



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Gdańsku**

Gdańsk, dnia 25 listopada 2011 r.

**Pani  
Halina Czarnecka  
Dyrektor  
Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej  
w Gdańsku**

LGD-4101-017-01/2011  
P/11/109

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie *art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.)*, zwanej dalej „*ustawą o NIK*”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku przeprowadziła kontrolę w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Gdańsku (dalej: „RZGW”).

Przedmiotem kontroli było wykonywanie wybranych obowiązków ustawowych przez dyrektora RZGW w latach 2008-2011 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 26 października 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie *art. 60 ustawy o NIK*, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, wykonywanie przez dyrektora RZGW objętych kontrolą ustawowych obowiązków, dotyczących zarządzania zasobami wodnymi, w tym zapobiegania powodziom.

Powyższa ocena wynika z niżej opisanych ustaleń:

1. Dyrektor RZGW nie opracował dokumentów planistycznych w zakresie gospodarowania wodami, o których mowa w *art. 113 ust. 1 pkt 4-5 Prawa wodnego*<sup>1</sup> (w brzmieniu obowiązującym do 17 marca 2011 r.), tj. warunków korzystania z wód: regionu wodnego i zlewni. Nie zrealizował również zadania określonego w *art. 92 ust. 3 pkt 6 ww. ustawy*

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.).

(w brzmieniu obowiązującym do 17 marca 2011 r.), tj. nie opracował projektu planu ochrony przeciwpowodziowej regionu wodnego.

Z wyjaśnień Pani Dyrektor wynika m.in., że przyczyną nieopracowania ww. dokumentów było niezatwierdzenie i nieogłoszenie przez Radę Ministrów planu ochrony przeciwpowodziowej oraz przeciwdziałania skutkom suszy na obszarze kraju, którego ustalenia – zgodnie z *art. 117 ust. 2 Prawa wodnego* – powinny być uwzględnione przy opracowywaniu projektu planu ochrony przeciwpowodziowej regionu wodnego, a ponadto ogłoszenie przez Radę Ministrów dopiero w dniu 21 czerwca 2011 r. planu gospodarowania wodami w obszarze dorzecza. Ustaleniami tego planu, zgodnie z *art. 120 ust. 1 ww. ustawy*, powinien kierować się dyrektor RZGW przy opracowywaniu warunków korzystania z wód: regionu wodnego i zlewni.

NIK uznaje powyższe wyjaśnienia za zasadne.

O potrzebie opracowania warunków korzystania z wód zlewni świadczy fakt, iż już od 2009 r. RZGW posiadał wiedzę o konieczności ich sporządzenia dla 11 scalonych części wód oraz opracowanie bilansu ilościowego zasobów wodnych, stanowiącego pierwszy ich etap dla zlewni rzeki Mień, w celu przeciwdziałania zagrożeniu deficytem wody i pogłębiającym się skutkom nadmiernego jej wykorzystywania, co NIK ocenia pozytywnie. Wydatki w kwocie 97.356 zł, poniesione na wykonanie ww. opracowania zrealizowano z zachowaniem przepisów *Prawa zamówień publicznych*<sup>2</sup>.

Dyrektor RZGW nie opracował studium ochrony przeciwpowodziowej dla potrzeb planowania ochrony przed powodzią, pomimo istnienia (od 29 lipca 2005 r. do 17 marca 2011 r.) takiego obowiązku, wynikającego z *art. 79 ust. 2 Prawa wodnego*. Wprawdzie RZGW posiadał wykonane w latach 2003-2006 opracowania, wyznaczające obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią o prawdopodobieństwie jej wystąpienia raz na 10, 100 oraz 200 lat dla 40 największych, nieobwałowanych rzek rejonu wodnego Dolnej Wisły, to jednak nie zawierały one elementów studium wymaganych ww. przepisem, tj. kierunków ochrony przed powodzią oraz podziału pozostałych obszarów na wymagające ochrony przed zalaniem i potencjalnego zagrożenia powodzią.

Z wyjaśnień Pani Dyrektor wynika, że zaniechanie prac w tym zakresie spowodowane było uznaniem za niezasadne wykonania opracowań, które – po wejściu w życie *dyrektywy*

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).

2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim<sup>3</sup> – nie spełniałyby jej wymogów. Zdaniem NIK żaden przepis prawa nie zwalniał jednak dyrektorów RZGW od pełnej realizacji opisanego wyżej obowiązku, a z przepisów art. 14 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw<sup>4</sup>, która z dniem 18 marca 2011 r. transponuje postanowienia ww. dyrektywy wynika, że opracowane studia zachowują ważność do dnia sporządzenia mapy zagrożenia powodziowego. Ponadto, zgodnie z art. 113 ust. 5 Prawa wodnego (w brzmieniu obowiązującym do 17 marca 2011 r.) ww. studia należało sporządzić m.in. dla potrzeb planu ochrony przeciwpowodziowej oraz przeciwdziałania skutkom suszy na obszarze kraju.

Brak kompletnego studium ochrony przeciwpowodziowej oraz ww. dokumentów planistycznych w ocenie NIK mógł stwarzać zagrożenie (ryzyko) dla sprawnej organizacji ochrony przed powodzią w regionie wodnym Dolnej Wisły.

2. NIK pozytywnie ocenia, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania podejmowane przez dyrektora RZGW w badanym okresie w zakresie utrzymania śródlądowych wód powierzchniowych i terenów zalewowych, regulacji koryt cieków naturalnych oraz budowy i utrzymania urządzeń wodnych.

2.1. W latach 2008-2010 RZGW zrealizował pilne zadania w zakresie utrzymania śródlądowych wód powierzchniowych i terenów zalewowych oraz regulacji koryt cieków naturalnych na łączną kwotę 5.399,9 tys. zł (w tym 1.462 tys. zł z dotacji innych podmiotów).

Efektem działalności RZGW było m.in. wybudowanie 2 urządzeń wodnych, tj. małych elektrowni wodnych (MEW) na rzece Nogat w miejscowościach Szonowo i Michałowo, przy wykorzystaniu istniejących tam stopni wodnych. Łącznie w latach 2008-2011 (do 30 września) na budowę tych elektrowni wydatkowano 19.935,4 tys. zł, (w tym 6.001,1 tys. zł finansowanie i 9.847,2 tys. zł współfinansowanie budowy MEW w Michałowie z Norweskiego Mechanizmu Finansowego).

Ponadto w zakresie wykonania urządzeń wodnych w latach 2008-2010 zaplanowano i wykonano prace projektowe w ramach projektów:

---

<sup>3</sup> Dz.U.UE.L 2007.288.27.

<sup>4</sup> Dz.U. Nr 32, poz. 159.

- „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I – Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku” dla zadań: „Przebudowa ujścia Wisły” oraz „Odbudowa ostróg na rzece Wiśle”,
- „Rewitalizacja Kanału Elbląskiego na odcinkach: Jezioro Drużno – Miłomłyn, Miłomłyn – Zalewo, Miłomłyn – Ostróda – Stare Jabłonki”.

Łącznie w latach 2008-2010 na konserwację i remonty urządzeń wodnych wydatkowano 1.515,6 tys. zł (w tym 289 tys. zł z dotacji innych podmiotów).

**2.2.** Nie wykonano 3 zadań spośród 27 zaplanowanych na lata 2008 – 2010 w zakresie remontów i konserwacji urządzeń wodnych, tj. odbudowy śluzy Miejskiej nr 2, jazu Farnego oraz dokończenie remontu stanowiska górnego jazu Ulgowego na Brdzie w Bydgoszczy, czego przyczyną – jak wynika z wyjaśnień Pani Dyrektor – były niewystarczające środki finansowe, a w przypadku jazu Ulgowego również nieprzewidziane przeszkody w dnie rzeki, wymagające wykonania dodatkowych badań i zmiany trasy ustawienia ścianki szczelnej.

NIK zwraca uwagę na nieujęcie w planach na lata 2008-2010, z powodu braku środków finansowych, 6 urządzeń wodnych zakwalifikowanych do remontu lub konserwacji, tj. pirsu postojowego na Martwej Wiśle, przeciwpowodziowych Wrót Żuławskich na Motławie, ostróg nr 2/799, 4/799 i 8/799 na Wiśle oraz śluzy Miejskiej nr 1 w Bydgoszczy.

Z wyjaśnień Pani Dyrektor wynika, że utrzymanie infrastruktury hydrotechnicznej wymaga każdego roku przeznaczenia na ten cel minimum 10 milionów zł, tymczasem z budżetu państwa, otrzymywano środki, które stanowiły od około 13% do 22% potrzeb.

**2.3.** Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie realizacji ww. zadań polegały na:

- faktycznej zmianie (bez pisemnej zmiany treści umowy) zakresu umowy nr 65/2010 z 2 listopada 2010 r. na wykonanie „Remontu węzła wodnego Biała Góra na rzece Nogat – usunięcie zniszczeń na jazie i wrotach przeciwpowodziowych” za kwotę 697 tys. zł, pomimo że takiej zmiany nie przewidziano w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, co było niezgodne z *art. 144 ust. 1 Prawa zamówień publicznych* (zmieniony został zakres rzeczowy prac na kwotę 30,3 tys. zł). Z wyjaśnień Pani Dyrektor wynika, że odstępstwo od zakresu rzeczowego określonego w umowie wynikało z konieczności wykonania nowej kraty, co zostało stwierdzone po odwodnieniu komory jazu i braku możliwości pozyskania dodatkowych środków

finansowych (koniec roku), jednak umowa nie przewidywała możliwości zmiany jej zakresu,

- niewykonaniu w pełnym zakresie udrożnienia ujścia Wisły do Zatoki Gdańskiej przed nadejściem sezonu jesienno-zimowego 2010-2011, które miało służyć zabezpieczeniu terenów Żuław przed powodzią (na wykonanie ww. zadania RZGW w sierpniu 2010 r. otrzymał środki z rezerwy celowej budżetu państwa w wysokości 4.500 tys. zł).

Wprawdzie, jak wynika w wyjaśnien Pani Dyrektor, jedynie częściowe wykonanie ww. zadania nie miało wpływu na stan bezpieczeństwa przeciwpowodziowego to jednak, w ocenie NIK, RZGW nie dochował należytej staranności przy jego realizacji.

Określone w umowie nr 59/2010 z dnia 11 października 2010 r. na wykonanie tego zadania (o wartości 4.478 tys. zł) terminy rozpoczęcia robót (18.10.2010 r.) oraz ich wykonania (30.11.2010 r.) były nierealne do zrealizowania, gdyż procedura uzyskania przez wykonawcę zezwolenia na usuwanie do morza urobku z pogłębienia dna mogła trwać do 60 dni, a wniosek o jego wydanie należało złożyć nie później niż na miesiąc przed przewidywaną datą rozpoczęcia usuwania urobku. O obowiązku uzyskania przez wykonawcę ww. zezwolenia RZGW został poinformowany przez Urząd Morski w Gdyni w dniu 20 września 2010 r. (po wybraniu oferty) jednak informację przekazał wykonawcy dopiero 8 października 2010 r. (wykonawca otrzymał wymagane zezwolenie w dniu 9 listopada 2010 r., tj. po 22 dniach od umownego terminu rozpoczęcia robót).

Aneks nr 1 z dnia 29 listopada 2010 r. do ww. umowy przedłużono termin zakończenia zadania do dnia 30 grudnia 2010 r. z uwagi na niesprzyjające warunki pogodowe (okoliczności przewidziane w specyfikacji), pomimo że faktycznymi przyczynami niezrealizowania robót w terminie były oprócz powyższego również „przedłużające się procedury formalne związane z uzyskaniem pozwolenia na składowanie urobku z rzeki do Zatoki Gdańskiej”, na co wskazywał wykonawca w korespondencji z RZGW.

Z dniem 16 grudnia 2010 r. wykonawca zawiesił wykonywanie prac w związku z panującymi warunkami atmosferycznymi, zagrażającymi bezpieczeństwu sprzętu. Pomimo niepotwierdzenia przez RZGW (jak wynika z wyjaśnien Pani Dyrektor – z powodu trudnych warunków atmosferycznych) informacji podanej przez wykonawcę o wyczerpaniu do dnia 9 grudnia 2010 r. ok. 10 000 m<sup>3</sup> gruntu (Kierownik Nadzoru

Wodnego Gdańsk-Przegalina w piśmie z 15 grudnia 2010 r. poinformował RZGW, że wybagrowanie ww. ilości gruntu wymagało około 26-35 godzin ciągłej pracy pogłębiarki, a przepracowała ona dotychczas około 2 godzin – w dniu 8 grudnia 2010 r.), kolejnym aneksem z dnia 28 grudnia 2010 r. do ww. umowy zawieszono realizację zadania ze względu na utrzymujące się niekorzystne warunki hydrometeorologiczne uniemożliwiające prowadzenie prac, do czasu ustąpienia przeszkody. Zgodnie z tym aneksem strony miały dążyć do zakończenia robót do dnia 31.03.2011 r. Ostatecznie zostały one zakończone dopiero 30.04.2011 r.

**3.** NIK pozytywnie ocenia, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania dyrektora RZGW podejmowane w badanym okresie w zakresie bezpieczeństwa budowli piętrzących.

**3.1.** RZGW wywiązał się z obowiązku wynikającego z przepisu *art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane*<sup>5</sup>, przeprowadzając raz w roku i raz na pięć lat kontrolę 22 administrowanych budowli piętrzących. W badanym okresie przeprowadzono łącznie 125 kontroli, w tym 36 w 2008 r., 43 w 2009 r. i 46 w 2010 r.

**3.2.** RZGW nie wykonał 10 spośród 21 zaleceń Ośrodka Technicznej Kontroli Zapór Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej (dalej: „OTKZ”) wynikających z ocen stanu technicznego i bezpieczeństwa 4 budowli piętrzących, z których jedna, tj. śluza Brdujście na Brdzie w Bydgoszczy była zaliczona do zagrażających bezpieczeństwu – w warunkach eksploatacji, a 3 (tj. jaz Farny i śluza Miejska nr 2 w Bydgoszczy oraz jaz Rakowiec) mogły stanowić zagrożenie bezpieczeństwa. I tak:

- a) nie wykonano 2 z 3 zaleceń OTKZ wynikających z oceny stanu technicznego śluzy Brdujście z grudnia 2010 r. (wyłączonej z eksploatacji od 2000 r.), tj. nie uruchomiono opracowanego przez OTKZ programu działań dla poprawy jej stanu technicznego, pomimo że OTKZ zalecił uruchomienie tego programu w trybie pilnym oraz nie utrzymywano wody w komorze na poziomie odpowiadającym połowie spadu na śluzie. Z wyjaśnień Pani Dyrektor wynika, że przywrócenie ww. obiektu do pełnej sprawności eksploatacyjnej, w związku z przejściem całego ruchu żeglugowego przez nową śluzę Czersko Polskie, nie było racjonalne ze względów finansowych (w trakcie kontroli zadeklarowała Pani rozpoczęcie we wrześniu 2011 r. ponownych uzgodnień z konserwatorem zabytków w celu zabezpieczenia tej budowli);

---

<sup>5</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

- b) nie wykonano 3 z 6 zaleceń OTKZ wynikających z oceny stanu technicznego i bezpieczeństwa jazu Farnego w Bydgoszczy z grudnia 2009 r., dotyczących naprawy betonów korpusu jazu, przebudowy nabrzeża w obrębie górnego stanowiska oraz uszczelnienia zamknięć głównych (ww. zalecenia wynikały również z oceny dokonanej w grudniu 2007 r.). Z wyjaśnień Pani Dyrektor wynika, że możliwość sfinansowania ww. prac wystąpiła dopiero w 2009 r. i wówczas RZGW zlecił wykonanie projektu przebudowy jazu, obejmującego ww. zakres prac (zakończenie realizacji projektu ma nastąpić 30 listopada 2011 r.);
- c) nie wykonano 4 z 7 zaleceń OTKZ wynikających z oceny stanu technicznego i bezpieczeństwa śluzy Miejskiej stopnia wodnego w Bydgoszczy z grudnia 2009 r., dotyczących opracowania koncepcji ochrony śluzy i muru oporowego przed infiltracją wody powierzchniowej i gruntowej, doszczelnienia i wyremontowania zamknięcia kanałów obiegowych, naprawy systemu odpowietrzania kanałów obiegowych oraz zainstalowania piezometrów do badania skuteczności pracy przesłon przeciwnieinfiltracyjnych biegnących po zewnętrznym obrysie śluzy (ww. zalecenia wynikały również z wcześniejszych ocen dokonanych w 2005 i 2007 roku). Z wyjaśnień Pani Dyrektor wynika, że przyczyną niewykonania ww. zaleceń był brak środków finansowych. W trakcie kontroli zadeklarowała Pani, że w 2011 r. podjęte zostaną działania w celu wyłonienia wykonawcy na opracowanie projektu technicznego remontu śluzy;
- d) nie zrealizowano 1 z 5 wniosków wynikających z oceny stanu technicznego i bezpieczeństwa stopnia wodnego Rakowiec z grudnia 2007 r., tj. remontu kapitalnego jazu oraz nie wykonano zaleceń, które dotyczyły: zainstalowania dodatkowych piezometrów w rejonie przyczółków jazu i elektrowni, zainstalowania na obiektach stopnia sieci reperów kontrolowanych, stabilnych reperów odniesienia i rozpoczęcia okresowych pomiarów przemieszczeń pionowych. Z wyjaśnień Pani Dyrektor wynika, że przyczyną niewykonania remontu była zbyt wysoka cena oferty przetargowej w stosunku do posiadanych środków finansowych (remont przewiduje się rozpocząć w 2012 r.), natomiast zainstalowanie dodatkowych piezometrów w rejonie przyczółków jazu i elektrowni oraz reperów i wykonanie pomiarów należy do OTKZ.

4. NIK pozytywnie ocenia działania dyrektora RZGW podejmowane w badanym okresie w zakresie kontroli gospodarowania wodami oraz sprawozdawczości w zarządzaniu gospodarką wodną.

4.1. W latach 2008-2010 przeprowadzono w 102 zakładach<sup>6</sup> 132 kontrole dotyczące gospodarowania wodami. W każdym przypadku z czynności kontrolnych sporządzany był protokół, zgodnie z *art. 159 ust. 1 Prawa wodnego*.

RZGW nie posiadał informacji o realizacji zaleceń i wniosków zawartych w zarządzeniach pokontrolnych wydanych 8 zakładom (spośród 45), pomimo zobowiązania ich do jej udzielenia w wyznaczonym terminie. Z wyjaśnień Pani Dyrektor wynika, że przepisy *Prawa wodnego* nie nakładają na kontrolowanych obowiązku udzielenia takiej informacji, jej udzielanie jest jedynie aktem dobrej woli podmiotu kontrolowanego. Ponownych kontroli u ww. podmiotów jednak nie przeprowadzono.

4.2. W okresie objętym kontrolą Dyrektor RZGW przekazał w terminie wynikającym z przepisów *art. 94 Prawa wodnego* Prezesowi Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej sprawozdania z realizacji zadań, o których mowa w *art. 92 ust. 3 i 4 tej ustawy*.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) dokonywanie zmian zakresu zawartych umów jedynie w przypadkach określonych przepisami,
- 2) wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych zapewniających realizację zadań w zakresie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego w zaplanowanym terminie,
- 3) podjęcie działań w celu zrealizowania wszystkich wniosków i zaleceń OTKZ,
- 4) podjęcie działań w celu weryfikacji realizacji zaleceń i wniosków, zawartych w zarządzeniach pokontrolnych, wydanych w wyniku kontroli gospodarowania wodami.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku, na podstawie *art. 62 ust. 1 ustawy o NIK* oczekuje przedstawienia, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

---

<sup>6</sup> Podmioty korzystające z wód w ramach korzystania szczególnego, wykonujące urządzenia wodne lub wykonujące inne działania wymagające pozwolenia wodnoprawnego – *art. 9 ust. 1 pkt 25 Prawa Wodnego*.



Zgodnie z treścią *art. 61 ust. 1 ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani prawo zgłoszenia na piśmie, do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z *art. 62 ust. 2 ustawy o NIK*, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.