



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie**

Warszawa, dnia 12 grudnia 2011 r.

**Pan
Leszek Bagiński
Dyrektor
Regionalnego Zarządu Gospodarki
Wodnej w Warszawie**

LWA-4101-13-01/11
P/11/109

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zwanej dalej „ustawa o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie skontrolowała Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie², w zakresie gospodarowania zasobami wodnymi w latach 2008-2011 (do 30 czerwca).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 10 listopada 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych istotnych nieprawidłowości, działania RZGW w skontrolowanym zakresie.

Ujawnione nieprawidłowości polegały na:

- niewystarczających działaniach dotyczących usuwania zagrożeń występujących na budowach piętrzących, które mogły spowodować niebezpieczeństwo zarówno dla samych urządzeń wodnych jak i terenów przyległych, w tym dla ludzi i mienia,
- niewykonywaniu wszystkich niezbędnych zadań dotyczących utrzymania śródlądowych wód powierzchniowych,
- niepełnej realizacji zaleceń wydanych przez organy nadzoru budowlanego,
- nieprzeprowadzaniu kontroli dotyczących utrzymania wód i urządzeń wodnych w zakresie stanu ich zabezpieczenia przed powodzią oraz przebiegu usuwania jej skutków.

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Dalej także *Zarząd* lub *RZGW*.

1. Według stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. w administracji RZGW pozostawało 29 rzek o łącznej długości ok. 3 tys. km. Na obszarze działania RZGW były 4.522 rzeki o łącznej długości ok. 45 tys. km, natomiast łączna długość obwałowań zapór bocznych wynosiła ok. 104 km. Zgodnie z art. 92 ust. 3 pkt 5 (obowiązującym do 17 marca 2011 r.) *ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne*³, zwanej dalej „Prawem wodnym”, do zadań dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej należało m.in. opracowanie studium ochrony przeciwpowodziowej w regionie wodnym. Ustalono, że opracowane przez RZGW w latach 2004-2006 Studium (etap I, II i III) dla potrzeb ochrony przeciwpowodziowej obejmowało 99 rzek o długości 8.400 km, co stanowiło ok. 70 % rzek istotnych dla ochrony przeciwpowodziowej występujących w granicach RZGW. Łączny koszt opracowania Studium wyniósł 4 040,2 tys. zł, w tym 2 225,2 tys. zł stanowiły środki kredytowe z Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Ustalono, że w ww. studium nie zostały określone kierunki ochrony przed powodzią, co było niezgodne z art. 79 ust. 2 Prawa wodnego. Stwierdzono również, że Dyrektor RZGW nie sporządził planu zarządzania ryzykiem powodziowym w regionie wodnym. Przyczynami braku kompletnego opracowania studium ochrony przeciwpowodziowej oraz planu zarządzania ryzykiem powodziowym był brak środków finansowych oraz zmiany w *Prawie wodnym*. W ocenie NIK, brak kompletnego studium mógł mieć niekorzystny wpływ na stan bezpieczeństwa przeciwpowodziowego w regionie wodnym zarządzanym przez RZGW.

Ustalono, że Zarząd RZGW nie posiadał planu ochrony przeciwpowodziowej, co było niezgodne z art. 79 ust. 1 *Prawa wodnego* (obowiązującego do 18 marca 2011 r.).

Stwierdzono również, że Dyrektor RZGW nie ustalił, pomimo obowiązku określonego w art. 120 ust. 1 *Prawa wodnego*, warunków korzystania z wód regionu wodnego oraz warunków korzystania z wód zlewni. Ustalenie ww. warunków uzależnione było jednak od opublikowania przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (KZGW) planów gospodarowania wodami na obszarze dorzecza. Plany te zostały opublikowane przez Prezesa KZGW w czerwcu 2011 r. Dyrektor RZGW podjął działania w zakresie opracowania warunków korzystania z wód regionów wodnych 6 rzek (Środkowej Wisły, Niemna, Łyny, Węgorapy, Jarftu i Świeżej). Ponadto w 2011 r. zostały podjęte działania zmierzające do wykonania projektów warunków korzystania z wód zlewni Czarnej Malenickiej i Jeziorki oraz wydano obwieszczenie o przystąpieniu do sporządzenia projektu warunków korzystania z wód regionów wodnych.

2. Uwaga NIK dotyczy niepełnej realizacji przez RZGW zadań związanych z utrzymaniem śródlądowych wód powierzchniowych. Według stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. RZGW administrował 29 rzekami, 5 zbiornikami wodnymi⁴, międzywałami 8 rzek⁵. W okresie objętym kontrolą na zadania związane z utrzymaniem wód, RZGW wydatkował łącznie 25.222 tys. zł, co stanowiło 42,3 % planu pierwotnego (59 691,0 tys. zł) i 6,1 %

³ Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.

⁴ Włocławek, Dębe, Sulejówek, Brody Iłżeckie, Wióry.

⁵ Wisła, Bug, Bzura, Kamienna, Narew, Orzyc, Pilica, Wieprz.

zapotrzebowania (413 327,0 tys. zł) oraz 21,4 % ogółem planów finansowych tego okresu (118 087,0 tys. zł).

W latach 2008-2011 (I półrocze) roboty dotyczące: konserwacji kanałów i rowów przywałowych; usuwania drzew i krzewów; remontów opasek brzegowych i zapór bocznych RZGW wykonywał własnymi siłami. Natomiast zadania utrzymaniowe, tj.: zachowanie lub odtworzenie stanu dna i brzegów cieków naturalnych i kanałów; konserwacja i remonty wałów przeciwpowodziowych oraz międzywali, z uwagi na niewystarczające własne możliwości i ograniczoną liczbę pracowników posiadających fachową wiedzę w tym zakresie, zlecane były przez Dyrektora RZGW, wykonawcom zewnętrznym. W latach 2008-2010 w ramach utrzymania śródlądowych wód powierzchniowych zrealizowano łącznie 84 zadania⁶ na 243 określone w planie pierwotnym (34,6 %), których łączny koszt wyniósł 25.222,0 tys. zł⁷. W I półroczu 2011 r. zrealizowano 23 zadania na 374 niezbędnych do wykonania (6,1 %). Łączna kwota wykonanych zadań wyniosła 7.459,0 tys. zł, co stanowiło 60,8 % planu pierwotnego i 4,6 % zapotrzebowania (162 996,0 tys. zł) oraz 18,5 % planu finansowego na 2011 r. (40 270,0 tys. zł).

W okresie objętym kontrolą, w rocznych planach związanych z utrzymaniem wód śródlądowych RZGW nie uwzględnił łącznie 259 zadań. Przyczyną nie uwzględnienia tych zadań był brak środków finansowych na ich realizację.

Szczegółowa analiza 10 zadań (o największej wartości) dotyczących utrzymania śródlądowych wód powierzchniowych wykazała, że wszystkie zostały wykonane w terminie i zakresie wynikającym z umów.

W latach 2008-2011, przy określaniu zapotrzebowania na środki finansowe związane z utrzymaniem śródlądowych wód powierzchniowych wykorzystywano wyniki kontroli stanu technicznego administrowanych obiektów przeprowadzanych przez RZGW (w tym Zlewnie, tj. jednostki terenowe RZGW) i nadzór budowlany.

W latach 2008-2009 na zadania związane z utrzymaniem wód RZGW otrzymał środki finansowe m.in. z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (14 276,2 tys. zł), od wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (1 439 tys. zł), w ramach partycypacji przez inne podmioty (7 380,5 tys. zł), z Unii Europejskiej (372,6 tys. zł).

Plany finansowe w zakresie utrzymania wód i urządzeń wodnych sporządzane były przez Dyrektora RZGW na podstawie limitów określanych przez Prezesa KZGW.

3. W latach 2008-2010 RZGW nie realizował zadań dotyczących regulacji koryt cieków naturalnych, co w ocenie NIK mogło mieć wpływ na zmniejszenie bezpieczeństwa powodziowego i pogorszenie warunków żeglugowych Wisły. Z wyjaśnień Dyrektora RZGW wynika, że nieregulowanie Wisły spowodowane było nie uwzględnieniem tego zadania w Polityce Wodnej Państwa.

⁶ 82 zadania dotyczyły zachowania lub odtworzenia stanu dna i brzegów cieków naturalnych i kanałów, jedno – konserwacji i remontu wałów przeciwpowodziowych, jedno – oczyszczenia terenów pomiędzy wałami przeciwpowodziowymi. RZGW nie wykonywała konserwacji i remontów budowli regulujących.

⁷ Z czego 25.149,0 tys. zł (99,7%) przeznaczono na zachowanie lub odtworzenie stanu dna i brzegów cieków naturalnych i kanałów.

4. W okresie objętym kontrolą RZGW sfinalizował budowę jednego urządzenia wodnego, tj. Zbiornika Wodnego na rzece Świślina⁸, którego łączny koszt wyniósł 92 209,5 tys. zł. W 2008 r. poniesione wydatki związane z budową ww. zbiornika wyniosły 3 314,4 tys. zł, a w 2009 r. wykonano roboty uzupełniające na kwotę 159,6 tys. zł. Ponadto w latach 2009-2010 wykonano projekt budowlany i wykonawczy dla zadania pn. „Budowa śluzy żeglujowej Guzianka II”, których łączny koszt wyniósł 258,5 tys. zł (202,5 tys. zł w 2009 r. i 56,0 tys. zł w 2010 r.). Ww. zadania zostały sfinansowane ze środków NFOŚiGW. Ponadto RZGW podjął działania w celu zbudowania zapory wstecznej i wałów rz. Słupianka na Zalewie Włocławskim.

5. W latach 2008-2011 (I półrocze) RZGW własnymi siłami wykonał 16 zadań dotyczących konserwacji i remontów urządzeń wodnych na łączną kwotę 120,0 tys. zł. Natomiast roboty wykraczające poza możliwości wykonawcze RZGW lub wymagające fachowej wiedzy i specjalistycznego sprzętu zlecono podmiotom zewnętrznym. W okresie objętym kontrolą podmiotom tym zlecono 177 zadań na łączną kwotę 35 663,0 tys. zł⁹. Szczegółowa analiza zadania dotyczącego wykonania zabezpieczenia brzegu Wisły w Wyszogrodzie wykazała, że wyboru jego wykonawcy dokonano zgodnie z zasadami określonymi w *ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*¹⁰. Zadanie to zostało wykonane w zakresie i terminie określonym w umowie.

Pomimo, że Dyrektor RZGW podejmował działania¹¹ w zakresie pozyskania środków na realizację zadań związanych z remontami i konserwacją urządzeń wodnych, to jednak środki te były niewystarczające do skali potrzeb. Na lata 2008-2011 RZGW zaplanował realizację 196 zadań dotyczących remontów i konserwacji urządzeń wodnych, spośród 577 niezbędnych do wykonania (34,0 %), na łączną kwotę 42 121,0 tys. zł. W ww. okresie RZGW wykonał 193 zadania¹², tj. 98,5% zaplanowanych za łączną kwotę 35 663,1 tys. zł.

Dyrektor RZGW wyrokiem Sądu Rejonowego w Płocku z dnia 10 listopada 2005 r. został zobligowany do przywrócenia do stanu sprzed 1998 r. prawej części koryta Wisły w Rakowie poprzez rozebranie 3 ostróg¹³. Według Dyrektora RZGW rozbiórka ostróg regulujących nurt Wisły mogła spowodować zagrożenie życia, zdrowia i mienia mieszkańców czterech wsi¹⁴. Z uwagi na to zagrożenie Wojewoda Mazowiecki w 2010 r., w trybie art. 25 ust. 1 ustawy z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹⁵, polecił Dyrektorowi RZGW wstrzymanie prac rozbiórkowych do czasu rozpoczęcia realizacji alternatywnych prac zabezpieczających prawy brzeg rzeki. Dyrektor

⁸ Realizowany w latach 2003-2009

⁹ Z czego: w 2008 r. zrealizowano 50 zadań na kwotę łączną 8 359,9 tys. zł, w 2009 r. – 46 zadań na kwotę 7 019,2 tys. zł, w 2010 r. – 59 zadań na kwotę 15 480,0 tys. zł, a w 2011 r. (I półrocze) - 22 zadania na kwotę 4 804,0 tys. zł.

¹⁰ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

¹¹ Sześciokrotnie sporządzał i przysyłał wykazy szkód w wyniku powodzi w 2010 r. do KZGW, Wojewody Mazowieckiego, Marszałka Województwa Mazowieckiego oraz Prezesa NFOŚiGW. O potrzebach finansowych informował KZGW (16 razy), Prezesa NFOŚiGW, Wojewodę Mazowieckiego i Świętokrzyskiego oraz Marszałka Województwa Mazowieckiego.

¹² W tym 16 własnymi siłami.

¹³ Nr 4/598, nr 6/598 i 2/599

¹⁴ Rakowo, Drwały, Podgórze Parcele i Podgórze Wieś.

¹⁵ Dz.U. Nr 31, poz. 206

RZGW, po upływie 6 lat od wydania ww. wyroku, zawarł w dniu 20 września 2011 r. umowę na wykonanie opaski zabezpieczającej brzeg i rozbiórkę tych ostróg. Termin realizacji ww. zadania określono do 30 listopada 2012 r.

6. W latach 2008-2011 badaniom wykonywanym przez Ośrodek Technicznej Kontroli Zapór Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej (OTKZ) poddano 11 budowli piętrzących. Badaniami stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa budowli piętrzących objęto łącznie 59 obiektów (w tym na: SW Włocławek – 17, SW Dębe – 18, Zbiorniku Wodnym Sulejów – 6, Zbiorniku Wodnym Brody Iłżeckie – 7, Zbiorniku Wodnym Wióry – 8, Śluzie Żerań – 3). Wybór obiektów do badania był dokonywany według klucza nieznanego RZGW.

Szczegółowej analizie poddano 11 budowli piętrzących zarządzanych przez RZGW¹⁶ (w tym 5 zbiorników wodnych – Włocławek, Dębe, Sulejów, Brody Iłżeckie, Wióry). Ustalono, że obiekty wchodzące w skład tych budowli, zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 *ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane*¹⁷, były corocznie poddawane badaniom technicznym. Stwierdzono również, że posiadały one ważne pięcioletnie badania, wymagane art. 62 ust. 2 pkt 2 ww. *ustawy*.

Kontrole stanu technicznego przeprowadzali również wojewódzcy inspektorzy nadzoru budowlanego (WINB). W wyniku tych kontroli w latach 2008-2009 stwierdzono zagrożenia w 11 obiektach zlokalizowanych na 3 budowlach piętrzących (5 obiektów na SW Włocławek, 3 na Kanale Augustowskim, 3 na SW Dębe), w 2010 r. zagrożenia takie wystąpiły w 15 obiektach zlokalizowanych na 4 budowlach (7 obiektów na SW Włocławek, 6 na SW Dębe oraz po jednym na ZW Brody Iłżeckie i ZW Sulejów), a w 2011 r. w 17 obiektach występujących na 4 budowlach (7 obiektów na SW Włocławek, 8 na SW Dębe oraz po jednym na ZW Brody Iłżeckie i ZW Sulejów).

Ustalono, że zalecenia pokontrolne określone w 3 decyzjach (wydanych w 2008 r. i 2010 r.), a dotyczących zapór bocznych Jeziora Zegrzyńskiego i ZW Włocławek oraz postanowieniu z 2011 r. dotyczącego zapory czołowej zbiornika w Brodach Iłżeckich nie zostały w pełni zrealizowane. Starania podejmowane przez Dyrektora RZGW na celu pozyskania środków finansowych na wykonanie zaleceń pokontrolnych nie przyniosły pożądanego rezultatu. Ustalono, że RZGW w pełni zrealizował tylko jedno zalecenie wynikające z decyzji WINB, tj. wykonano przegrodę przeciwnieprzepiętną na ZW Włocławek.

Utrzymujące się zagrożenia bezpieczeństwa zarówno dla samych urządzeń wodnych na zbiornikach w: Sulejowie, Brodach Iłżeckich, Dębem i we Włocławku oraz terenów do nich przyległych, w tym dla ludzi i mienia, potwierdziły badania techniczne tych obiektów wykonane wiosną 2011 r. Podejmowane działania przez Dyrektora RZGW w sprawie pozyskania środków finansowych na poprawę stanu technicznego ww. obiektów okazały się mało skuteczne. O stanie technicznym budowli piętrzących, administrowanych przez RZGW, informowany był Prezes KZGW.

¹⁶ Stopień i Zbiornik Wodny Włocławek, Stopień i Zbiornik Dębe, Zbiornik Wodny Sulejów, Zbiornik Wodny Wióry, Zbiornik Wodny Brody Iłżeckie, Kanał Augustowski, System Wielkich Jezior Mazurskich, Śluza im. Tillingergera na Żeraniu w Warszawie, wał przeciwpowodziowy rzeki Kamiennej w Skarżysku-Kamiennej, jaz betonowy Turzyniec na rzece Wieprz, węzeł wodny w Tarnogórze na rzece Wieprz.

¹⁷ Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

7. Na podstawie art. 157 ust. 1 *Prawa wodnego*, RZGW przeprowadził w latach 2008-2011 (I półrocze) 1308 kontroli gospodarowania wodami, których zakres odpowiadał wymogom określonym w art. 156 ust. 1 pkt 2, 4, 5 i 11 tej *ustawy*. Ustalono również, że po każdej kontroli sporządzono protokół kontroli. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, do podmiotów skontrolowanych, kierowano zarządzenia pokontrolne określając termin ich realizacji.

Ustalono, że RZGW nie przeprowadzał kontroli w zakresie stanu zabezpieczenia przed powodzią oraz przebiegu usuwania jej skutków, w których mowa w art. 156 ust. 1 pkt 12 *Prawa wodnego*.

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

1. Podjęcie niezwłocznych działań w celu usunięcia zagrożeń dla życia ludzi i mienia występujących na budowlach piętrzących administrowanych przez RZGW.
2. Kontynuowanie działań w zakresie opracowania warunków korzystania z wód regionu wodnego oraz warunków korzystania z wód zlewni.
3. Podejmowanie skutecznych działań w zakresie pozyskiwania środków finansowych na utrzymanie śródlądowych wód powierzchniowych i urządzeń wodnych.
4. Dołożenie starań w celu realizacji wszystkich niezbędnych zadań dotyczących utrzymania śródlądowych wód powierzchniowych.
5. Pełną realizację zaleceń określonych w decyzjach wydawanych przez organy nadzoru budowlanego po kontrolach budowli piętrzących.
6. Przeprowadzanie kontroli gospodarowania wodami w zakresie określonym w art. 156 ust. 1 pkt 12 *Prawa wodnego*.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pana Dyrektora o przedstawienie, w terminie 21 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag oraz wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Warszawie 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 uchwały właściwej Komisji NIK.