraz Wójtów Gmin: Cedry Wielkie, Elbląga, Gronowo Elbląskie, Lichnowy, Malborka, Markusy, Miłoradza, Ostaszewa, Pszczółki, Pruszcza Gdańskiego, Rychlików, Stare Pole, Stary Targ, Stegny, Suchy Dąb, Sztutowa i Tczewa.

¹²¹ Z informacji od Prezydenta Miasta Elbląga wynikało, że miasto Elbląg ponosiło w latach 2018–2023 (31 lipiec) wydatki w zakresie utrzymania urządzeń wodnych: w 2018 r. – 218 tys. zł, 2019 r. – 586 tys. zł, 2020 r. – 463 tys. zł, 2021 r. – 133 tys. zł, 2022 r. – 57 tys. zł, 2023 (31 lipiec) – 23 tys. zł. Ponadto w 2020 r. realizowane było na terenie lasu komunalnego Bażantarnia, przedsięwzięcie polegające na regulacji Srebrnego Potoku wraz z odtworzeniem tzw. „czerwonego szlaku”. W związku z tym przedsięwzięciem prowadzona była korespondencja pomiędzy miastem a Wodami Polskimi, której tematem były m.in. podejmowane przez Wody Polskie działania w zakresie regulacji Srebrnego Potoku, budowy zbiornika retencyjnego oraz kablowej linii energetycznej w rejonie tego zbiornika.

- kampanii edukacyjno-informacyjnej „Żuławy w zgodzie z żywiołem”, na którą składało się prowadzenie działań public relations, realizacja filmu, szkolenia edukacyjne dla nauczycieli, przeprowadzenie konkursów dla dzieci i młodzieży oraz szkolenia dla lokalnych urzędników, działaczy i służb z rejonu Żuław;
- kampanii promocyjnej dla projektu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap II – Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku”, na którą składały się przeprowadzenie briefingów prasowych i konferencji podsumowującej projekt, udział w wydarzeniach branżowych związanych z gospodarką wodną, opracowanie albumu pamiątkowego, zbudowanie strony internetowej w domenie www.zulawy.gda.pl;
- działania promocyjne projektu „Budowa lodołamaczy dla RZGW Gdańsk”, w tym zorganizowanie uroczystości przyjęcia lodołamacza czołowego do eksploatacji, montaż filmu i zorganizowanie konferencji podsumowującej realizację projektu, opracowanie albumu pamiątkowego, wykonanie i dostawę kalendarzy na 2023 rok.

Wszystkie zaplanowane działania w zakresie ww. kampanii uwzględniały zagadnienia związane z ochroną przeciwpowodziową, a w szczególności strategię ochrony przed powodzią, metody ograniczania zagrożenia powodziowego, zarządzanie ryzykiem powodziowym.

Ponadto, jak wyjaśnił zastępca Dyrektora RZGW ds. ochrony przed powodzią i suszą, RZGW od 2019 r. prowadziło także działania na rzecz edukacji uczniów szkół podstawowych w zakresie zagrożeń powodziowych w ramach programu „Aktywni Błękitni szkoła przyjazna wodzie”, a dla uczniów szkół zawodowych i studentów, RZGW przeprowadziło osiem zajęć plenerowych na temat zabezpieczenia przeciwpowodziowego na obiektach hydrotechnicznych, połączonych ze zwiedzaniem i prelekcjami pracowników. W latach 2021–2023 przeprowadziło także trzy coroczne akcje promocyjne „Rejs z Radiem Gdańsk”, podczas których przez tydzień na antenie przybliżano tematykę przeciwpowodziową.

W badanym okresie RZGW na realizację działań w zakresie polityki informacyjnej i edukacyjnej ochrony Żuław przed powodzią poniósł łączne wydatki w wysokości 1182,4 tys. zł¹²².

¹²² W tym w ramach projektu „Kompleksowe Zabezpieczenie Przeciwpowodziowe Żuław” – 967,7 tys. zł, „Budowa lodołamaczy dla RZGW Gdańsk” – 140,9 tys. zł oraz Rejs z Radiem Gdańsk – 73,8 tys. zł. Na pozostałe działania nie ponoszono wydatków.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy zrealizowane przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie działania zwiększyły skuteczność ochrony przeciwpowodziowej Żuław?
Cele szczegółowe	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe: 1. Czy prawidłowo realizowano zadania związane z inwestycjami służącymi ochronie przeciwpowodziowej Żuław i czy osiągnięto zakładane efekty? 2. Czy realizacja zadań dotyczących utrzymania urządzeń wodnych służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław była prawidłowa i skuteczna? 3. Czy prawidłowo i skutecznie prowadzono akcje lodołamania na Wiśle? 4. Czy zadania w zakresie kształtowania zagospodarowania przestrzennego obszarów szczególnego zagrożenia powodziowego na Żuławach były wykonywane prawidłowo? 5. Czy inne zadania w zakresie ochrony przeciwpowodziowej Żuław były wykonywane prawidłowo?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto cztery terenowe jednostki organizacyjne Wód Polskich: Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku oraz Zarządy Zlewni w: Elblągu, Gdańsku i Tczewie.
Kryteria kontroli	Kontrole zostały przeprowadzone na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 5 ust. 1 ustawy o NIK).
Okres objęty kontrolą	Lata 2018–2023 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych), a w przypadku badania realizacji II etapu Programu Żuławskiego również lata 2016–2017 oraz działania wcześniejsze, które miały wpływ na kontrolowaną działalność. Niniejszą kontrolę przeprowadzono w okresie od 20 kwietnia do 20 października 2023 r. ¹²³
Kontrola doraźna	W niniejszej Informacji wykorzystano również wyniki kontroli doraźnej nr S/22/002/LGD „Realizacja przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie wybranych zadań związanych z ochroną Żuław przed powodzią i suszą”, którą przeprowadzono w RZGW i Zarządzie Zlewni w Elblągu w okresie od 7 października 2022 r. do 21 kwietnia 2023 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W ramach kontroli uzyskano informacje od: – Ministra Infrastruktury – dotyczące monitorowania w latach 2018–2023 realizacji działań zawartych w Planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły oraz PZRP z 2016 r. i 2022 r., wydawania Prezesowi Wód Polskich ewentualnych wytycznych i poleceń w zakresie sposobu realizacji zadań służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław, akceptowania przygotowanych przez Prezesa Wód Polskich propozycji dotyczących sposobu realizacji zadań w zakresie inwestycji służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław (art. 354 ust. 2 pkt 2 Prawa wodnego), dokonywania rocznych ocen działalności Wód Polskich (art. 356 ust. 2 pkt 2) za lata 2018–2022 i ewentualnego uwzględnienia w nich realizacji zadań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej Żuław, a także uwzględnienia tych zadań w programach realizacji zadań związanych z utrzymywaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną oraz planowanych inwestycji w gospodarce wodnej i ich zmian (art. 356 ust. 2 pkt 4 Prawa wodnego), a ponadto przeprowadzania kontroli działalności Wód Polskich, w tym m.in. ich terenowych jednostek

¹²³ Data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego.

organizacyjnych bezpośrednio odpowiedzialnych za ochronę przeciwpowodziową Żuław i otrzymania ewentualnych skarg na działalność Wód Polskich w zakresie ochrony przeciwpowodziowej Żuław,

- Prezesa Wód Polskich – dotyczące określenia w rocznych planach działania Wód Polskich, o których mowa w art. 240 ust. 13 Prawa wodnego, na lata 2018–2023 zadań oraz działań w zakresie ochrony przeciwpowodziowej Żuław, wskazania w sprawozdaniach z działalności Wód Polskich, o których mowa w art. 240 ust. 14 ww. ustawy, za lata 2018–2022 zadań oraz działań w zakresie ochrony przeciwpowodziowej Żuław, a także w sprawie nieprzedstawienia Wojewodom Pomorskiemu i Warmińsko-Mazurskiemu wniosku w sprawie przyjęcia plan utrzymania wód oraz sporządzenia przez Wody Polskie programów, o których mowa w art. 240 ust. 9 pkt 1 i 2 ww. ustawy i uwzględnienia w nich zadań służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław,
- Wojewodów Pomorskiego i Warmińsko-Mazurskiego w sprawie sporządzenia i przekazania ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej rocznych sprawozdań, w zakresie swojej właściwości, z realizacji działań zawartych w PZRP z 2016 r. za lata: 2018–2022, a także przyczyn nieprzyjęcia¹²⁴ planu utrzymania wód, o którym mowa w art. 327 ust. 1 Prawa wodnego, w terminie do dnia 22 grudnia 2021 r. (zgodnie z art. 557 ww. ustawy),
- Marszałków Województw Pomorskiego i Warmińsko-Mazurskiego w sprawie sporządzenia i przekazania ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej rocznych sprawozdań, w zakresie swojej właściwości, z realizacji działań zawartych w PZRP z 2016 r. za lata: 2018–2022¹²⁵,
- Dyrektorów RDOŚ w Gdańsku i Olsztynie m.in. w sprawie liczebności zwierząt z gatunku bóbr europejski (*Castor fiber*) oraz wydawania w stosunku do tych zwierząt mających siedliska na Żuławach, zezwoleń wymienionych w art. 56 ust. 2 oraz art. 56a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, które obowiązywały w latach 2018–2023, prowadzenia kontroli spełniania warunków określonych w wydanych przez siebie zezwoleniach, sposobu wykorzystania poszczególnych zezwoleń,
- wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) położonych na Żuławach – dotyczące m.in. ich oceny w zakresie stanu zabezpieczeń przeciwpowodziowych na Żuławach, wystąpienia ewentualnych problemów w zakresie ochrony przeciwpowodziowej Żuław, a także wnioskowania do Wód Polskich o powierzenie wykonywania praw właścicielskich Skarbu Państwa w stosunku do śródlądowych wód płynących znajdujących się na Żuławach, ponoszenia kosztów inwestycji prowadzonych na wodach stanowiących własność Skarbu Państwa, kosztów inwestycji w zakresie urządzeń wodnych oraz kosztów utrzymania tych wód lub urządzeń, podejmowania działań w celu zawarcia z Wodami Polskimi ewentualnych porozumień określających wysokość ponoszonych ww. kosztów.

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK

Delegatura NIK w Gdańsku zleciła Wojewódzkim Inspektorom Nadzoru Budowlanego w Gdańsku i Olsztynie przeprowadzenie kontroli doraźnych w Zarządach Zlewni w zakresie stanu technicznego oraz przydatności do użytkowania wybranych budowli i urządzeń przeciwpowodziowych administrowanych przez te jednostki organizacyjne Wód Polskich.

Zlecone kontrole doraźne zostały przeprowadzone w okresie od 5 lipca do 30 sierpnia 2023 r.

Powołanie biegłego

W związku z niniejszą kontrolą, na podstawie art. 49 ust. 1 ustawy o NIK, powołano biegłego w dziedzinie inżynierii i gospodarki wodnej, który przeprowadził badania i wydał na ich podstawie opinię w zakresie wyboru

¹²⁴ Zgodnie z art. 327 ust. 6 ww. ustawy, jeżeli plan utrzymania wód obejmowałby tereny położone w obszarze działania co najmniej dwóch wojewodów, plan ten ustanawiają wspólnie właściwi wojewodowie w drodze aktu prawa miejscowego.

¹²⁵ Art. 328 ust. 2 Prawa wodnego.

i realizacji zadań służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław, w tym w ramach II etapu Programu Żuławskiego, oraz ich efektów (m.in. wpływ wykonanych zadań na skuteczność ochrony przeciwpowodziowej). Badania biegłego obejmowały zakres działań/zadań proponowanych w ramach II etapu Programu Żuławskiego – ich kompletności, optymalności i odpowiedniości w stosunku do faktycznych potrzeb, a także czy proponowane do realizacji przez Wody Polskie w latach 2018–2023 pozostałe (poza Programem Żuławskim) zadania inwestycyjne i remontowe były optymalne i czy odpowiadały faktycznym potrzebom, tj. spodziewanym zagrożeniom powodziowym. Ponadto biegły ocenił poszczególne działania/zadania pod względem ich znaczenia (istotności) dla ochrony przeciwpowodziowej Żuław, zakresu i pilności realizacji. Biegły przeanalizował również w jakim zakresie działania/zadania planowane do realizacji w III etapie Programu Żuławskiego, tj. po 2023 r., odpowiadały na ryzyka i potrzeby w zakresie ochrony przeciwpowodziowej Żuław.

Kontrolę realizowała Delegatura Najwyższej Izby Kontroli w Gdańsku.

**Działania jednostek
Wód Polskich
w toku kontroli NIK**

W związku z dokonanymi ustaleniami niektóre jednostki organizacyjne Wód Polskich podejmowały jeszcze w trakcie kontroli działania w celu wyeliminowania stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości, m.in.:

- w RZGW wydano postanowienie o zawieszeniu postępowania w sprawie zwolnienia z zakazu wykonywania robót lub czynności, które mogą wpływać na szczelność lub stabilność wałów przeciwpowodziowych, do czasu przedłożenia przez wnioskodawcę raportu oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000,
- w Zarządzie Zlewni w Tczewie zaktualizowano instrukcje eksploatacji stopni wodnych Przegalina i Gdańska Głowa, a prowadzone dotychczas w plikach MS Word książki obiektu budowlanego dla 528 ostróg zostały wydrukowane i uzupełnione tak aby spełniały wymogi prawne.

**Wnioski
pokontrolne**

Wyniki kontroli przedstawiono w czterech wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano ogółem 22 wnioski pokontrolne. Dotyczyły one m.in.:

- weryfikowania przez RZGW planowanych zadań utrzymaniowych, zgłaszanych przez Zarządy Zlewni, pod kątem ich zgodności z dokumentami planistycznymi, w szczególności z obowiązującym planem utrzymania wód,
- niezwłocznego wystąpienia do Ministra Infrastruktury z wnioskami o wydanie wymaganych pozwoleń wodnoprawnych dotyczących stopni wodnych Przegalina oraz Gdańska Głowa, wyposażonych w służby żeglugowe i wrota przeciwpowodziowe,
- wystąpienia do Ministra Infrastruktury o wydanie pozwoleń wodnoprawnych na odwadnianie gruntów i upraw za pomocą 24 stacji pomp,
- podjęcia niezwłocznych działań w celu ustalenia czy dla pięciu stacji pomp zostały wydane obowiązujące pozwolenia wodnoprawne, a w przypadku ich braku – wystąpienie do Ministra Infrastruktury o wydanie pozwoleń wodnoprawnych na odwadnianie gruntów i upraw za pomocą tych przepompowni,
- poddawania przez Zarząd Zlewni w Tczewie 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,
- poddawania przez Zarząd Zlewni w Elblągu budowli przeciwpowodziowych ww. kontrolom okresowym przez osoby do tego uprawnione,
- terminowego przekazywania RDOŚ w Gdańsku sprawozdań RZGW w zakresie wykonania zezwoleń na niszczenie nor bobra europejskiego,
- niezwłocznego zajęcia przez RZGW stanowiska i poinformowania o nim przedstawicieli miasta Gdańsk, w sprawie objętej wnioskiem z 15 stycznia 2018 r. o zawarcie z Wodami Polskimi porozumienia, o którym mowa w art. 213 ust. 3 Prawa wodnego,
- w zakresie prowadzenia przez RZGW postępowań dotyczących zwolnienia z zakazów określonych w art. 176 ust. 1 pkt 1-5 Prawa wodnego: terminowego załatwiania spraw, zawiadamiania stron o niezafatwieniu sprawy w terminie, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin

	załatwienia sprawy i pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia, załatwiania spraw przez wydanie decyzji w każdym przypadku gdy wniosek spełnia wymogi prawne, zawieszania postępowań w przypadku wystąpienia przesłanek określonych w k.p.a., – terminowego informowania przez RZGW skarżących o sposobie załatwienia skarg oraz ujmowania w zawiadomieniach RZGW o odmownym załatwieniu skargi pouczenia o treści art. 239 k.p.a., – przestrzegania procedury przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków wprowadzonych zarządzeniem Prezesa Wód Polskich, w zakresie obiegu dokumentów w procesie rejestrowania skarg i wniosków.
Stan realizacji wniosków pokontrolnych	Z otrzymanych informacji o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że zrealizowano 15 wniosków, tj. 68 %, a w trakcie realizacji pozostawało siedem wniosków (32 %).
Pozostałe informacje	Po kontrolach w trzech jednostkach organizacyjnych Wód Polskich Prezes Wód Polskich wniósł cztery zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych. Dotyczyły one wymogu uzyskania pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód, polegające na odwadnianiu, za pomocą stacji pomp, gruntów i upraw (Zarządy Zlewni w Elblągu i Gdańsku) oraz wskazanych w wystąpieniu po kontroli w Zarządzie Zlewni w Tczewie zakresu jednego z zadań i kwoty planowanych wydatków na realizację innego zadania. Zastrzeżenia do dwóch wystąpień pokontrolnych po kontrolach w Zarządach Zlewni w Elblągu i Gdańsku zostały oddalone, a zastrzeżenia do wystąpienia po kontroli w Zarządzie Zlewni w Tczewie uwzględnione w części. W związku z wynikami kontroli planowej oraz kontroli doraźnej nr S/22/002/LGD Najwyższa Izba Kontroli skierowała: – dwa zawiadomienia do prokuratury w sprawie przeprowadzenia okresowych kontroli stanu technicznego niektórych obiektów budowlanych w zakresie instalacji elektrycznej i piorunochronnej przez osobę zawieszoną w prawach członka Izby Inżynierów Budownictwa, tj. nieposiadającą prawa wykonywania samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie, – dwa zawiadomienia do wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego o niedopełnieniu obowiązku poddania niektórych budowli wymagany okresowym kontrolom stanu technicznego – zawiadomienie do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie pracownika Wód Polskich zawieszonego w prawach członka Izby Inżynierów Budownictwa, który przeprowadził kontrole okresowe stanu technicznego stacji pomp w zakresie instalacji elektrycznej i odgromowej. Ponadto na podstawie art. 62a ust. 1 ustawy o NIK, Prezes NIK powiadomił Ministra Infrastruktury o uwagach, ocenach i wnioskach sformułowanych w trzech wystąpieniach pokontrolnych po kontroli planowej, dotyczących m.in. szczególnego korzystania przez Zarządy Zlewni z wód bez wymaganych pozwoleń wodnoprawnych. [str. 12–13, 39–41]. Finansowe skutki nieprawidłowości stwierdzone w kontroli planowej wyniosły ogółem 160 617,0 tys. zł i dotyczyły wydatków Wód Polskich na planowane zadania utrzymaniowe, które wcześniej nie zostały zweryfikowane w RZGW pod kątem ich zgodności z PUW, co naruszało postanowienia regulaminu organizacyjnego Wód Polskich. [str. 29–30].

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Gdańsku	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku	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 Dac, Prezes Wód Polskich, od 17 stycznia 2018 r. do 16 sierpnia 2022 r.
2.		Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Zarząd Zlewni w Elblągu	
3.		Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Zarząd Zlewni w Gdańsku	
4.		Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Zarząd Zlewni w Tczewie	

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku	w formie opisowej	wykonanie w ramach II etapu Programu Żuławskiego zadań inwestycyjnych, które zwiększyły skuteczność ochrony przeciwpowodziowej Żuław, prawidłowe prowadzenie postępowań w sprawie udzielenia zamówień publicznych na realizację zadań inwestycyjnych i utrzymaniowych służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław, prawidłowa realizacja działań w celu zapewnienia skutecznej zimowej osłony przeciwpowodziowej na Wiśle (ze względu na korzystne temperatury i stany wody nie było konieczności prowadzenia akcji lodołamania), zgodne z przepisami i rzetelne realizowanie zadań w zakresie kształtowania zagospodarowania przestrzennego obszarów szczególnego zagrożenia powodziowego na Żuławach, rzetelne realizowanie polityki informacyjnej w zakresie ochrony Żuław przed powodzią	brak weryfikacji planowanych zadań utrzymaniowych zgłoszonych przez Zarządy Zlewni, pod kątem ich zgodności z PUW, niezajęcie, pomimo upływu prawie sześciu lat od dnia złożenia przez miasto Gdańsk wniosku o zawarcie porozumienia, o którym mowa w art. 213 ust. 3 Prawa wodnego, stanowiska w tej sprawie, niepodjęcie skutecznych działań zmierzających do uzyskania pozwolenia na czynności podlegające zakazom w stosunku do bobra europejskiego, tj. niszczenie nor na obszarze wałów przeciwpowodziowych m.in. Kanału Piaskowego oraz rzek Motławy i Raduni, skutkiem czego w okresie od 2020–2022 (do 18 listopada) Wody Polskie nie posiadały zezwolenia na umyślne płoszenie i niepokojenie, niszczenie i usuwanie nor bobra europejskiego na terenie ww. cieków, co uniemożliwiało zgodne z przepisami prowadzenie prac utrzymaniowych na wałach przeciwpowodziowych, związanych z usuwaniem skutków działalności bobrów, przekazanie do RDOŚ w Gdańsku z opóźnieniem sprawozdania z zakresu wykonania w 2022 r. zezwolenia na niszczenie nor bobra europejskiego, niezawarcie w zawiadomieniach o sposobie załatwienia ośmiu skarg wymaganego pouczenia, a w trzech przypadkach niepoinformowanie skarżących o sposobie załatwienia skargi, nieterminowe przeprowadzenie siedmiu postępowań w sprawie zwolnienia od zakazów określonych w art. 176 ust. 1 pkt 1–5 Prawa wodnego, niezawiadomienie stron w sześciu postępowaniach o niezakończonym sprawie w terminie, a także niewskazanie nowych terminów ich załatwienia, proceduralne naruszenie przepisów k.p.a. w zakresie pozostawienia jednego wniosku bez rozpatrzenia oraz niezawieszenia jednego postępowania, pomimo wystąpienia przesłanek
2.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Zarząd Zlewni w Elblągu	w formie opisowej	wykonanie dwóch przedsięwzięć inwestycyjnych, które zwiększyły skuteczność ochrony przeciwpowodziowej Żuław, prawidłowe prowadzenie postępowań w sprawie udzielenia zamówień publicznych na realizację zadań inwestycyjnych i utrzymaniowych służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław oraz prawidłowa realizacja tych zadań, a także podejmowanie adekwatnych działań w przypadku zadań, które z przyczyn leżących po stronie wykonawcy nie zostały zrealizowane w całości, prawidłowa realizacja wydatków na ww. zadania	odwadnianie gruntów i upraw na obszarach o łącznej powierzchni 13,5 tys. ha, z wykorzystaniem dziewięciu stacji pomp, a także użytkowanie stopnia wodnego (wyposażonego w służę żegludową i wrota przeciwpowodziowe), bez wymaganych pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód, a w przypadku pięciu kolejnych stacji pomp – brak wiedzy czy takie pozwolenia zostały wydane, niesprawowanie skutecznego nadzoru nad formalną zawartością protokołów kontroli stanu technicznego oraz księzek obiektów

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
				(m.in. liczne przypadki braku wskazania w protokołach niektórych wymaganych elementów oraz braków w książkach obiektów), nierzetelne prowadzenie dokumentacji pracy 15 stacji pomp, wykonanie przez osobę nieuprawnioną (zawieszoną w prawach członka Izby Inżynierów Budownictwa) 12 kontroli rocznych i jednej pięcioletniej 13 stacji pomp w zakresie instalacji elektrycznej i piorunochronnej, niezaewidencjonowanie w rejestrze skarg i wniosków dwóch pism podlegających tej ewidencji
3.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Zarząd Zlewni w Gdańsku	w formie opisowej	wykonanie trzech przedsięwzięć inwestycyjnych, które zwiększyły skuteczność ochrony przeciwpowodziowej Żuław, poddawanie budowli okresowym kontrolom stanu technicznego, prawidłowe prowadzenie postępowań w sprawie udzielenia zamówień publicznych na realizację zadań inwestycyjnych i utrzymaniowych służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław oraz prawidłowa realizacja tych zadań, a także podejmowanie adekwatnych działań w przypadku zadań, które z przyczyn leżących po stronie wykonawcy nie zostały zrealizowane w całości, prawidłowa realizacja wydatków na ww. zadania	odwadnianie gruntów i upraw na obszarach o łącznej powierzchni 28,6 tys. ha, z wykorzystaniem 15 stacji pomp, bez wymaganych pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód, zniszczenie lub usunięcie bez zezwolenia RDOŚ w Gdańsku pięciu nor wydrążonych w wałach przeciwpowodziowych przez bobry, które są gatunkiem chronionym, brak w protokołach z kontroli rocznych 19 stacji pomp opisu ustaleń potwierdzających sprawdzenie elementów budynków, a protokół z kontroli wrót przeciwsztormowych – sprawdzenie estetyki obiektu i jego otoczenia, brak jednego protokołu z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego
4.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Zarząd Zlewni w Tczewie	w formie opisowej	przystąpienie do realizacji zadania dotyczącego odbudowy wybranych odcinków prawego i lewego wału przeciwpowodziowego Wisły, prawidłowe prowadzenie postępowań w sprawie udzielenia zamówień publicznych na realizację zadań inwestycyjnych i utrzymaniowych służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław oraz prawidłowa realizacja tych zadań, prawidłowa realizacja wydatków na ww. zadania	użytkowanie dwóch stopni wodnych wyposażonych w śluzy żeglugowe i wrota przeciwpowodziowe bez wymaganych pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód oraz bez aktualnych instrukcji eksploatacji, niepoddanie obowiązkowym okresowym kontrolom stanu technicznego i przydatności do użytkowania 528 (z 545, tj. 97 %) budowli regulacyjnych – ostróg na żuławskim odcinku Wisły, prowadzenie książek obiektu budowlanego dla ostróg niezgodnie z przepisami, w sześciu (z 204 objętych badaniem) protokołach kontroli stanu technicznego obiektów, budowli i urządzeń wodnych brak było niektórych informacji wymaganych Prawem budowlanym

*/ pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Prawo wodne	Zagadnienia związane z gospodarką wodną reguluje ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne ¹²⁶ , która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. Do tego czasu obowiązywała ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne ¹²⁷ . Przepisy transponują do polskiego systemu prawa postanowienia dyrektyw Parlamentu Europejskiego (wymienionych w dalszej treści Analizy).
Utrzymanie wód	W myśl art. 226 Prawa wodnego utrzymywanie wód stanowi obowiązek ich właściciela (ust. 1) i obejmuje działania wynikające z planu utrzymania wód oraz niewynikające z planu utrzymania wód, jeżeli nie wywierają one istotnego wpływu na osiągnięcie celów środowiskowych, o których mowa w art. 56, art. 57, art. 59 i art. 61 ustawy albo jeżeli zachodzi pilna i uzasadniona konieczność realizacji tych działań z uwagi na zapewnienie ochrony przed powodzią lub suszą oraz w związku z koniecznością usunięcia skutków powodzi lub suszy. Zgodnie z art. 227 ust. 1 Prawa wodnego utrzymanie publicznych śródlądowych wód powierzchniowych oraz morskich wód wewnętrznych polega także na zachowaniu stanu dna lub brzegów oraz na remoncie lub konserwacji istniejących budowli regulacyjnych. Utrzymywanie wód ma na celu zapewnienie: ochrony przed powodzią lub usuwania skutków powodzi, spływu lodu oraz przeciwdziałania powstawaniu niekorzystnych zjawisk lodowych, warunków umożliwiających korzystanie z wód, w tym utrzymywania zwierciadła wody na poziomie umożliwiającym funkcjonowanie urządzeń wodnych, obiektów mostowych, rurociągów, linii energetycznych, linii telekomunikacyjnych oraz innych urządzeń, warunków eksploatacyjnych śródlądowych dróg wodnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej¹²⁸, działania urządzeń wodnych, w szczególności ich odpowiedniego stanu technicznego i funkcjonalnego – i nie powinno uniemożliwić osiągnięcia celów środowiskowych określonych w art. 56, art. 57, art. 59 oraz w art. 61, przy uwzględnieniu dopuszczalności nieosiągnięcia celów środowiskowych, o której mowa w art. 66 ustawy. Utrzymywanie wód jest realizowane przez: wykaszanie roślin z dna oraz brzegów śródlądowych wód powierzchniowych, usuwanie roślin pływających i korzeniących się w dnie śródlądowych wód powierzchniowych, usuwanie drzew i krzewów porastających dno oraz brzegi śródlądowych wód powierzchniowych, usuwanie ze śródlądowych wód powierzchniowych przeszkód naturalnych oraz wynikających z działalności człowieka, zasypywanie wyrw w brzegach i dnie śródlądowych wód powierzchniowych oraz ich zabudowę biologiczną, udrażnianie śródlądowych wód powierzchniowych przez usuwanie zatorów utrudniających swobodny przepływ wód oraz usuwanie namulów i rumoszu, remont lub konserwację stanowiących własność właściciela wód: ubezpieczeń w obrębie urządzeń wodnych oraz budowli regulacyjnych, rozbiórkę lub modyfikację tam bobrowych oraz zasypywanie nor bobrów lub nor innych zwierząt w brzegach śródlądowych wód powierzchniowych.
Obowiązki właściciela wód	Przepisy art. 231 określają obowiązki właściciela śródlądowych wód powierzchniowych. Należy do nich: zapewnienie osiągnięcia celów środowiskowych, o których mowa w art. 56, art. 57, art. 59 oraz w art. 61 ustawy, utrzymanie w należytym stanie technicznym koryta cieków naturalnych oraz kanałów, będących w jego władaniu, zapewnienie swobodnego spływu wód powodziowych oraz lodów, współuczestniczenie w odbudowywaniu ekosystemów zdegradowanych przez niewłaściwą eksploatację zasobów wodnych, umożliwienie wykonywania obserwacji i pomiarów hydrologiczno-meteorologicznych oraz hydrogeologicznych.

¹²⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 1478, ze zm.

¹²⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1121, ze zm.

¹²⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 1097, ze zm.

Utrzymywanie urządzeń wodnych polega na ich eksploatacji, konserwacji oraz remontach w celu zachowania ich funkcji (art. 188 ust. 1).

Zgodnie z art. 236 ust. 1 Prawa wodnego regulacja koryt cieków naturalnych, zwana dalej „regulacją wód”, służy poprawie warunków korzystania z wód i ochronie przeciwpowodziowej lub ochronie przed suszą. Regulacja wód polega na podejmowaniu przedsięwzięć dotyczących kształtowania przekroju podłużnego i poprzecznego oraz układu poziomego koryta cieku naturalnego. Regulację wód stanowią w szczególności działania niebędące działaniami związanymi z utrzymywaniem wód, o których mowa w art. 227 ust. 3 ustawy (ust. 2).

Wody Polskie i ich struktura

Z dniem 1 stycznia 2018 r. utworzono Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (art. 525 ust. 2). Zgodnie z art. 239 ww. ustawy Wody Polskie są państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹²⁹ (ust. 1). Ich siedzibą jest Warszawa (ust. 2). W skład Wód Polskich wchodzi następujące jednostki organizacyjne: Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej z siedzibą w Warszawie, regionalne zarządy gospodarki wodnej z siedzibami w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Gliwicach, Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i we Wrocławiu, a ponadto zarządy zlewni i nadzory wodne (ust. 3). Tym samym z dniem wejścia w życie ustawy zniesiono Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej, a Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej oraz regionalne zarządy gospodarki wodnej będące państwowymi jednostkami budżetowymi stały się jednostkami organizacyjnymi Wód Polskich (art. 525 ust. 1 i 7). Również od tego dnia Wody Polskie wykonują zadania dotychczasowego Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, dotychczasowych dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej oraz marszałków województw związane z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, a także inwestycjami w gospodarce wodnej (art. 526). Z dniem wejścia w życie Prawa wodnego należności, zobowiązania, prawa i obowiązki KZGW będącego państwową jednostką budżetową oraz regionalnych zarządów gospodarki wodnej będących państwowymi jednostkami budżetowymi stają się odpowiednio należnościami, zobowiązaniami, prawami i obowiązkami Wód Polskich (art. 527).

Zgodnie ze statutem Wód Polskich (§ 2 ust. 2 i 3), nadanym przez Ministra Środowiska¹³⁰, KZGW jest centralną jednostką organizacyjną Wód Polskich, zaś regionalne zarządy gospodarki wodnej, zarządy zlewni i nadzory wodne są terenowymi jednostkami organizacyjnymi Wód Polskich. Dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej koordynują, w imieniu Prezesa Wód Polskich, działalność zarządów zlewni zlokalizowanych na obszarze działania regionalnych zarządów gospodarki wodnej (§ 6 ust. 2). Natomiast dyrektorzy zarządów zlewni koordynują, w imieniu Prezesa Wód Polskich, działalność nadzorów wodnych zlokalizowanych na obszarze działania zarządów zlewni (§ 6 ust. 3).

Przepisy dotyczące ochrony przed powodzią zawarte zostały w dziale IV Prawa wodnego.

Ochrona przed powodzią

Zgodnie z art. 163 ust. 1 ochrona przed powodzią jest zadaniem Wód Polskich oraz organów administracji rządowej i samorządowej. Prowadzi się ją z uwzględnieniem map zagrożenia powodziowego, map ryzyka powodziowego oraz planów zarządzania ryzykiem powodziowym (ust. 5). W myśl art. 163 ust. 6 Prawa wodnego ochronę przed powodzią realizuje się, uwzględniając wszystkie elementy zarządzania ryzykiem powodziowym, w szczególności zapobieganie, ochronę, stan należytego przygotowania i reagowanie w przypadku wystąpienia powodzi, usuwanie skutków powodzi, odbudowę i wyciąganie wniosków w celu ograniczania potencjalnych negatywnych skutków powodzi dla zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej, w zakresie określonym w przepisach ustawy oraz w przepisach odrębnych.

¹²⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

¹³⁰ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie (Dz. U. poz. 2506).

Wstępna ocena ryzyka powodziowego

Wstępną ocenę ryzyka powodziowego przygotowują Wody Polskie, a zatwierdza minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, na podstawie dostępnych lub łatwych do uzyskania informacji obejmujących także wpływ zmian klimatu na występowanie powodzi (art. 167 ust. 1 i art. 168 ust. 1 i 8 Prawa wodnego). W art. 167 ust. 2¹³¹ określono elementy składowe wstępnej oceny ryzyka powodziowego. Obejmują one w szczególności: mapy obszarów dorzeczy, opis powodzi historycznych, ocenę potencjalnych negatywnych skutków powodzi mogących wystąpić w przyszłości dla życia i zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej, w miarę możliwości – prognozę długofalowego rozwoju wydarzeń, w szczególności wpływu zmian klimatu na występowanie powodzi oraz określenie obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi.

Dla obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi wskazanych we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego, sporządza się mapy zagrożenia powodziowego (art. 169 ust. 1). Na mapach zagrożenia powodziowego przedstawia się w szczególności obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie i wynosi 0,2 % (raz na 500 lat) lub na których istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia ekstremalnego, obszary szczególnego zagrożenia powodzią, obszary obejmujące tereny narażone na zalanie w przypadku uszkodzenia lub zniszczenia wału przeciwpowodziowego, wału przeciwsztormowego, budowli piętrzącej (ust. 2). Na mapach zagrożenia powodziowego przedstawia się ponadto: zasięg powodzi, głębokość wody lub rzędną zwierciadła wody, w uzasadnionych przypadkach – prędkość przepływu wody lub natężenie przepływu wody (ust. 3).

Mapy zagrożenia oraz ryzyka powodziowego

Zgodnie z treścią art. 170 Prawa wodnego dla obszarów, o których mowa w art. 169 ust. 2 Prawa wodnego (czyli dla tych, dla których sporządza się mapy zagrożenia powodziowego), sporządza się mapy ryzyka powodziowego, na których przedstawia się potencjalnie negatywne skutki związane z powodzią dla tych obszarów, uwzględniające: szacunkową liczbę mieszkańców, którzy mogą być dotknięci powodzią, rodzaje działalności gospodarczej wykonywanej na obszarach, o których mowa w art. 169 ust. 2, instalacje mogące, w razie wystąpienia powodzi, spowodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości, a ponadto występowanie: ujęć wody, stref ochronnych ujęć wody lub obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych, kąpielisk, obszarów Natura 2000, parków narodowych oraz rezerwatów przyrody. W uzasadnionych przypadkach na mapach ryzyka powodziowego przedstawia się obszary, na których mogą wystąpić powodzie, którym towarzyszy transport dużej ilości osadów i rumowiska oraz potencjalne ogniska zanieczyszczeń wody.

Zgodnie z art. 171 ust. 1 Prawa wodnego, projekty map zagrożenia powodziowego oraz mapy ryzyka powodziowego sporządzają Wody Polskie¹³², w uzgodnieniu z właściwymi wojewodami, a zatwierdza je minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, który przekazuje mapy podmiotom wym. w art. 171 ust. 4.

Plan zarządzania ryzykiem powodziowym

Na podstawie map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego przygotowuje się plany zarządzania ryzykiem powodziowym, z uwzględnieniem podziału kraju na obszary dorzeczy i regiony wodne (art. 172 ust. 1¹³³). Plany zarządzania ryzykiem powodziowym przygotowuje się z uwzględnieniem elementów zarządzania ryzykiem powodziowym, o których mowa w art. 163 ust. 6 i działań, o których mowa w art. 165 Prawa wodnego. Obejmują one wszystkie elementy zarządzania ryzykiem powodziowym, ze szczególnym uwzględnieniem działań służących zapobieganiu powodzi i ochronie przed powodzią oraz informacji na temat stanu należytego przygotowania w przypadku wystąpienia powodzi.

¹³¹ Art. 88b ust. 2 ww. ustawy.

¹³² Wcześniej sporządzał Prezes KZGW (art. 88f Prawa wodnego z 2001 r.).

¹³³ Art. 88g Prawa wodnego z 2001 r.

Wymagane elementy planów zarządzania ryzykiem powodziowym oraz zasady ustalania działań służących osiągnięciu celów zarządzania ryzykiem powodziowym określono w ust. 3 i ust. 5 artykułu 172.

Zgodnie z art. 173 ust. 5 Wody Polskie przekazują projekty planów zarządzania ryzykiem powodziowym ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej, który – w drodze rozporządzenia – przyjmuje plany zarządzania ryzykiem powodziowym oraz ich aktualizację, kierując się koniecznością zapewnienia skutecznej ochrony przed powodzią (ust. 16).

Sposoby realizacji ochrony przed powodzią

Jak stanowi art. 165 ust. 1 Prawa wodnego ochronę przed powodzią realizuje się w szczególności przez:

- kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych, w szczególności obszarów szczególnego zagrożenia powodzią,
- racjonalne retencjonowanie wód oraz użytkowanie budowli przeciwpowodziowych, a także sterowanie przepływami wód,
- zapewnienie funkcjonowania systemu wczesnego ostrzegania przed niebezpiecznymi zjawiskami zachodzącymi w atmosferze i hydrosferze oraz prognozowanie powodzi,
- zachowanie, tworzenie i odtwarzanie systemów retencji wód,
- budowę, przebudowę i utrzymywanie budowli przeciwpowodziowych,
- prowadzenie akcji lodołamania,
- prowadzenie polityki informacyjnej w zakresie ochrony przed powodzią oraz ograniczania jej skutków.

Zadania regionalnych zarządów gospodarki wodnej

Zgodnie z art. 240 ust. 3 Prawa wodnego regionalne zarządy gospodarki wodnej wykonują następujące zadania Wód Polskich w zakresie zarządzania ryzykiem powodziowym: współuczestniczą w zapewnieniu ochrony ludności i mienia przed powodzią i przeciwdziałaniu skutkom suszy, na poziomie regionów wodnych (pkt 6), uzgadniają projekty dokumentów oraz projekty decyzji, w celu zapewnienia ochrony ludności i mienia przed powodzią: planu zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gminnego programu rewitalizacji, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej – w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (pkt 7), koordynują realizację inwestycji w regionach wodnych, z wyłączeniem śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym (pkt 8), wykonują kontrolę gospodarowania wodami, o której mowa w art. 335 ust. 1 pkt 1 (pkt 14), planują zadania związane z utrzymaniem wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, w tym obwałowań oraz obszaru międzywala (pkt 16).

Zadania zarządów zlewni

Natomiast zarządy zlewni, zgodnie z art. 240 ust. 4 Prawa wodnego, współuczestniczą w zapewnieniu ochrony ludności i mienia przed powodzią i przeciwdziałaniu skutkom suszy, na poziomie zlewni (pkt 2), planują i prowadzą inwestycje z zakresu gospodarki wodnej, w tym pełnią funkcję inwestora albo inwestora zastępczego, w zakresie określonym w przepisach ustawy, z wyłączeniem śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym (pkt 6), realizują zadania związane z utrzymaniem wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, w tym obwałowań oraz obszaru międzywala (pkt 8).

Prawo budowlane

Działalność związaną z projektowaniem i budową obiektów budowlanych normuje ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹³⁴. W art. 3 Prawa budowlanego zawarto definicje niektórych, istotnych z punktu widzenia wykładni przepisów tej ustawy, wyrażen. Zgodnie z art. 3 pkt 6 poprzez „budowę” należy rozumieć wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego.

¹³⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.

Natomiast przez „obiekt budowlany” należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych (art. 3 pkt 1). Przy czym przez „obiekt liniowy” należy rozumieć obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w tym m.in. wał przeciwpowodziowy (art. 3 pkt 3a). Art. 3 pkt 7 stanowi, że przez „roboty budowlane” należy rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego. Według art. 3 pkt 8 „remontem” jest wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym, robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym. Zgodnie z przepisami Prawa budowlanego roboty budowlane można rozpocząć na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 28). Wyjątki od tej zasady wymienione zostały w art. 29–31 ustawy. Pozwolenia na budowę nie wymaga m.in. wykonywanie robót budowlanych polegających na remoncie istniejących obiektów budowlanych i urządzeń budowlanych (art. 29 ust. 4 pkt 2), z wyjątkiem obiektów wpisanych do rejestru zabytków. Projekt budowlany podlega zatwierdzeniu w decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 34 ust. 4).

Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych¹³⁵ określa szczegółowe zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych oraz organy właściwe w tych sprawach.

Zgoda wodnoprawna

Prawo wodne wprowadziło instytucję zgody wodnoprawnej, która jest udzielana przez (art. 388 ust. 1):

- wydanie pozwolenia wodnoprawnego,
- przyjęcie zgłoszenia wodnoprawnego,
- wydanie oceny wodnoprawnej,
- wydanie decyzji, o których mowa m.in. w art. 176 ust. 4.

Pozwolenie wodnoprawne, które wydaje się w drodze decyzji, jest wymagane m.in. przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji w rozumieniu przepisów ww. ustawy o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych. Pozwolenie wodnoprawne, zgodnie z art. 389, jest wymagane m.in. na usługi wodne, wykonanie urządzeń wodnych, regulację wód, oraz kształtowanie nowych koryt cieków naturalnych. Organem właściwym w sprawie zgód wodnoprawnych jest minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, jeżeli wnioskodawcą są Wody Polskie (art. 397 ust. 2).

Zgodnie z art. 545 ust. 7 Prawa wodnego, pozwolenia wodnoprawne wydane na podstawie przepisów Prawa wodnego z 2001 r. zachowują moc.

Ustawa o finansach publicznych

Wody Polskie jako jednostka sektora finansów publicznych stosują przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹³⁶. Podstawowe zasady gospodarowania środkami publicznymi zawarte są w dziale I rozdział 5 tej ustawy.

Zgodnie z jej art. 44 ust. 1 wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego oraz w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

Wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, a także w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań (art. 44 ust. 3).

¹³⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1812, ze zm.

¹³⁶ Porównaj przypis 129.

**Prawo zamówień
publicznych**

Zgodnie z art. 44 ust. 4 ww. ustawy, jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

Zasady i tryby udzielania zamówień od 2021 r. reguluje ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych¹³⁷, a do 31 grudnia 2020 r. regulowała ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹³⁸.

Do zagadnień będących przedmiotem kontroli odnoszą się również przepisy Unii Europejskiej:

- Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej¹³⁹ oraz
- Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim¹⁴⁰.

Regulacje zawarte w tych Dyrektywach zostały transponowane do odpowiednich przepisów prawa polskiego.

¹³⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm.

¹³⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

¹³⁹ Dz. Urz. UE L 327 z 22.12.2000, str. 1, ze zm.

¹⁴⁰ Dz. Urz. UE L 288 z 06.11.2007, str. 27.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. UE L 327 z 22.12.2000, str. 1, ze zm.).
2. Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Dz. Urz. UE L 288 z 06.11.2007, str. 27).
3. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1478, ze zm.) – obowiązuje od 1 stycznia 2018 r.
4. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121, ze zm.) – obowiązywała do 31 grudnia 2017 r.
5. Ustawa z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 130, poz. 1087, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów i inżynierów budownictwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 551).
8. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2023 r. poz. 1336, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm.) – obowiązuje od 1 stycznia 2021 r.
13. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.) – obowiązywała do 31 grudnia 2020 r.
14. Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1786, ze zm.).
15. Ustawa 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).
16. 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) – obowiązuje od 17 lutego 2023 r.
17. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły (Dz. U. poz. 1911) – obowiązywało do 16 lutego 2023 r.
18. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 października 2022 r. w sprawie przyjęcia Planu zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszaru dorzecza Wisły (Dz. U. poz. 2739) – obowiązuje od 23 marca 2023 r.
19. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie przyjęcia Planu zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszaru dorzecza Wisły (Dz. U. poz. 1841) – obowiązywało do 22 marca 2023 r.
20. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 sierpnia 2019 r. w sprawie rodzajów inwestycji i działań, które wymagają uzyskania oceny wodnoprawnej (Dz. U. poz. 1752).
21. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie (Dz. U. poz. 2506).
22. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 2380).
23. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 listopada 2014 r. w sprawie kwalifikacji zawodowych i składu załóg statków żeglugi śródlądowej (Dz. U. poz. 1686, ze zm.) – obowiązywało do 24 sierpnia 2023 r.
24. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 23 kwietnia 2018 r. w sprawie wykształcenia i kwalifikacji członków załóg statków morskich (Dz. U. z 2023 r. poz. 1383).
25. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie książki obiektu budowlanego oraz systemu Cyfrowa Książka Obiektu Budowlanego (Dz. U. poz. 2778) – obowiązuje od 1 stycznia 2023 r.

26. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego (Dz. U. Nr 120, poz. 1134) – obowiązywało do 31 grudnia 2022 r.
27. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 20 października 2015 r. w sprawie klasyfikowania i kwalifikowania dokumentacji, przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych i brakowania dokumentacji niearchiwalnej (Dz. U. z 2019 r. poz. 246).
28. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46).
29. 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 (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 4682).

6.4. Zestawienia danych liczbowych

6.4.1. Składniki infrastruktury przeciwpowodziowej na Żuławach administrowane przez Wody Polskie w 2023 r.

Lp.	Nazwa budowli/urządzenia	Klasa ¹⁴¹ (dotyczy budowli)	Jednostka miary	Ilość
1	2	3	4	5
1.	Wały przeciwpowodziowe	I	szt.	2
2.	Wały przeciwpowodziowe	II	szt.	22
3.	Wały przeciwpowodziowe	III	szt.	67
4.	Wały przeciwpowodziowe	IV	szt.	71
5.	Wały przeciwpowodziowe	poza klasą	szt.	15
6.	Kierownice w ujściu Wisły do Zatoki Gdańskiej	n/d	szt.	2
7.	Budowle regulacyjne (ostrogi) na żuławskim odcinku Wisły	n/d	szt.	545
8.	Stopień wodny Przegalina w Gdańsku	I ¹⁴²	szt.	1
9.	Stopień wodny Kamienna Grodza w Gdańsku	II ¹⁴³	szt.	1
10.	Stopień wodny Gdańska Głowa w Drewnicy	I ¹⁴⁴	szt.	1
11.	Stopień wodny Biała Góra w Białej Górze	I ¹⁴⁵	szt.	1
12.	Pozostałe stopnie wodne	IV	szt.	5
13.	Wrota przeciwsztormowe	II, III, n/d ¹⁴⁶	szt.	5
14.	Lodołamacze (wymienione w zestawieniu 6.4.3)	n/d	szt.	9
15.	Stacje pomp	n/d	szt.	98
16.	Jazy	IV	szt.	8
17.	Zapory	IV	szt.	5
18.	Kanały	n/d	szt.	429
19.	Budowla odcinająca na Kanale Wysokim	n/d	szt.	1
20.	Przegroda dolna rzeki Fiszewki	II	szt.	1
21.	Pomost z możliwością cumowania lodołamaczy w Świbnie	n/d	szt.	1
22.	Nabrzeże z możliwością cumowania lodołamaczy w Sobieszewie	n/d	szt.	1
23.	Umocnienia (lewy brzeg) na odcinku ujście Wisły–Przegalina	n/d	szt.	1
24.	Port zimowy w Korzeniewie	n/d	szt.	1

Źródło: dane NIK.

6.4.2. Zadania zrealizowane w ramach II etapu Programu Żuławskiego

Lp.	Nazwa zadania	Cel/funkcja	Uzasadnienie realizacji zadania	Koszty realizacji ¹⁴⁷ (w tys. zł)
1	2	3	4	5
Finansowe ze środków budżetu Unii Europejskiej				
1.	Budowa lodołamaczy dla RZGW	Zwiększenie poziomu ochrony i zapobiegania powstawaniu powodzi zatorowych o zasięgu regionalnym obejmującym Dolną Wisłę, poprzez zapewnienie swobodnego i kontrolowanego odpływu wód, spływu lodu w wyniku nabycia nowoczesnych, specjalistycznych lodołamaczy o parametrach technicznych dedykowanych na region wodny Dolnej Wisły.	Zapewnienie floty lodołamaczy w ilości niezbędnej dla zapewnienia zimowej osłony przeciwpowodziowej oraz przeprowadzenia efektywnej akcji lodołamania (usuwania zatorów lodowych) na Dolnej Wiśle bez udziału zewnętrznych podmiotów.	79 121,3

¹⁴¹ W rozumieniu rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 86 poz. 579). Budowle hydrotechniczne zalicza się do jednej z czterech klas ważności I, II, III, IV. Najwyższą klasą ważności jest klasa I.

¹⁴² Dotyczy klasy wrót przeciwpowodziowych znajdujących się na stopniu wodnym.

¹⁴³ Por. przypis 142.

¹⁴⁴ Por. przypis 142.

¹⁴⁵ Dotyczy klasy wrót przeciwpowodziowych i jazu.

¹⁴⁶ Klasa II – Wrota Żuławskie na opływie Motławy w Gdańsku, klasa III – wrota na Tudze, n/d – na Kanałach Piaskowym, Śledziowym i Pleniewskim.

¹⁴⁷ W kosztach nie uwzględniono niektórych wydatków związanych z realizacją zadań, takich jak: zarządzanie projektem, koszty osobowe, działania informacyjno-edukacyjne, itp.

Lp.	Nazwa zadania	Cel/funkcja	Uzasadnienie realizacji zadania	Koszty realizacji ¹⁴⁷ (w tys. zł)
1	2	3	4	5
2.	Przebudowa stopnia Przegalina na Martwej Wiśle	Poprawa zabezpieczenia przeciwpowodziowego przed zagrożeniem pochodzącym od Wisły, poprzez przebudowę i modernizację urządzeń wodnych stopnia wodnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą, w tym rozbudowę zaplecza technicznego i bazy dla postoju lodołamaczy.	Zadanie o wysokim priorytecie realizacji, określonym na podstawie analizy wielokryterialnej, skali zagrożenia powodziowego, liczby mieszkańców chronionych przed powodziową.	66 554,2
3.	Budowa nowych wrót przeciwsztormowych na rzece Tudze	Poprawa zabezpieczenia przeciwpowodziowego przed zagrożeniem pochodzącym od Zalewu Wiślanego.	Rzeka Tuga, stanowiąca dopływ rzeki Szkarpawy, przepływa przez Nowy Dwór Gdański i zagrożona jest wezbraniem sztormowymi od strony Zalewu Wiślanego. Wrota stanowią zabezpieczenie Nowego Dworu Gdańskiego i okolicznych terenów.	33 813,0
4.	Odbudowa 19 budowli regulacyjnych (ostróg) na Wiśle	Zapobieganie powstawaniu powodzi zatorowych o zasięgu regionalnym, poprzez zapewnienie swobodnego i kontrolowanego odpływu wód, spływu lodu oraz zapewnienie odpowiednich głębokości dla pracy lodołamaczy w korycie Wisły, zapobieganie erozji brzegów.	Zniszczone przez erozję i pochody lodów ostrogi powodują dekoncentrację nurtu Wisły i tworzenie ławic piaszczystych oraz załamywanie przebiegu nurtu rzecznej. Brak prawidłowej pracy ostróg doprowadzić może do zatoru lodowego, a w konsekwencji wały przeciwpowodziowe są zagrożone rozmyciem i przerwaniem. Natomiast flotylla lodołamaczy ze względu na brak odpowiednich głębokości Wisły do przejścia nie może prowadzić skutecznej akcji lodołamania.	17 535,8
5.	Przebudowa ujścia Wisły – ocena efektywności inwestycji „Przebudowa ujścia Wisły etap I” w celu uwzględnienia wyników oceny w II etapie rozbudowy kierownicy w ujściu Wisły oraz działania przygotowawcze	Przeciwdziałanie zagrożeniu powodziowemu poprzez stworzenie warunków swobodnego i kontrolowanego odpływu osadów rzecznych oraz kry lodowej w okresie zimowym do morza, jak również dla bezpieczeństwa nawigacyjnego w odcinku ujściowym Wisły.	W wyniku badań batymetrycznych i modelowania ujścia Wisły do Zatoki Gdańskiej ocena skuteczności dotychczas stosowanych rozwiązań i przygotowanie rekomendacji dla kolejnych inwestycji w tym miejscu, m.in. dla wydłużenia istniejących kierownic ujścia Wisły. Brak dostatecznej długości kierownic powoduje przyrost kubatury stożka usypowego w ujściu, który stanowi istotne zagrożenie dla bezpiecznej pracy lodołamaczy (zapewnienie głębokości niezbędnych dla ich pracy) oraz znaczne utrudnienie w spływie pokruszonego lodu i osadów (zwiększenie siły nurtu rzeki w celu skuteczniejszego ich wynoszenia do Zatoki).	1224,1
Finansowane ze środków Wód Polskich i dotacji z budżetu państwa				
6.	Przebudowa stacji pomp nr 7 Koszwały w gminie Cedry Wielkie	Poprawa skuteczności ochrony przed powodzią terenów zagrożonych. Stacja służy do mechanicznego odprowadzania wód z terenu polderu o powierzchni 527 ha.	Zapewnienie prawidłowego odwodnienia polderu we wszystkich warunkach hydrometeorologicznych. Zwiększenie wydajności przepompowni i oszczędności w eksploatacji dzięki lepszym parametrom urządzenia.	4734,3

Lp.	Nazwa zadania	Cel/funkcja	Uzasadnienie realizacji zadania	Koszty realizacji ¹⁴⁷ (w tys. zł)
1	2	3	4	5
7.	Przebudowa stacji pomp nr 13 Koszwały w gminie Cedry Wielkie	Poprawa skuteczności ochrony przed powodzią terenów zagrożonych. Stacja służy do mechanicznego odprowadzania wód z terenu polderu o powierzchni 525 ha.	Zapewnienie prawidłowego odwodnienia polderu we wszystkich warunkach hydrometeorologicznych. Zwiększenie wydajności przepompowni i oszczędności w eksploatacji dzięki lepszym parametrom urządzenia.	2826,6
8.	Budowa budowli odcinającej na Kanałe Wysokim w gminie Cedry Wielkie	Ochrona przed powodzią i podtopieniami części zlewni Kanału Wysokiego pomiędzy ujściem, a analogiczna budowlą zlokalizowaną powyżej stacji pomp odwadniającej polder „Bystra”, przez odcięcie koryta Kanału Wysokiego od Kanału Piaskowego.	Budowa budowli odcinającej na kanale Wysokim wraz z umocnieniem brzegów i dna, w celu ochrony przeciwpowodziowej polderów z terenu Żuław Gdańskich.	920,8

Źródło: dane NIK.

6.4.3. Lodołamacze Wód Polskich zapewniające zimową osłonę przeciwpowodziową na Dolnej Wiśle w sezonie 2022/2023

Lp.	Nazwa lodołamacza	Rodzaj lodołamacza ¹⁴⁸	Moc lodołamacza (w kW)	Rok produkcji lodołamacza	Świadectwo zdolności żeglugowej ważne do:
1	2	3	4	5	6
1.	Puma	czołowy	1044	2020	08.09.2025
2.	Tygrys	czołowy	780	1985	14.11.2026
3.	Narwal	liniowy	597	2020	04.10.2025
4.	Nerpa	liniowy	597	2021	29.06.2026
5.	Manat	liniowy	597	2021	08.09.2026
6.	Rekin	liniowy	441	1991	14.11.2026
7.	Orka	liniowy	441	1991	30.11.2025
8.	Foka	liniowy	441	1988	30.11.2025
9.	Żbik	pomocniczy	294	1989	26.11.2024

Źródło: dane NIK.

¹⁴⁸ Czołowy, który wyłamuje rynnę zasadniczą w nurcie rzeki (praca czołowa – zasadnicza), liniowy, który poszerza rynnę na linii (praca liniowa) i nie dopuszcza do zatorów, pomocniczy, który wykonuje zadania pomocnicze (w tym zaopatrywanie lodołamaczy czołowych i liniowych, inspekcje, patrolowanie rzeki).

6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
8. Przewodniczący Komisji Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
9. Przewodniczący Komisji Klimatu i Środowiska Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
10. Minister Infrastruktury
11. Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie
12. Wojewoda Pomorski
13. Wojewoda Warmińsko-Mazurski
14. Marszałek Województwa Pomorskiego
15. Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego
16. Prezydent Miasta Elbląga
17. Prezydent Miasta Gdańska
18. Prezydent Miasta Tczewa
19. Starosta Powiatu Elbląskiego
20. Starosta Powiatu Gdańskiego
21. Starosta Powiatu Malborskiego
22. Starosta Powiatu Nowodworskiego
23. Starosta Powiatu Sztumskiego
24. Starosta Powiatu Tczewskiego
25. Burmistrz Dzierzgonia
26. Burmistrz Malborka
27. Burmistrz Nowego Dworu Gdańskiego
28. Burmistrz Nowego Stawu
29. Burmistrz Pasłęka
30. Burmistrz Pruszcza Gdańskiego
31. Burmistrz Miasta i Gminy Sztum
32. Wójt Gminy Cedry Wielkie
33. Wójt Gminy Elbląg
34. Wójt Gminy Gronowo Elbląskie
35. Wójt Gminy Lichnowy
36. Wójt Gminy Malbork
37. Wójt Gminy Markusy
38. Wójt Gminy Miłoradz
39. Wójt Gminy Ostaszewo
40. Wójt Gminy Pruszcz Gdański
41. Wójt Gminy Pszczółki
42. Wójt Gminy Rychliki
43. Wójt Gminy Stare Pole
44. Wójt Gminy Stary Targ
45. Wójt Gminy Stegna
46. Wójt Gminy Suchy Dąb
47. Wójt Gminy Sztutowo
48. Wójt Gminy Tczew