



KSI.430.006.2020

Nr ewid. 155/2020/P/19/051/KSI

Informacja o wynikach kontroli

**UTWORZENIE I FUNKCJONOWANIE
PAŃSTWOWEGO GOSPODARSTWA WODNEGO
WODY POLSKIE**

DEPARTAMENT ŚRODOWISKA

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Utworzenie i funkcjonowanie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie

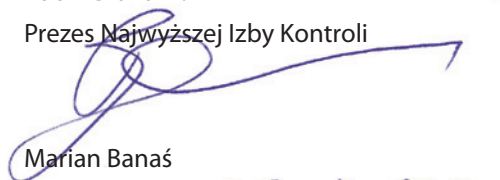
p.o. Dyrektor Departamentu Środowiska



Tomasz Gawel

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 28.07.2020

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	10
3. SYNTEZA SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	12
4. WNIOSKI.....	25
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	26
5.1. Organizacja PGW WP	26
5.1.1. Warunki lokalowe i niezbędne wyposażenie	31
5.1.2. Zasoby kadrowe	38
5.1.3. Przejęcie majątku Skarbu Państwa i dokumentacji niezbędnej do realizacji zadań PGW WP.....	46
5.2. Realizacja wybranych zadań PGW WP	62
5.2.1. Zapewnienie ochrony ludności i mienia przed powodzią	62
5.2.2. Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa	67
5.2.3. Zgody i zgłoszenia wodnoprawne	77
5.2.4. Opłaty za usługi wodne za pobór wód i opomiarowanie usług wodnych	83
5.2.5. Finansowanie działalności służb państwowych.....	94
5.2.6. Sprawozdanie z wykonania planu finansowego PGW WP w 2018 r.....	97
5.3. Nadzór nad Wodami Polskimi	99
6. ZAŁĄCZNIKI	108
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	108
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	124
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	133
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	135
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	136
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	140

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

aWORP	Przeгляд i aktualizacja wstępnej oceny ryzyka powodziowego.
BIP	Biuletyn Informacji Publicznej
BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego
DGWiŻŚ	Departament Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej w Ministerstwie Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej.
GUM	Główny Urząd Miar
IMGW-PIB	Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy
Komunikat Nr 23 Ministra Finansów	Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84).
k.p.a.	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.).
kodeks pracy	Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1040, ze zm.).
KŚT	Klasyfikacja Środków Trwałych
KZGW	Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej
MGMiŻŚ	Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej lub Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej.
MRP	Mapy ryzyka powodziowego
MŚ	Ministerstwo Środowisko
MZP	Mapy zagrożenia powodziowego
NBP	Narodowy Bank Polski
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
NFZ	Narodowy Fundusz Zdrowia
NW	Nadzór wodny
PGW WP	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie
PIG-PIB	Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy
program utrzymania wód	Program realizacji zadań związanych z utrzymywaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną.
PSBBP	Państwowa Służba do spraw Bezpieczeństwa Budowli Piętrzących
PSH	Państwowa Służba Hydrogeologiczna
PSHM	Państwowa Służba Hydrologiczno-Meteorologiczna
Ramowa Dyrektywa Wodna	Dyrektywa nr 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.).

rozporządzenie ws. BHP	Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz. U. z 2003 r. Nr 169, poz. 1650, ze zm.).
RZGW	Regionalny zarząd gospodarki wodnej
UE	Unia Europejska
ufp	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.).
uor	Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.).
ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200).
ustawa - Prawo budowlane	Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm.).
ustawa - Prawo wodne z 2001 r.	Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121, ze zm.).
ustawa - Prawo wodne z 2017 r.	Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2020 r. poz. 310, ze zm.).
WORP	Wstępna ocena ryzyka powodziowego w 2011 r.
WZMiUW	Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych
ZZ	Zarząd zlewni

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działania związane z tworzeniem i organizacją PGW WP były prawidłowe i czy zapewniały pełną realizację przez tę jednostkę jej ustawowych zadań?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy działania organów administracji publicznej zapewniły prawidłowe utworzenie i funkcjonowanie, od początku 2018 r., PGW WP?
2. Czy utworzone z dniem 1 stycznia 2018 r. PGW WP w pełni realizowało zadania przypisane tej jednostce w zakresie gospodarowania wodami?
3. Czy PGW WP zapewniło w sposób wystarczający finansowanie służb państwowych?
4. Czy minister właściwy do spraw gospodarki wodnej w sposób prawidłowy nadzorował PGW WP?
5. Czy dane zawarte w sprawozdaniu z wykonania rocznego planu finansowego PGW WP w 2018 r. były prawidłowe?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, sześć urzędów marszałkowskich, sześć starostw powiatowych, 19 jednostek organizacyjnych PGW WP, w tym:

- Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej,
- sześć regionalnych zarządów gospodarki wodnej,
- sześć zarządów zlewni,
- sześć nadzorów wodnych.

Okres objęty kontrolą

Od 24 sierpnia 2017 r. do 13 marca 2020 r.¹

Utworzone 1 stycznia 2018 r.² PGW WP jest państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ufp, odpowiedzialną za krajową gospodarkę wodną. W skład PGW WP wchodzi następujące jednostki organizacyjne: KZGW z siedzibą w Warszawie; 11 RZGW z siedzibami w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Gliwicach, Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu; 50 ZZ oraz 330 NW.

Infografika nr 1

Jednostki organizacyjne i organy Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie



Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej

11
regionalnych zarządów gospodarki wodnej

dyrektorzy RZGW



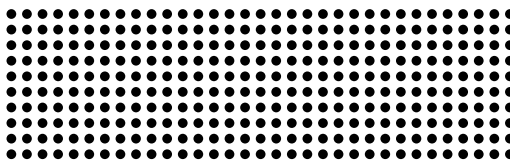
50
zarządów zlewni

dyrektorzy ZZ



330
nadzorów wodnych

kierownicy NW



Źródło: materiały własne NIK.

Do głównych zadań PGW WP, wynikających z art. 240 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., należą:

- planowanie, prowadzenie i koordynowanie inwestycji z zakresu gospodarki wodnej;
- utrzymanie wód oraz utrzymanie i eksploatacja urządzeń wodnych;
- działania w zakresie zapewnienia ochrony ludności i mienia przed powodzią i przeciwdziałania skutkom suszy;
- działania w zakresie zapewnienia wody w odpowiedniej ilości i jakości na potrzeby ludności, przemysłu oraz rolnictwa;

¹ Data zakończenia czynności kontrolnych w ostatniej kontrolowanej jednostce organizacyjnej.

² Na podstawie art. 525 ust. 2 w związku z art. 574 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

- wykonywanie prawa właścicielskiego Skarbu Państwa w stosunku do wybranych śródlądowych wód płynących oraz gruntów pokrytych tymi wodami;
- kontrola gospodarowania wodami;
- finansowanie działalności służb państwowych³;
- działania z zakresu ochrony przed powodzią i suszą oraz ochroną jakości krajowych zasobów wodnych;
- naliczanie i pobieranie opłat za usługi wodne; wydawanie zgód wodnoprawnych oraz pełnienie funkcji organu regulacyjnego w zakresie kosztów zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków.

Zgodnie z ustawą – Prawo wodne z 2017 r. PGW WP przejęło szereg zadań, których realizacja była dotychczas rozproszona w wielu jednostkach. W toku niniejszej kontroli zbadano realizację jedynie części z nich, tj.:

- zapewnienie ochrony ludności i mienia przed powodzią,
- gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa,
- przyjmowanie zgłoszeń i wydawanie zgód wodnoprawnych,
- ustalanie opłat za usługi wodne za pobór wód i opomiarowanie usług wodnych.

PGW WP powstało na bazie państwowych jednostek budżetowych, tj. KZGW i siedmiu RZGW, oraz pracowników starostw powiatowych, urzędów marszałkowskich oraz WZMiUW, realizujących zadania marszałków województw określone w przepisach ustawy – Prawo wodne z 2001 r. uchylonej 1 stycznia 2018 r. W celu przeprowadzenia procesu utworzenia i organizacji PGW WP minister właściwy do spraw gospodarki wodnej powołał Pełnomocnika do spraw organizacji Wód Polskich. Pełnomocnik wykonywał określone w ustawie zadania i kompetencje Prezesa PGW WP do 16 stycznia 2018 r., tj. do czasu powołania Prezesa PGW WP.

Zgodnie z uzasadnieniem do ustawy – Prawo wodne z 2017 r. bezpośrednią przyczyną reformy gospodarki wodnej, w tym utworzenia PGW WP, była konieczność realizacji postanowień Ramowej Dyrektywy Wodnej, m.in. w zakresie obowiązku zapewnienia realnej i efektywnej władzy wodnej⁴ w rozumieniu art. 3 Ramowej Dyrektywy Wodnej i jej adekwatnego wpływu na sprawy gospodarki wodnej, w szczególności planowania w gospodarowaniu wodami, ochrony zasobów wodnych oraz wprowadzenia systemu zgód wodnoprawnych.

³ Państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej; państwowej służby do spraw bezpieczeństwa budowlanych; państwowej służby hydrogeologicznej.

⁴ Władza wodna powinna mieć decydujące zdanie w zakresie kierunków prowadzenia inwestycji na wodach i utrzymania urządzeń wodnych, a także zapewnienia osiągnięcia dobrego stanu wód i minimalizacji ryzyka powodziowego na wszystkich szczeblach zlewniowego zarządzania zasobami wodnymi.

Infografika nr 2 Cele reformy gospodarki wodnej



Realizacja zlewniowej polityki gospodarowania wodami spełniającej kryteria funkcjonalności i bezpieczeństwa oraz zrównoważonego rozwoju, efektywności ekonomicznej, trwałości ekosystemów i akceptacji społecznej zgodnie z zasadą zrównoważonego gospodarowania wodami, w tym także z gospodarczym korzystaniem z zasobów wodnych.



Trwały i zrównoważony społeczno-gospodarczy rozwój kraju, z uwzględnieniem potrzeb gospodarczego wykorzystania wód oraz zapewnieniem dostępności zasobów wodnych o odpowiedniej jakości i we właściwej ilości.



Stworzenie nowego, efektywnego systemu finansowania gospodarki wodnej oraz systemu bodźców finansowych kształtujących potrzeby wodne społeczeństwa i gospodarki.



Zapewnienie realnej i efektywnej władzy wodnej rozumianej zgodnie z art. 3 Ramowej Dyrektywy Wodnej i jej adekwatnego wpływu na sprawy gospodarki wodnej, w tym w szczególności w zakresie:

- planowania w gospodarowaniu wodami,
- ochrony zasobów wodnych,
- wprowadzenia systemu zgód wodnoprawnych,
- ustalania kierunków prowadzenia inwestycji na wodach i utrzymania urządzeń wodnych,
- zapewnienie osiągnięcia dobrego stanu wód,
- minimalizacji ryzyka powodziowego na wszystkich szczeblach zlewniowego zarządzania zasobami wodnymi.

Źródło: materiały własne NIK.

Przeprowadzenie reformy było warunkiem, który Polska musiała spełnić, by korzystać ze środków z programów operacyjnych Unii Europejskiej na lata 2014–2020. Zakres regulacji nowego prawa wodnego miał zapewnić osiągnięcie fundamentalnego celu Ramowej Dyrektywy Wodnej, jakim jest pełna realizacja zlewniowej polityki gospodarowania wodami, przez wprowadzenie zarządzania na każdym poziomie: zlewni, regionu wodnego i dorzecza poprzez jeden podmiot, jakim jest PGW WP, spełniającej kryteria funkcjonalności i bezpieczeństwa oraz zrównoważonego rozwoju, efektywności ekonomicznej, trwałości ekosystemów i akceptacji społecznej – to jest takiego ukształtowania rozwiązań prawnych, organizacyjnych, finansowych i technicznych w gospodarowaniu wodami, które zapewnią trwały i zrównoważony społeczno-gospodarczy rozwój kraju, z uwzględnieniem adaptacji do przewidywanych zmian klimatu.

Infografika nr 3

Szczegółowe zlewniowego zarządzania zasobami wodnymi



Źródło: materiały własne NIK.

Dotychczasowe uregulowania prawne w zakresie finansowania gospodarki wodnej nie zapewniały satysfakcjonującego poziomu przeznaczania środków publicznych na utrzymanie wód oraz innego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, jak również na kontynuowanie dotychczasowych i rozpoczynanie nowych inwestycji w gospodarce wodnej. W uzasadnieniu do ustawy – Prawo wodne z 2017 r. wskazano m.in., że sytuacja sektora finansów publicznych nie pozwala zakładać zwiększonego udziału środków budżetowych w finansowaniu gospodarki wodnej. Dlatego uznano za konieczne dokonanie zasadniczych zmian systemu finansowania gospodarki wodnej, zmierzających do zapewnienia, adekwatnego do potrzeb, zaangażowania pozabudżetowych środków publicznych zarówno na utrzymanie wód oraz innego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, jak i na inwestycje w tym zakresie. Plany utworzenia nowej jednostki sektora finansów publicznych – państwowej osoby prawnej – wynikały zatem z konieczności usprawnienia działań polegających na utrzymywaniu wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną oraz działań inwestycyjnych w tym obszarze, a także z braku środków publicznych koniecznych do zapewnienia adekwatnego poziomu realizacji zadań publicznych obejmujących utrzymywanie wód oraz inwestycje w gospodarce wodnej. Zgodnie z uzasadnieniem do ustawy – Prawo wodne z 2017 r. założono, że koszty reformy związanej m.in. z utworzeniem PGW WP zostaną zbilansowane zwiększeniem wydatkowania pozabudżetowych środków publicznych na utrzymanie wód oraz inwestycje w gospodarce wodnej. Zasadniczym instrumentem finansowania zadań ustawowych PGW WP miały być wpływy z opłat z tytułu usług wodnych i z opłat podwyższonych generowanych w obszarze gospodarki wodnej, w tym m.in. z opłat za pobór wód oraz z opłat podwyższonych za brak wymaganej prawem decyzji lub przekroczenie lub naruszenie warunków korzystania ze środowiska, ustalonych decyzją w zakresie poboru wód.

2. OCENA OGÓLNA

Niezapewnienie warunków dla pełnej i właściwej realizacji zadań przez nowo utworzone PGW WP

W ocenie NIK, działania Pełnomocnika do spraw organizacji Wód Polskich, Prezesa PGW WP oraz organów jednostek samorządu terytorialnego związane z tworzeniem i organizacją PGW WP nie zapewniły warunków dla pełnej i właściwej realizacji przez tę jednostkę jej ustawowych zadań. Wpływ na powyższe miały m.in. złożoność procesu organizacji PGW WP, w tym konieczność zidentyfikowania i wdrożenia jednolitych standardów funkcjonowania nowo utworzonej jednostki, wieloaspektowość procesu przekazywania przez jednostki samorządu terytorialnego i przejmowania przez PGW WP ich zadań, przejście do PGW WP stosunkowo niewielkiej liczby doświadczonych pracowników starostw powiatowych oraz urzędów marszałkowskich, niedostosowanie liczby pracowników w jednostkach organizacyjnych PGW WP do zakresu realizowanych zadań, brak na rynku pracy wykwalifikowanych pracowników, a także zaniedbania zarządcze w procesie tworzenia PGW WP ze strony kierownictwa PGW WP oraz kierujących jednostkami samorządu terytorialnego. W efekcie zidentyfikowane przez NIK nieprawidłowości i problemy w procesie tworzenia i organizacji PGW WP miały niekorzystny wpływ na ponad dwuletnie funkcjonowanie tego podmiotu w badanych obszarach, w tym na prawidłowość realizacji kontrolowanych zadań.

NIK negatywnie ocenia postępowanie skontrolowanych marszałków województw, dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej PGW WP oraz Prezesa PGW WP, związane z przekazaniem i przejęciem majątku Skarbu Państwa wraz z dokumentacją. Skutkiem stwierdzonych w tym obszarze nieprawidłowości polegających m.in. na nierzetelnym przygotowaniu i weryfikowaniu wykazów składników mienia, a także na braku nadzoru nad tym procesem było niezakończenie i niedysponowanie przez Prezesa PGW WP, po ponad dwóch latach od utworzenia PGW WP, informacjami o liczbie nieruchomości gruntowych, budynków oraz urządzeń należących do Skarbu Państwa, w stosunku do których PGW WP od 1 stycznia 2018 r. reprezentowało Skarb Państwa oraz wykonywało uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa. Brak tych informacji uniemożliwił prawidłową realizację omawianych obowiązków.

Organy PGW WP nie zapewniły prawidłowej realizacji zadań związanych z wydawaniem zgód wodnoprawnych oraz przyjmowaniem zgłoszeń wodnoprawnych. Nieterminowe załatwianie takich spraw nie służyło skutecznemu zarządzaniu zasobami wodnymi, realizowanemu poprzez właściwe zaspakajanie potrzeb ludności, gospodarki oraz zapewnienie ochrony wód i środowiska.

Podejmowane w PGW WP działania w celu zapewnienia ochrony ludności i mienia przed powodzią na ogół były prawidłowe, ale nie były w pełni wystarczające m.in. w zakresie kontroli gospodarowania wodami.

Wbrew założeniom zawartym w uzasadnieniu do projektu ustawy – Prawo wodne z 2017 r. wprowadzone uregulowania prawne w zakresie finansowania gospodarki wodnej nie zapewniały adekwatnych do potrzeb środków publicznych na utrzymanie wód oraz innego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną. PGW WP nie zabezpieczyło w okresie objętym kontrolą wystarczającego finansowania działalności służb państwowych. Wprowadzony od 1 stycznia 2018 r. system ustalania i pobierania opłat za usługi wodne za pobór wód był skomplikowany i nieefektywny, a Prezes PGW WP, pomimo podejmowanych działań w zakresie koordynacji spraw związanych z ustalaniem opłat za usługi wodne, nie zapewnił skutecznego nadzoru nad prawidłowością ich ustalania i egzekwowania w jednostkach organizacyjnych PGW WP. Brak aktualizacji wszystkich przejętych od marszałków województw umów na użytkowanie wód płynących i gruntów pokrytych tymi wodami uniemożliwił m.in. zaplanowanie i wykonywanie w latach 2018–2019 dochodów w pełnej wysokości z tytułu użytkowania wód i gruntów przez inne podmioty, co miało istotne znaczenie w sytuacji braku w PGW WP środków na finansowanie wszystkich niezbędnych potrzeb.

NIK negatywnie ocenia sposób prowadzenia w 2018 r. w PGW WP ewidencji księgowej i sporządzenie na podstawie danych w niej zawartych *Sprawozdania z wykonania planu finansowego PGW WP za 2018 r.* Brak skutecznego nadzoru i kontroli nad prawidłowością i jednolitością prowadzenia w KZGW ewidencji księgowej oraz nad prawidłowością zapisów księgowych dokonywanych w RZGW skutkowało koniecznością składania kilkukrotnych korekt omawianego sprawozdania, w których wykazywano wielomilionowe różnice wartości poszczególnych pozycji, w tym przychodów i kosztów. Takie postępowanie doprowadziło do zmiany wyniku finansowego PGW WP za 2018 r. – z zysku wykazanego w pierwotnej wersji sprawozdania do straty po jego korektach.

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od oceny wykonania rocznego planu finansowego na 2018 r. ze względu na brak możliwości weryfikacji danych zawartych w sprawozdaniu z wykonania tego planu. Z kolei po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. NIK odstąpiła od oceny sprawozdania z wykonania planu finansowego PGW WP w 2019 r. – również ze względu na brak możliwości jego weryfikacji. Był to więc już drugi rok, w którym niemożliwe było potwierdzenie wiarygodności danych ujętych w sprawozdaniu z wykonania planu finansowego PGW WP.

MGMiŻŚ zapewnił sobie możliwość pozyskiwania informacji o planowanych i realizowanych działaniach PGW WP oraz ich bieżącego monitorowania. Nie zapewnił jednak skutecznego nadzoru nad prawidłowością realizacji zadań PGW WP w zakresie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, zgód wodnoprawnych i opłat za usługi wodne. Niewystarczający był także nadzór Ministra w zakresie wymaganym art. 356 ust. 2 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., w szczególności dotyczyło to braku wystąpienia przez Ministra do Prezesa PGW WP o przedłożenie: planu kontroli gospodarowania wodami na 2018 r., wykonywanej przez PGW WP; planu kontroli w jednostkach organizacyjnych PGW WP w 2018 i 2019 roku; planu działania PGW WP na 2018 r.; planu działalności PGW WP na rok 2018. Ponadto Minister, w wyniku błędnej interpretacji przepisów ustawy – Prawo wodne z 2017 r., nie odniósł się poprzez zatwierdzenie bądź odmowę zatwierdzenia, do przedłożonych mu przez Prezesa PGW WP: planu działalności PGW WP na rok 2019; zmian zaproponowanych przez PGW WP w lipcu 2018 r. do programu planowanych inwestycji w gospodarce wodnej na 2018 rok, a także uznał za niezasadne zatwierdzanie zmian w planie kontroli gospodarowania wodami na rok 2019, wykonywanej przez PGW WP, pomimo skierowanego przez Prezesa PGW WP wniosku w tej sprawie.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Powołanie i działalność Pełnomocnika do spraw organizacji Wód Polskich

Zgodnie z art. 525 ust. 3 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, powołał 5 września 2017 r. Pełnomocnika do spraw organizacji Wód Polskich. Pełnomocnikowi nie zostały przyznane żadne środki na realizację jego zadań. Przepisy ustawy – Prawo wodne z 2017 r. nie wskazywały jednostki obsługującej Pełnomocnika. Swoje zadania realizował on przy pomocy pracowników KZGW i RZGW.

W grudniu 2017 r. do KZGW został przekazany z MŚ harmonogram organizacji PGW WP, obejmujący 71 zadań podzielonych na następujące grupy tematyczne: 1) struktura i zasoby ludzkie; 2) kadra kierownicza PGW WP; 3) wynagrodzenie i regulamin pracy PGW WP; 4) umowy; 5) opłaty; 6) obsługa klienta; 7) system finansowo-księgowy; 8) wyposażenie stanowisk pracy; 9) taryfy wodno-kanalizacyjne. W harmonogramie uwzględnione zostały m.in. zadania dotyczące zapewnienia ciągłości dostaw energii i obsługi w ruchu ciągłym mienia przejmowanego od WZMiUW oraz zawarcia nowych umów na jego obsługę w ruchu ciągłym. W harmonogramie wskazano osoby odpowiedzialne za realizację tych zadań, a także ramy czasowe. Terminy zakończenia realizacji wymienionych zadań wyznaczono, odpowiednio, do 15 grudnia 2017 r. oraz 30 marca 2018 r.

Pełnomocnik do spraw organizacji Wód Polskich, a następnie kierownicy jednostek organizacyjnych PGW WP od 1 stycznia 2018 r. na ogół zapewнили w przypadku kontrolowanych jednostek właściwe warunki lokalowe. Jednak nie we wszystkich skontrolowanych jednostkach ich siedziby – po niemal dwóch latach funkcjonowania PGW WP – spełniały wymogi prawa w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ochrony przeciwpożarowej. Część skontrolowanych jednostek nie dysponowała również, szczególnie w początkowym okresie po utworzeniu PGW WP, wyposażeniem umożliwiającym sprawne wykonywanie zadań statutowych. Brakujące wyposażenie było jednak sukcesywnie uzupełniane. [str. 26–36]

Brak scentralizowanego systemu informatycznego

Od 1 stycznia 2018 r. stosowano w PGW WP Zintegrowany System Zarządzania EDEN. System ten używany w PGW WP w obszarach finansów, płac czy kadr nie był scentralizowany. Nie posiadał funkcjonalności umożliwiającej automatyczne wygenerowanie wykonania planu finansowego w układzie informacji określonych w rocznym planie finansowym, ponieważ nie posiadał funkcjonalności umożliwiającej odniesienie właściwych kont stosowanych w PGW WP do poszczególnych pozycji planu finansowego. Ograniczenia przedmiotowego systemu informatycznego skutkowały m.in. występowaniem istotnych nieprawidłowości w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych. [str. 36–37]

Przejmowanie przez PGW WP pracowników od marszałków województw i starostów

W czterech skontrolowanych urzędach marszałkowskich sporządzono wykazy pracowników, o których mowa w art. 542 ust. 1 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. Wykazy te opracowano głównie w oparciu o kryterium uwzględniające dotychczasowe zakresy obowiązków ww. pracowników. Z kolei dwóch marszałków województw poinformowało ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej o niewskazaniu pracowników podlegających zamieszczeniu w wykazie.

W trzech spośród sześciu skontrolowanych starostw powiatowych starostowie sporządzili wykazy pracowników, o których mowa w art. 542 ust. 6 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. Wykazy te opracowano głównie w oparciu o kryterium uwzględniające dotychczasowe przygotowanie ujętych w nich pracowników oraz zakres czynności wykonywanych dotychczas przez tych pracowników. Dwóch starostów, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, przekazało przedmiotowe wykazy pracowników ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej, a jeden upoważnionemu przedstawicielowi Pełnomocnika do spraw organizacji Wód Polskich w RZGW w Warszawie. W pozostałych skontrolowanych starostwach powiatowych starostowie nie przekazali ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej informacji, że nie dysponowali pracownikami podlegającymi zamieszczeniu w tym wykazie.

Po 1 stycznia 2018 r. PGW WP przejęło 31 pracowników urzędów marszałkowskich oraz 104 pracowników starostw. [str. 38–40]

Limity zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych PGW WP na poszczególne lata i środki przeznaczone na wynagrodzenia zostały ustalone przez Prezesa PGW WP w piśmie z 15 stycznia 2018 r. Określono w nim maksymalne limity zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych PGW WP, w tym 89 osób na poziomie RZGW (wraz z dyrektorem), 42 osoby na poziomie ZZ (wraz z dyrektorem), 3 osoby na poziomie NW (wraz z kierownikiem). Limity te, w okresie objętym kontrolą, były sukcesywnie aktualizowane w poszczególnych jednostkach organizacyjnych PGW WP.

Obsada stanowisk
w PGW WP

Dyrektorzy RZGW oraz ZZ zostali powołani na stanowiska niezwłocznie po 1 stycznia 2018 r., co zapewniło możliwość zarządzania funkcjonowaniem tych jednostek organizacyjnych. Dyrektorom RZGW i ich zastępcom Prezes PGW WP udzielił pełnomocnictw celem zapewnienia sprawnej realizacji zadań.

Decyzje o zatrudnieniu i zakresie obowiązków służbowych pracowników w ZZ i NW podejmowali dyrektorzy RZGW i ich zastępcy, uwzględniając opinie dyrektorów ZZ i osób kierujących NW w sprawie wymaganych kwalifikacji, doświadczenia zawodowego i przydatności danego pracownika do zatrudnienia w danej jednostce organizacyjnej.

Zarówno Pełnomocnik do spraw organizacji Wód Polskich jak i Prezes PGW WP nie zapewnili zasobów kadrowych niezbędnych do prawidłowej i terminowej realizacji zadań określonych w ustawie – Prawo wodne z 2017 r. Wpływ na powyższe miało przejście do PGW WP stosunkowo niewielkiej liczby doświadczonych pracowników starostw powiatowych oraz urzędów marszałkowskich, niedostosowanie liczby pracowników w jednostkach organizacyjnych PGW WP do zakresu realizowanych zadań, brak na rynku pracy wykwalifikowanych pracowników, a także zaniedbania zarządcze ze strony kierownictwa PGW WP.

Niedobory kadrowe

W okresie objętym kontrolą spośród sześciu skontrolowanych ZZ w czterech nie zapewniono odpowiedniego stanu zatrudnienia. Taką sytuację odnotowano także w dwóch z sześciu kontrolowanych NW. Kierownicy tych jednostek wielokrotnie, niekiedy bezskutecznie, wnioskowali do dyrekto-

rów RZGW o zwiększenie zatrudnienia w ich jednostkach. Według większości kierujących kontrolowanymi terenowymi jednostkami organizacyjnymi PGW WP, tj. w przypadku trzech RZGW, pięciu ZZ i dwóch NW, obecna liczba zatrudnionych nie była wystarczająca do prawidłowej i terminowej realizacji zadań określonych w ustawie – Prawo wodne z 2017 r.

W latach 2018–2019 istotnym problemem w kontrolowanych terenowych jednostkach organizacyjnych PGW WP była duża fluktuacja kadr. [str. 40–45]

Przejmowanie mienia przez PGW WP

Działania zarówno skontrolowanych marszałków województw jak i kierujących jednostkami organizacyjnymi PGW WP nie zapewniły prawidłowego przejęcia majątku Skarbu Państwa i dokumentacji niezbędnej do realizacji zadań PGW WP.

W celu podpisania protokołów zdawczo-odbiorczych z przedstawicielami PGW WP we wszystkich sześciu skontrolowanych urzędach marszałkowskich zapewniono sporządzenie wykazów składników mienia, w stosunku do którego marszałkowie poszczególnych województw wykonywali do końca 2017 r. uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa. Na polecenie marszałków wykazy te sporządzane były przede wszystkim przez pracowników WZMiUW. W trzech urzędach marszałkowskich przekazano do PGW WP ww. wykazy ze zwłoką, zaś w czterech urzędach nie zapewniono ich sporządzenia z należytą starannością w związku m.in. z niedokonaniem w ogóle lub dokonaniem nierzetelnej weryfikacji danych przez marszałków województw. [str. 46–50]

Nieprawidłowości w procesie przejmowania mienia

W PGW WP nie zapewniono prawidłowej koordynacji procesu przejmowania dokumentacji i składników mienia oraz nie wdrożono odpowiednich mechanizmów kontroli zarządczej dla zapewnienia terminowej i rzetelnej realizacji tego zadania.

W dwóch z sześciu kontrolowanych RZGW nie prowadzono, przed przejęciem mienia, weryfikacji wykazów przekazywanych przez marszałków województw lub likwidatorów WZMiUW. Z kolei w kolejnych dwóch RZGW prowadzono taką weryfikację nierzetelnie.

Istotnym problem było ujęcie przez marszałków województw w wykazach przekazanych dyrektorom RZGW mienia zbędnego dla wykonywania zadań PGW WP, np. rurociągów, przepustów i pompowni, czy budowli zapewniających komunikację pomiędzy zmeliorowanymi terenami.

Prezes PGW WP nie zapewnił skutecznego nadzoru nad prawidłowością i jednolitością procesu przejmowania przez dyrektorów RZGW mienia, ujętego przez marszałków w wykazach, o których mowa w art. 528 ust. 4 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. Skutkiem tego było przejęcie przez Dyrektora RZGW w Białymstoku wszystkich urzędzeń ujętych w wykazie przekazanym przez Marszałka Województwa Podlaskiego bez zweryfikowania ich przydatności do działalności statutowej PGW WP. Na 11 lutego 2020 r. proces weryfikacji ww. mienia nie został zakończony w przypadku dziewięciu z 11 RZGW.

W RZGW nieznaną była ostateczna liczba nieruchomości gruntowych, budynków oraz urzędzeń należących do Skarbu Państwa, wobec których PGW WP, od 1 stycznia 2018 r. na mocy ustawy – Prawo wodne z 2017 r., reprezentuje Skarb Państwa.

Pomimo rekomendacji Departamentu Kontroli i Audytu Wewnętrznego w KZGW, nie wyznaczono osoby koordynującej z poziomu KZGW realizację przejęcia majątku Skarbu Państwa od samorządów województw, a także nie opracowano planu działania w zakresie przejęcia majątku Skarbu Państwa przez poszczególne RZGW w celu zapewnienia rozliczalności tego zadania. [str. 50–57]

Spośród sześciu kontrolowanych urzędów marszałkowskich tylko w czterech występowało do właściwych starostów o wydanie decyzji w sprawie wygaśnięcia trwałego zarządu marszałka województwa w stosunku do składników mienia w postaci wód, gruntów pokrytych wodami oraz pozostałych nieruchomości, o których mowa w art. 531 ust. 1 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

W dwóch objętych kontrolą urzędach marszałkowskich stwierdzono, że w księgach rachunkowych nie ujęto mienia nieprzejętego przez PGW WP, takiego m.in. jak przepusty, mosty i inne obiekty komunikacyjne, po wyksiegowaniu ich z ewidencji WZMiUW w 2018 r., co było niezgodne z art. 4 ust. 1 uor.

W trzech kontrolowanych starostwach stwierdzono przypadki przekazania niewłaściwym jednostkom PGW WP akt spraw wszczętych i niezakończonych do 31 grudnia 2017 r., przy czym tylko Dyrektor ZZ w Stargardzie odmówiła przyjęcia akt zakwestionowanej sprawy. W pozostałych dwóch przypadkach zwrot dokumentacji nastąpił po przejęciu jej przez dyrektorów ZZ.

We wszystkich skontrolowanych urzędach marszałkowskich do 1 stycznia 2018 r. przekazano RZGW i ZZ akta spraw wszczętych i niezakończonych dotyczących wydawania pozwoleń wodnoprawnych. [str. 57–61]

W przypadku czterech ZZ, część dokumentacji niezbędnej do realizacji zadań PGW WP pozostała w siedzibach likwidowanych oddziałów i inspektoratów WZMiUW, które to budynki następnie (1 stycznia 2018 r.) stały się siedzibami, odpowiednio, ZZ i NW. W przypadku jednego ZZ przejęcie dokumentacji dotyczącej poszczególnych budowli (urządzeń) oraz cieków wodnych i urządzeń wodnych odbywało się na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych, spisywanych pomiędzy kierownikiem właściwego NW oraz przedstawicielem byłego WZMiUW. Z kolei do trzech ZZ część dokumentacji była przekazywana również przez likwidatorów WZMiUW na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych. W przypadku jednego ZZ likwidator WZMiUW nie przekazał, ani do ZZ, ani do koordynowanych przez ten zarząd NW, żadnych dokumentów potwierdzających fakt przekazania omawianej dokumentacji. W przypadku czterech ZZ ich pracownicy oraz pracownicy NW weryfikowali zawartość i kompletność otrzymanej dokumentacji. Weryfikacja ta polegała m.in. na potwierdzeniu stanu faktycznego za zgodność ze stanami księgowymi, czy inwentaryzacji przejętego majątku i dokumentacji. W dwóch ZZ dokumentacja pozostawiona w siedzibach byłego oddziału i inspektoratów WZMiUW nie była weryfikowana i inwentaryzowana, z czego w jednym przypadku z uwagi na braki kadrowe. [str. 61]

Regulowanie
stanu prawnego
mienia należącego
do Skarbu Państwa

Przejmowanie
przez PGW WP
dokumentacji

Realizacja zadań w PGW WP z zakresu ochrony przed powodzią

Podjęmowane w PGW WP działania w celu zapewnienia ochrony ludności i mienia przed powodzią były na ogół prawidłowe, ale nie były w pełni wystarczające m.in. ze względu na nieprawidłowości w obszarze planowania i wykonywania kontroli gospodarowania wodami, czy koordynacji merytorycznej zadań.

We wszystkich skontrolowanych NW podejmowano działania w zakresie zapewnienia ochrony ludności i mienia przed powodzią. Pracownicy NW uczestniczyli w przygotowaniu planów w zakresie utrzymania wód i urządzeń wodnych, a także uczestniczyli w procesie utrzymania, eksploatacji i kontroli urządzeń wodnych będących własnością Skarbu Państwa, mających znaczenie dla ochrony ludności i mienia przed powodzią.

W każdym skontrolowanym ZZ organizowano i prowadzono obserwacje zjawisk hydrologicznych i lodowych oraz podejmowano działania w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, a w przypadku dwóch ZZ oprócz ww. obserwacji prowadzona była również analiza wyników tych obserwacji. Wyniki obserwacji i analiz przekazywane były do Centrum Operacyjnego Ochrony Przeciwpowodziowej we właściwym RZGW.

We wszystkich skontrolowanych RZGW sprawy dotyczące: uzgodnień projektów dokumentów planistycznych dotyczących zagospodarowania przestrzennego, gminnych programów rewitalizacji, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej w zakresie terenu położonego na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, prowadzone były w sposób prawidłowy. W objętych kontrolą RZGW łącznie wydano 6323 uzgodnienia omawianych projektów dokumentów planistycznych oraz odmówiono uzgodnienia 717 takich dokumentów.

W latach 2018–2019, na obszarze każdego skontrolowanego RZGW, planowano i realizowano inwestycje z zakresu ochrony przed powodzią. W dwóch z sześciu RZGW, objętych kontrolą, nie wykonano zadań ujętych w planach. Łącznie spośród 65 zaplanowanych zadań wykonano 53 (81,5%).

Wszyscy skontrolowani dyrektorzy RZGW na swoim terenie prawidłowo nadzorowali prowadzenie akcji lodołamania.

W czterech RZGW nie przeprowadzono w okresie objętym kontrolą żadnej kontroli gospodarowania wodami w zakresie związanym z ochroną ludności i mienia przed powodzią. W pozostałych dwóch RZGW omawiane kontrole prowadzono, jednak w jednym RZGW nie sprawdzano realizacji zaleceń pokontrolnych.

W KZGW w okresie objętym kontrolą kontynuowano prace nad przeglądem i aktualizacją wstępnej oceny ryzyka powodziowego, rozpoczęte we wrześniu 2017 r.

Prezes PGW WP nie zapewnił opracowania planu kontroli gospodarowania wodami na 2018 r., pomimo iż do zadań KZGW i RZGW należało, zgodnie z dyspozycją art. 240 ust. 2 pkt 23 oraz art. 240 ust. 3 pkt 14 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., wykonywanie kontroli gospodarowania wodami w zakresie wskazanym w tych przepisach. [str. 62–67]

Realizowane w latach 2018–2019 działania kontrolowanych jednostek organizacyjnych PGW WP nie zapewniły w pełni prawidłowego utrzymania i eksploatacji urządzeń wodnych, będących własnością Skarbu Państwa, ani należytego stanu technicznego obsługi i bezpieczeństwa budowli hydrotechnicznych. Realizacja omawianych zadań, poza zaniedbaniami, uwarunkowana była możliwościami organizacyjnymi i finansowymi tych jednostek.

Opracowany w 2018 r., w KZGW program utrzymania wód obejmował 7457 zadań łącznie na 673 071,8 tys. zł. Z kolei w aktualizacji tego programu z 2019 r. zostało zawartych 11 345 zadań łącznie na 835 548,1 tys. zł. Spośród zadań, ujętych w 2019 r., w ww. programie, do 31 grudnia 2019 r. zakończono 4480 zadań, 74 zadania były w toku realizacji, w przypadku pięciu zadań podpisano umowy na ich realizację, zaś w ramach dwóch zadań wszczęto procedurę przetargową. Ponadto zakończono także realizację 96 zadań wynikających z decyzji wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego.

W związku z ograniczonymi możliwościami finansowymi, w 2019 r. PGW WP przeznaczyło kwotę 405 mln zł (mniej niż 50% zgłoszonych potrzeb) na zadania związane z utrzymaniem, w tym, poza zadaniami ujętymi w programie utrzymania wód, znajdowały się także zadania wynikające z decyzji nakazowych organów budowlanych. Łącznie w roku 2019 zrealizowano zadania na prawie 385 mln zł, co daje łączną liczbę 4657 zadań. W związku z powyższym, nie zrealizowano z ogólnego, zgłoszonego przez RZGW zapotrzebowania, 6840 zadań łącznie na 450 mln zł. Zadania te były zadaniami o niższym priorytecie ważności i ich realizacja planowana jest, w miarę możliwości, w latach kolejnych.

W KZGW określono i przekazano do RZGW zasady monitorowania realizacji planowanych zadań utrzymaniowych. Zapewniono również koordynację spraw związanych z wykonywaniem ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa budowli piętrzących Skarbu Państwa oraz współpracę z Centrum Technicznej Kontroli Zapór.

We wszystkich skontrolowanych RZGW prowadzono oraz dokumentowano prowadzenie analiz w zakresie potrzeb utrzymania we właściwym stanie rzek i urządzeń wodnych, a podstawę realizacji zadań utrzymaniowych przez RZGW stanowiły roczne plany rzeczowo-finansowe.

Roczne plany rzeczowo-finansowe opracowywano w RZGW na przełomie roku i przesyłano do KZGW do zatwierdzenia. Ostateczny kształt planów rzeczowo-finansowych uzależniony był od wysokości środków finansowych przyznanych na rzecz danego RZGW przez KZGW. Jak wykazała kontrola, jedynie w przypadku RZGW w Rzeszowie plany utrzymaniowe na 2018 r. i 2019 r. uwzględniały w pełni realizację potrzeb utrzymania we właściwym stanie rzek i urządzeń wodnych.

Dyrektorzy RZGW monitorowali realizację planowanych zadań utrzymaniowych w sposób prawidłowy, zgodnie z zasadami ustalonymi w KZGW, a także podejmowali dodatkowe działania w tym zakresie.

Nie wszystkie przejęte od marszałków województw i od WZMiUW umowy na użytkowanie wód płynących i gruntów pokrytych tymi wodami, dla których RZGW wykonywały prawa właścicielskie, zostały aneksowane. Unie-

możliwiało to m.in. prawidłowe zaplanowanie i wykonanie przez RZGW w latach 2018–2019 dochodów w pełnej wysokości z tytułu użytkowania wód i gruntów przez inne podmioty, co miało istotne znaczenie w sytuacji braku zapewnienia w PGW WP środków na finansowanie wszystkich niezbędnych potrzeb.

W każdym skontrolowanym ZZ sporządzane były okresowe plany i programy związane z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną. W żadnym z ZZ zadania ujęte w zatwierdzonym wykazie niezbędnych zadań utrzymaniowych nie zostały w całości zrealizowane. Niezrealizowanie części zadań wynikało m.in. z ich niepodjęcia przez wyłonionych wykonawców, a także z braku ofert w postępowaniach przetargowych. Ponadto w jednym ZZ brak realizacji części zaplanowanych zadań wynikał z nierzetelnego oszacowania ich wartości.

W pięciu z sześciu skontrolowanych ZZ dyrektorzy tych jednostek nie zapewnili, w tym w ramach koordynacji merytorycznej zadań NW, prawidłowego wykonania rocznych ocen stanu technicznego budowli hydrotechnicznych oraz pięcioletnich okresowych kontroli stanu urządzeń technicznych budowli hydrotechnicznych, a także wykonania zaleceń pokontrolnych.

Pracownicy NW brali udział w przygotowaniu planów w zakresie utrzymania wód i urządzeń wodnych m.in. poprzez zgłaszanie do ZZ, w oparciu o przygotowane przedmiary robót oraz kosztorysy, potrzeb oraz zakresu prac niezbędnych do wykonania.

Ze względu na niezakończenie procesu przejmowania mienia przez PGW WP od marszałków województw, wykazy majątku nie były kompletne, a ich uzupełnianie następowało w toku bieżącej działalności.

W dwóch z sześciu skontrolowanych NW stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zapewnienia prawidłowego utrzymania i eksploatacji urządzeń wodnych będących własnością Skarbu Państwa.

We wszystkich NW, w których administrowano budowlami hydrotechnicznymi⁵, dokonywane były roczne oceny stanu technicznego tych budowli oraz pięcioletnie okresowe kontrole stanu urządzeń technicznych budowli hydrotechnicznych. Jednakże nie wszystkie jednostki terminowo je wykonywały. Dodatkowo, nie wszystkie skontrolowane NW posiadały dokumentację potwierdzającą przeprowadzanie pięcioletnich kontroli budowli hydrotechnicznych będących własnością Skarbu Państwa i pozostających we własności NW po 1 stycznia 2018 r. Nie wszystkie zapewniły także należyty stan techniczny, obsługę i bezpieczeństwo budowli hydrotechnicznych. Omawiane nieprawidłowości dotyczyły 50% NW objętych kontrolą. [str. 67–77]

Organy PGW WP nie zapewniły prawidłowej realizacji zadań związanych z wydawaniem zgód wodnoprawnych oraz przyjmowaniem zgłoszeń wodnoprawnych wskutek m.in. niezapewnienia odpowiednich zasobów kadrowych przy dużej liczbie załatwianych spraw.

Niezapewnienie
prawidłowego załatwiania
w PGW WP spraw
związanych z wydawaniem
zgód wodnoprawnych
i przyjmowaniem zgłoszeń
wodnoprawnych

⁵ W: Goleniowie, Krasnymstawie, Łomży, Sochaczewie, Żninie.

W latach 2018–2019 do sześciu NW objętych kontrolą wpłynęło 231 zgłoszeń wodnoprawnych. Prawidłowość, w tym terminowość, załatwiania takich spraw zbadano na podstawie analizy losowo wybranych 151 zgłoszeń wodnoprawnych. Analiza ta w przypadku wszystkich sześciu NW ujawniła nieprawidłowości.

W latach 2018–2019, w skontrolowanych sześciu ZZ prowadzono łącznie 5 750 postępowań w sprawie wydania lub zmiany pozwolenia wodnoprawnego. We wszystkich ZZ stwierdzono nieprawidłowości dotyczące nieterminowego załatwiania takich spraw. Szczegółowa analiza 20 postępowań w każdym ZZ wykazała, że w dwóch ZZ liczba spraw niezadowolonych w terminie kształtowała się na poziomie 30–40%, w jednym ZZ na poziomie 50%, a w trzech ZZ na poziomie 70–80%.

W kontrolowanych RZGW prowadzonych było, w okresie objętym kontrolą, łącznie 1 695 postępowań w sprawie wydania lub zmiany pozwolenia wodnoprawnego. W pięciu RZGW, na próbie 132 spraw, stwierdzono nieprawidłowości dotyczące ich nieterminowego i/lub przewlekłego załatwienia. Liczba spraw niezadowolonych w terminie kształtowała się na poziomie 10% w dwóch RZGW oraz na poziomie 50–70% w trzech RZGW.

W KZGW, w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 7 stycznia 2020 r., prowadzono 493 postępowania administracyjne w sprawie wydania lub zmiany pozwolenia wodnoprawnego, w których Prezes PGW WP pełnił funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu przepisów k.p.a. Kontrola NIK ujawniła w tej jednostce załatwienie przez Prezesa PGW WP ponad 85% badanych spraw dotyczących wydania, zmiany lub stwierdzenia nieważności pozwoleń wodnoprawnych z naruszeniem terminów określonych przepisami prawa.

W okresie objętym kontrolą w Departamencie Usług Wodnych KZGW nie opracowano planu kontroli terminowości załatwiania spraw dotyczących wydawania pozwoleń wodnoprawnych przez dyrektorów RZGW oraz dyrektorów ZZ, a także nie prowadzono w sposób systemowy kontroli w tym zakresie.

W latach 2018–2019, w związku z niezadowolaniem spraw dotyczących pozwoleń wodnoprawnych w terminie określonym w art. 35 k.p.a., do czterech ZZ wpłynęło łącznie 46 ponagleń, z tego niemal 70% dotyczyło ZZ w Łowiczu. Z kolei do skontrolowanych RZGW wpłynęło 10 ponagleń, z tego 7 do RZGW w Szczecinie.

W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 7 stycznia 2020 r. do KZGW wpłynęło:

- 56 ponagleń związanych z niezadowolaniem sprawy w zakresie pozwoleń wodnoprawnych przez dyrektorów RZGW,
- 10 ponagleń związanych z niezadowolaniem sprawy w zakresie pozwoleń wodnoprawnych przez Prezesa PGW WP.

Przeprowadzona w KZGW kontrola ujawniła, iż Prezes PGW WP w przypadku 18 ponagleń na sprawy prowadzone przez dyrektorów RZGW, po rozpatrzeniu których w postanowieniu stwierdził bezczynność lub przewlekłość prowadzonego postępowania administracyjnego w sprawie wyda-

nia pozwolenia wodnoprawnego, nie zarządził wyjaśnienia przyczyn oraz ustalenia osób winnych takiego stanu rzeczy, co było niezgodne z dyspozycją zawartą w art. 37 § 6 pkt 2 lit. b k.p.a. Również w przypadku wszystkich 10 ponagleń na sprawy prowadzone w KZGW, po rozpatrzeniu których stwierdzona została bezczynność lub przewlekłość prowadzonego postępowania administracyjnego w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego, Prezes PGW WP nie zarządził wyjaśnienia przyczyn oraz ustalenia osób winnych takiego stanu rzeczy, co było niezgodne z art. 37 § 8 k.p.a. Ponadto w KZGW, w przypadku 36 spośród 56 badanych ponagleń na nieterminowe załatwienie sprawy przez dyrektorów RZGW, nie dochowano siedmiodniowego terminu rozpatrzenia ponaglenia, o którym mowa w art. 37 § 5 k.p.a., przekraczając go od 1 do 68 dni. [str. 77–82]

**Ustalanie i dochodzenie
należności z tytułu
opłat za usługi wodne
za pobór wód**

Wprowadzony od 1 stycznia 2018 r. system ustalania i pobierania opłat za usługi wodne był skomplikowany i nieefektywny, a Prezes PGW WP pomimo podejmowanych w KZGW licznych działań w zakresie koordynacji, w tym określenia procedur, wydawania wytycznych i stanowisk, określania wzorów dokumentów, organizacji szkoleń i warsztatów związanych z ustalaniem opłat za usługi wodne, nie zapewnił skutecznego nadzoru nad prawidłowością ustalania i egzekwowania w jednostkach organizacyjnych PGW WP opłat za pobór wód podziemnych lub powierzchniowych.

Wejście w życie ustawy – Prawo wodne z 2017 r. oznaczało odejście od mechanizmu samonaliczania i uiszczania opłaty przez podmioty korzystające z usług wodnych. System ustalania i poboru opłat stał się bardziej skomplikowany, a jak wykazała kontrola spowodowało to w początkowym okresie funkcjonowania PGW WP dodatkowe, istotne obciążenie dla PGW WP w zakresie ustalenia wysokości opłaty zmiennej. Ponadto system ten generował konieczność podejmowania przez organy PGW WP licznych i czasochłonnych działań związanych z rozpatrywaniem reklamacji i obsługą skarg składanych do sądów administracyjnych przez podmioty korzystające z usług wodnych, a kwestionujące decyzje ustalające wysokość opłat.

W latach 2018–2019 wydano w PGW WP łącznie 362 126 informacji ustalających wysokość opłaty za usługi wodne, w tym za pobór wód powierzchniowych lub podziemnych oraz 11 710 decyzji określających wysokość opłaty.

Kontrole przeprowadzone w pięciu z sześciu ZZ wykazały nieprawidłowości w zakresie ustalania opłat za usługi wodne, w tym niepodejmowanie skutecznych działań zapewniających efektywne pobieranie takich opłat⁶.

W latach 2018–2019 w jednostkach organizacyjnych PGW WP wydano łącznie 3556 decyzji administracyjnych, w których ustalono kwotę opłat za usługi wodne (stałych, zmiennych lub podwyższonych) w wysokości niższej bądź wyższej od kwoty ustalonej w informacjach, o których mowa w art. 271 ust. 1, art. 272 ust. 17, art. 281 ust. 5 ustawy – Prawo wodne

⁶ M.in. w ZZ w Łowiczu stwierdzono opóźnienia w wystawianiu informacji ustalających wysokość opłaty stałej i zmiennej za usługi wodne łącznie na 14 690,4 tys. zł.

z 2017 r., pomimo że zmiana wysokości opłaty za usługi wodne może nastąpić jedynie poprzez uwzględnienie reklamacji wniesionej przez podmiot zobowiązany w formie nowej informacji (art. 273 ust. 5 ww. ustawy).

W PGW WP spośród 3556 decyzji, w których opłatę za usługi wodne ustalono w wysokości innej niż w informacji, 610 decyzji zostało wydanych w związku z błędem organu przy ustalaniu wysokości opłaty w informacji.

W celu uproszczenia systemu pobierania opłat za usługi wodne za pobór wód i zwiększenia jego efektywności zasadne jest, zdaniem NIK, przywrócenie istniejącego do 31 grudnia 2017 r. mechanizmu samonaliczania i uiszczania bez wezwania opłat za usługi wodne przez podmioty korzystające z tych usług, wraz z zapewnieniem kontroli prawidłowości ustalenia wysokości ww. opłaty.

W KZGW, w okresie objętym kontrolą podejmowano działania mające na celu pozyskiwanie informacji o liczbie podmiotów korzystających z usług wodnych i obowiązanych do stosowania przyrządów pomiarowych umożliwiających pomiar ilości pobieranych wód podziemnych i wód powierzchniowych oraz przyrządów pomiarowych lub systemów pomiarowych umożliwiających pomiar ilości lub temperatury ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi. Powyższe informacje w KZGW pozyskiwano na podstawie monitoringu prowadzonego w ZZ.

Opomiarowanie
usług wodnych

W PGW WP opracowano propozycję zmian do ustawy – Prawo wodne z 2017 r. w zakresie opomiarowania usług wodnych m.in. umożliwiających wykorzystanie dotychczasowych przyrządów będących w posiadaniu podmiotów i dopuszczeniu ich do stosowania po ich zalegalizowaniu w wyniku uproszczonej procedury legalizacyjnej oraz objęcie pełną procedurą legalizacyjną jedynie nowych przyrządów.

23 listopada 2019 r. weszła w życie ustawa z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw⁷, która uchyliła ust. 3 w art. 303 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., co oznaczało rezygnację z objęcia przyrządów pomiarowych prawną kontrolą metrologiczną. Ponadto został odroczony termin na wyposażenie podmiotów w przyrządy pomiarowe do dnia 31 grudnia 2026 r. [str. 83–94]

PGW WP nie zapewniło, w okresie objętym kontrolą, wystarczającego finansowania działalności służb państwowych.

Finansowanie
służb państwowych

W PGW WP nie ustalono procedur przyjmowania i rozpatrywania wniosków o dofinansowanie PSHM, PSBBP oraz PSH, składanych przez IMGW-PIB oraz PIG-PIB, ani przyjmowania i zatwierdzania sprawozdań merytorycznych i finansowych przedkładanych przez te instytucje z realizacji zadań związanych z pełnieniem służb.

W PGW WP bezpodstawnie w 2018 r. wymagano od podmiotów pełniących ww. służby uzyskania od MG MiŻS opinii przedkładanych wniosków.

⁷ Dz. U. poz. 2170.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

W umowach zawartych przez PGW WP z PIG-PIB o dofinansowanie PSH oraz z IMGW-PIB o dofinansowanie: państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej; państwowej służby do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących; wykonania pomiarów, badań i ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wałów przeciwpowodziowych stanowiących własność Skarbu Państwa i wykonania pomiarów, badań i ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wałów przeciwpowodziowych stanowiących własność Skarbu Państwa – II etap, bezpodstawnie zamieszczono w 2018 r. zapisy nakładające na MGMiŻŚ, jako nadzorującą służbę, obowiązek akceptacji sprawozdań z wykonania tych umów składanych przez PIG-PIB oraz IMGW-PIB.

Nieprawidłowości w rozliczaniu umów dotacji udzielonych służbom państwowym

W związku z niedoborem środków finansowych w PGW WP, Prezes PGW WP podejmował działania mające na celu poprawę sytuacji w zakresie finansowania służb państwowych, w tym m.in. organizowane były spotkania, z przedstawicielami tych służb i MGMiŻŚ poświęcone omówieniu możliwości finansowania zadań z innych źródeł. [str. 94–96]

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości w sposobie rozliczania, w 2019 r., w KZGW zawartych umów dotacji na finansowanie służb państwowych. Dotyczyły one:

- rozliczania co najmniej 80% przekazanych transz środków narastająco, pomimo że postanowienia umowne określały konieczność rozliczenia co najmniej 80% kwoty poprzedniej transzy, jako wymóg niezbędny dla wypłaty środków finansowych następnej transzy. W efekcie dokonywano wypłaty kolejnej transzy, pomimo iż rozliczenie poprzedniej transzy nie zawsze stanowiło co najmniej 80% jej wartości;
- ujęcia, w rozliczeniu miesięcznym II kwartału 2019 r., kwot za poszczególne miesiące tego kwartału, które były niezgodne z ostatecznym rozliczeniem poniesionych wydatków w II kwartale 2019 r. na finansowanie PSH. Suma kwot z poszczególnych miesięcy wyniosła 4131,8 tys. zł, natomiast kwota wynikająca z rozliczenia II kwartału wyniosła 3980,1 tys. zł. [str. 96–97]

Niesprawowanie skutecznego nadzoru i kontroli nad prawidłowością i jednolitością prowadzenia w PGW WP ewidencji księgowej

W PGW WP nie sprawowano skutecznego nadzoru i kontroli nad prawidłowością i jednolitością prowadzenia w KZGW ewidencji księgowej oraz nad prawidłowością zapisów księgowych, dokonywanych w RZGW. Kontrola w RZGW w Białymstoku ujawniła, iż w księgach rachunkowych za 2018 rok nie ujęto, w wyniku zaniedbania, wartości nakładów inwestycyjnych poniesionych przez marszałków województw podlaskiego i warmińsko-mazurskiego, odpowiednio, 1036,2 tys. zł na realizację sześciu zadań i 797,0 tys. zł na realizację dziewięciu zadań, mimo dysponowania przez RZGW w Białymstoku dokumentacją przekazaną przez tych marszałków protokołami zdawczo-odbiorczymi.

Sprawozdanie finansowe za 2018 r. było wielokrotnie korygowane, co w konsekwencji doprowadziło do zmiany wyniku finansowego – z zysku wykazanego w pierwotnej wersji sprawozdania do straty po jego korektach.

Prezes PGW WP nie przekazał Ministrowi Finansów czterech korekt *Sprawozdania z wykonania planu finansowego PGW WP za 2018 r.*, pomimo że zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grud-

nia 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie⁸ PGW WP powinno przekazać sprawozdania z wykonania planu finansowego ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej i ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych.

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. NIK odstąpiła od oceny wykonania rocznego planu finansowego na 2018 r. ze względu na brak możliwości weryfikacji danych, zawartych w sprawozdaniu z wykonania rocznego planu finansowego. Z kolei po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. NIK odstąpiła od oceny sprawozdania z wykonania planu finansowego PGW WP w 2019 r. – również ze względu na brak możliwości weryfikacji tych danych. Był to więc już drugi rok, w którym niemożliwe było potwierdzenie wiarygodności danych ujętych w sprawozdaniu z wykonania planu finansowego PGW WP. [str. 97–99]

MGMiŻŚ, pomimo stworzenia warunków dla możliwości pozyskiwania informacji o planowanych i realizowanych działaniach PGW WP oraz ich bieżącego monitorowania, nie zapewnił nadzoru nad PGW WP w pełnym zakresie, wymaganym art. 356 ust. 2 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

Niezapewnienie przez MGMiŻŚ nadzoru nad PGW WP w pełnym zakresie

W okresie objętym kontrolą w MGMiŻŚ monitorowano realizację przez PGW WP zadań określonych w art. 240 ww. ustawy.

Minister nie wystąpił do Prezesa PGW WP, w ramach sprawowanego nadzoru nad PGW WP, o przedłożenie *Planu działalności PGW WP na rok 2018*, a także nie wypowiedział się, co do przedłożonego mu 10 września 2018 r. *Planu działalności PGW WP na rok 2019* – poprzez jego zatwierdzenie bądź odmowę zatwierdzenia – co było niezgodne z art. 356 ust. 2 pkt 3 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. Takie postępowanie wynikało z przyjętego przez MGMiŻŚ błędnego stanowiska, o konieczności zatwierdzenia jedynie planu działania, o którym mowa w art. 240 ust. 13 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., i tym samym braku potrzeby zatwierdzenia planu działalności PGW WP sporządzanego na podstawie regulacji wewnętrznych ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej.

Minister nie wystąpił także do Prezesa PGW WP o opracowanie i przedłożenie, w celu zatwierdzenia Planu działania PGW WP na rok 2018. Jako przyczynę wskazał lukę legislacyjną związaną z terminem wejścia w życie 1 stycznia 2018 r. ustawy – Prawo wodne z 2017 r. oraz wskazanym w art. 240 ust. 13 tej ustawy terminem przekazania omawianego planu do zatwierdzenia, określonym na 31 lipca roku poprzedzającego rok, którego dotyczy plan.

Ponadto MGMiŻŚ nie wystąpił do Prezesa PGW WP, w ramach sprawowanego nadzoru nad PGW WP, o opracowanie i przedłożenie:

- planu kontroli gospodarowania wodami na 2018 r., wykonywanej przez PGW WP;
- planu kontroli w jednostkach organizacyjnych PGW WP w 2018 i 2019 r.,

⁸ Dz. U. poz. 2492.

pomimo dyspozycji art. 356 ust. 2 pkt 6 lit. a i b ustawy – Prawo wodne z 2017 r. Minister wyjaśnił, że z powodu terminu wejścia w życie ustawy – Prawo wodne z 2017 r. (1 stycznia 2018 r.) sporządzenie w 2017 r. omawianych planów kontroli było niemożliwe.

Minister, w wyniku błędnej interpretacji przepisów ustawy – Prawo wodne z 2017 r., nie wypowiedział się, poprzez zatwierdzenie bądź odmowę zatwierdzenia, co do zmian zaproponowanych przez PGW WP w lipcu 2018 r. do *Programu planowanych inwestycji w gospodarce wodnej na 2018 rok*, polegających na dodaniu dwóch nowych zadań, co było niezgodne z art. 356 ust. 2 pkt 4 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. Takie postępowanie wyjaśniono kierunkowym charakterem tego dokumentu oraz brakiem regulacji wskazujących, jak często program ten powinien być opracowany/aktualizowany.

Minister uznał także za niezasadne zatwierdzanie zmian w *Planie kontroli gospodarowania wodami na rok 2019*, wykonywanej przez PGW WP, pomimo skierowanego we wrześniu 2019 r. przez Prezesa PGW WP wniosku w tej sprawie. [str. 99–107]

4. WNIOSKI

W związku z wynikami kontroli, w celu poprawy skuteczności realizacji zadań przez jednostki organizacyjne PGW WP, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje:

- do Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej o:
 - podjęcie działań w celu wprowadzenia w przepisach ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne mechanizmu samonaliczania i uiszczania bez wezwania opłat za usługi wodne przez podmioty korzystające z tych usług⁹, z jednoczesnym zagwarantowaniem mechanizmu kontroli przez PGW WP prawidłowości ustalenia tych opłat przez te podmioty;
 - zapewnienie skutecznego nadzoru nad prawidłowością realizacji zadań PGW WP w zakresie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, wydawania zgód wodnoprawnych oraz ustalania i pobierania opłat za usługi wodne;
 - dokonanie analizy obowiązującego systemu finansowania gospodarki wodnej pod kątem zapewnienia adekwatnych do potrzeb środków publicznych, przeznaczonych na utrzymanie wód oraz innego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną;
- do Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie o:
 - zapewnienie skutecznego nadzoru nad terminowością, prawidłowością i rzetelnością realizacji zadań PGW WP, w szczególności w zakresie wydawania zgód i zgłoszeń wodnoprawnych oraz pobierania opłat za usługi wodne;
 - zapewnienie właściwej i stabilnej obsady kadrowej w jednostkach organizacyjnych PGW WP, niezbędnej do prawidłowej realizacji przez te jednostki zadań ustawowych ;
 - zapewnienie wszystkim jednostkom organizacyjnym PGW WP właściwych warunków lokalowych i wyposażenia niezbędnego do prawidłowej realizacji zadań przez te jednostki;
 - sfinalizowanie prac związanych z przejmowaniem majątku Skarbu Państwa oraz potwierdzaniem reprezentacji Skarbu Państwa w stosunku do mienia Skarbu Państwa przejętego przez PGW WP od marszałków województw, wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, parków narodowych oraz RZGW będących państwowymi jednostkami budżetowymi;
- do marszałków województw o:
 - podjęcie skutecznych działań w celu przekazania właściwym organom składników mienia stanowiącego własność Skarbu Państwa, zbędnych do realizacji ustawowych zadań PGW WP.

Minister Gospodarki
Morskiej i Żeglugi
Śródlądowej

Prezes Państwowego
Gospodarstwa Wodnego
Wody Polskie

Marszałkowie
województw

⁹ Zmiany powinny zapewnić uproszczenie systemu pobierania opłat za usługi wodne, a tym samym podniesienie efektywności działania PGW WP poprzez wyeliminowanie znaczącego obciążenia pracowników PGW WP czynnościami administracyjnymi w tym zakresie, co zostało opisane na stronach 83–87 niniejszej informacji.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Organizacja PGW WP

Powołanie
Pełnomocnika
do spraw organizacji
Wód Polskich

Zgodnie z art. 525 ust. 3 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, powołał 5 września 2017 r. Pełnomocnika do spraw organizacji Wód Polskich.

Funkcję Pełnomocnika do spraw organizacji Wód Polskich pełniły kolejno dwie osoby:

- od 5 września 2017 r. do 14 listopada 2017 r. – pani Iwona Koza, sprawująca jednocześnie funkcję p.o. Prezesa KZGW;
- od 14 listopada 2017 r. do 16 stycznia 2018 r. – pan Mariusz Gajda, pełniący jednocześnie funkcję Podsekretarza Stanu w MŚ. Od 1 do 16 stycznia 2018 r. wykonywał także zadania Prezesa PGW WP na podstawie art. 525 ust. 4 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

Przepisy ustawy – Prawo wodne z 2017 r. nie wskazywały jednostki obsługującej Pełnomocnika. W kwestii realizowania przez KZGW zadań mających na celu wsparcie działań Pełnomocnika była p.o. Prezes KZGW zeznała m.in.: *Nie było innej możliwości by takie zadania zrealizować inaczej niż przy udziale specjalistów zatrudnionych w KZGW i RZGW.*

Zadania
Pełnomocnika
do spraw organizacji
Wód Polskich

Do zadań Pełnomocnika, określonych przez Ministra Środowiska, należało:

- 1) sporządzenie szczegółowego harmonogramu procesu włączenia KZGW oraz RZGW do PGW WP, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej;
- 2) oszacowanie kosztów czynności, o których mowa w pkt 1 i opracowanie preliminarza wydatków;
- 3) realizacja budżetu państwa w okresie włączania;
- 4) powiadomienie właściwego banku;
- 5) przeprowadzenie inwentaryzacji aktywów i pasywów zgodnie z przepisami uor;
- 6) sporządzenie bilansu zamknięcia na dzień zakończenia czynności;
- 7) inne zadania, niewymienione w pkt 1–6, przypisane Pełnomocnikowi na podstawie przepisów ustawy – Prawo wodne z 2017 r.;
- 8) inne działania, mające na celu prawidłowe i terminowe przeprowadzenie procesu włączenia KZGW i RZGW do PGW WP oraz zorganizowanie PGW WP i podjęcie przez PGW WP zadań statutowych, obejmujące w szczególności:
 - a) prowadzenie działań na rzecz przejęcia majątku Skarbu Państwa;
 - b) prowadzenie czynności formalnych zmierzających do powołania PGW WP jako państwowej osoby prawnej;
 - c) działania na rzecz stworzenia systemu obsługi działalności PGW WP;
 - d) działania na rzecz zapewnienia warunków lokalowych poszczególnym jednostkom organizacyjnym PGW WP i niezbędnej infrastruktury;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- e) działania na rzecz zapewnienia mienia ruchomego niezbędnego do realizacji zadań PGW WP;
- f) działania związane z organizacją procesu przekazywania lub przejmowania dokumentów niezbędnych do realizacji zadań PGW WP;
- g) działania na rzecz przejęcia do PGW WP pracowników urzędów marszałkowskich, starostw powiatowych oraz pracowników samorządowych jednostek organizacyjnych;
- h) działania na rzecz stworzenia systemu pobierania opłat za usługi wodne, w tym pozyskiwanie informacji o użytkownikach wód ponoszących dotychczasowe opłaty.

Powołując drugiego Pełnomocnika Minister Środowiska powierzył mu te same zadania, z wyjątkiem wymienionych w pkt 7 oraz w pkt 8 lit. b, c i h.

W szczegółowym harmonogramie procesu włączenia KZGW oraz RZGW do PGW WP, przesłanym Ministrowi Środowiska 13 października 2017 r., Pełnomocnik wskazał KZGW i RZGW, jako jednostki przygotowujące szereg wymienionych zadań, m.in. z zakresu organizacji, kadr i finansów. Z przedstawionych w toku kontroli dokumentów wynika, że pracownicy komórek organizacyjnych KZGW byli zaangażowani w realizację zadań Pełnomocnika, możliwych do wykonania w 2017 r., takich jak: przeprowadzenie inwentaryzacji aktywów i pasywów KZGW; przygotowanie do przejęcia przez PGW WP dokumentacji dotyczącej postępowań administracyjnych oraz majątku Skarbu Państwa od WZMiUW/zarządów województw; zamknięcie rachunków bankowych KZGW i otwarcie rachunków PGW WP; koordynacja zadań dot. przeprowadzenia inwentaryzacji aktywów i pasywów RZGW i zamknięcia rachunków bankowych tych jednostek.

Harmonogram prac
procesu włączenia
KZGW oraz RZGW
do PGW WP

Pełnomocnik 16 listopada 2017 r. upoważnił do wykonywania wszystkich jego zadań p.o. Prezes KZGW, a do współuczestnictwa w ich realizacji upoważnił p.o. Zastępcę Prezesa KZGW. Ponadto w tym samym dniu udzielił jedenastu osobom pełnomocnictwa do czynności w procesie organizacji PGW WP na terenie działania istniejących lub tworzonych RZGW, polegających na współuczestnictwie w realizacji zadań Pełnomocnika. P.o. Prezes KZGW została wyznaczona do koordynacji działań podejmowanych przez osoby, którym zostały udzielone odrębne pełnomocnictwa lub upoważnienia do wykonywania czynności w procesie organizacji PGW WP. Była p.o. Prezes KZGW wyjaśniła: *Koordinacja działań na rzecz utworzenia PGW WP po 16 listopada 2017 r. polegała przede wszystkim na ustalaniu kolejnych zadań częściowych, uzgadnianiu wyników ich realizacji, zapewnianiu udziału pracowników KZGW w analizie, agregacji i ostatecznej redakcji materiałów regionalnych. Nie posiadam dokumentów dotyczących tej kwestii przede wszystkim dlatego, że odbywało się to w ramach bieżącej pracy w KZGW, spotkań czy rozmów telefonicznych.*

13 października 2017 r. z KZGW przekazano do MŚ, na polecenie Pełnomocnika, zatwierdzony przez niego (lecz niezgodniony uprzednio z Ministrem Środowiska) szczegółowy harmonogram procesu włączenia KZGW oraz RZGW do PGW WP. Zgodnie z poleceniem Ministra Środowiska uzgodniony z nim harmonogram powinien powstać do 15 października 2017 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przekazany harmonogram obejmował łącznie 88 zadań ujętych w czterech grupach tematycznych: 1) organizacja; 2) kadry; 3) finanse; 4) inne. Dla zadań wyszczególnionych w harmonogramie nie został określony sposób ich realizacji, tj. nie wskazano działań/czynności niezbędnych do wykonania w celu realizacji zadań, działania nie zostały podzielone na etapy, nie został określony horyzont czasowy dla poszczególnych etapów, ani punkty kontrolne służące monitorowaniu postępów.

Nieprzyznanie Pełnomocnikowi do spraw organizacji Wód Polskich środków na realizację przypisanych mu zadań

W harmonogramie ujęto koszty realizacji niektórych zadań¹⁰ w podziale na lata 2017 i 2018. W kwestii czy został sporządzony odrębny preliminarz wydatków, o którym mowa w art. 525 ust. 8 pkt 2 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. była p.o. Prezes KZGW zeznała: *Oddzielny preliminarz nie powstał, zwłaszcza, że nie zostały przyznane Pełnomocnikowi żadne środki na realizację jego zadań.*

Korygowanie harmonogramu działania

W listopadzie 2017 r. Podsekretarz Stanu w MŚ przekazał Pełnomocnikowi uwagi do harmonogramu wraz z poleceniem ich uwzględnienia.

9 grudnia 2017 r. do KZGW został przekazany z MŚ *Harmonogram organizacji Wód Polskich*, obejmujący 71 zadań podzielonych na następujące grupy tematyczne: 1) struktura i zasoby ludzkie; 2) kadra kierownicza PGW WP; 3) wynagrodzenie i regulamin pracy PGW WP; 4) umowy; 5) opłaty; 6) obsługa klienta; 7) system finansowo-księgowy; 8) wyposażenie stanowisk pracy; 9) taryfy wodno-kanalizacyjne. W harmonogramie uwzględnione zostały m.in. zadania dotyczące zapewnienia ciągłości dostaw energii i obsługi w ruchu ciągłym mienia przejętego do WZMiUW oraz zawarcia nowych umów na jego obsługę w ruchu ciągłym. W harmonogramie wskazano osoby odpowiedzialne za realizację tych zadań, a także ramy czasowe. Terminy zakończenia realizacji wymienionych zadań wyznaczono, odpowiednio, do 15 grudnia 2017 r. oraz 30 marca 2018 r.

Koszty włączenia KZGW i RZGW do PGW WP

Oszacowanie kosztów włączenia KZGW i RZGW do PGW WP oraz opracowanie preliminarza wydatków miało nastąpić do 15 października 2017 r. W kwestii ewentualnego zgłaszania przez Pełnomocnika uwag lub propozycji do oceny skutków regulacji projektu ustawy – Prawo wodne, celem zabezpieczenia środków na włączenie KZGW i RZGW (w tym na utworzenie czterech nowych RZGW oraz organizację PGW WP) na etapie konsultacji tego projektu była p.o. Prezes KZGW zeznała: *Cztery nowe RZGW pojawiły się na późniejszym (sejmowym) etapie prac legislacyjnych, nie było ich w przedłożeniu rządowym. Była dyskusja z przełożonym dotycząca skutków finansowych wejścia w życie nowej ustawy Prawo wodne, ale była odgórna decyzja, że ustawa nie powinna generować kosztów prowadzących do zwiększenia wydatków z budżetu państwa. Ustawodawca zdecydował, że środki budżetowe w części 22 będące w dyspozycji KZGW i RZGW będą wystarczające.*

Koszty realizacji niektórych zadań w podziale na lata 2017 i 2018 zostały ujęte przez byłą p.o. Prezes KZGW w harmonogramie z 13 października 2017 r. Uwzględniono w nim m.in. koszty związane z utworzeniem systemu obsługi działalności PGW WP (od 7500 tys. zł do 32 500 tys. zł), opra-

¹⁰ Koszty roku 2017 i/lub 2018 określono dla 11 spośród 88 zadań ujętych w harmonogramie, zaś 12 pozycji harmonogramu określono jako bezkosztowe.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

cowaniem polityki rachunkowości (200 tys. zł), wykonaniem pieczęci PGW WP (120 tys. zł), utworzeniem czterech nowych RZGW (9 tys. zł na każde RZGW), delegacji służbowych związanych z podpisywaniem protokołów zdawczo-odbiorczych dotyczących przejęcia przez PGW WP reprezentacji Skarbu Państwa oraz wykonywania praw właścicielskich (19 tys. zł) i określeniem składników mienia ruchomego (6,6 tys. zł).

Pełniący obowiązki Prezes KZGW, w grudniu 2017 r., przekazała do wszystkich RZGW wytyczne dotyczące postępowania w odniesieniu do rachunków bankowych przekształcanych jednostek. Pismami z 27 i 29 grudnia 2017 r. p.o. Prezes KZGW złożyła wnioski o zamknięcie 31 grudnia 2017 r. rachunków bankowych prowadzonych przez KZGW w NBP. Również dyrektorzy wszystkich siedmiu RZGW złożyli wnioski o zamknięcie rachunków bankowych prowadzonych w NBP. 29 grudnia 2017 r. Pełnomocnik, były Podsekretarz Stanu w MŚ, zawarł z BGK¹¹ umowę ramową w zakresie świadczenia usługi prowadzenia rachunków bankowych oraz innych usług, zgodnie, z którą BGK otworzył i prowadził rachunki sum depozytowych, rachunki bieżące oraz pomocnicze KZGW oraz 11 RZGW.

13 kwietnia 2018 r. w KZGW przekazano do MŚ bilans łączny KZGW na 31 grudnia 2017 r., sporządzony na podstawie bilansu KZGW oraz bilansów RZGW.

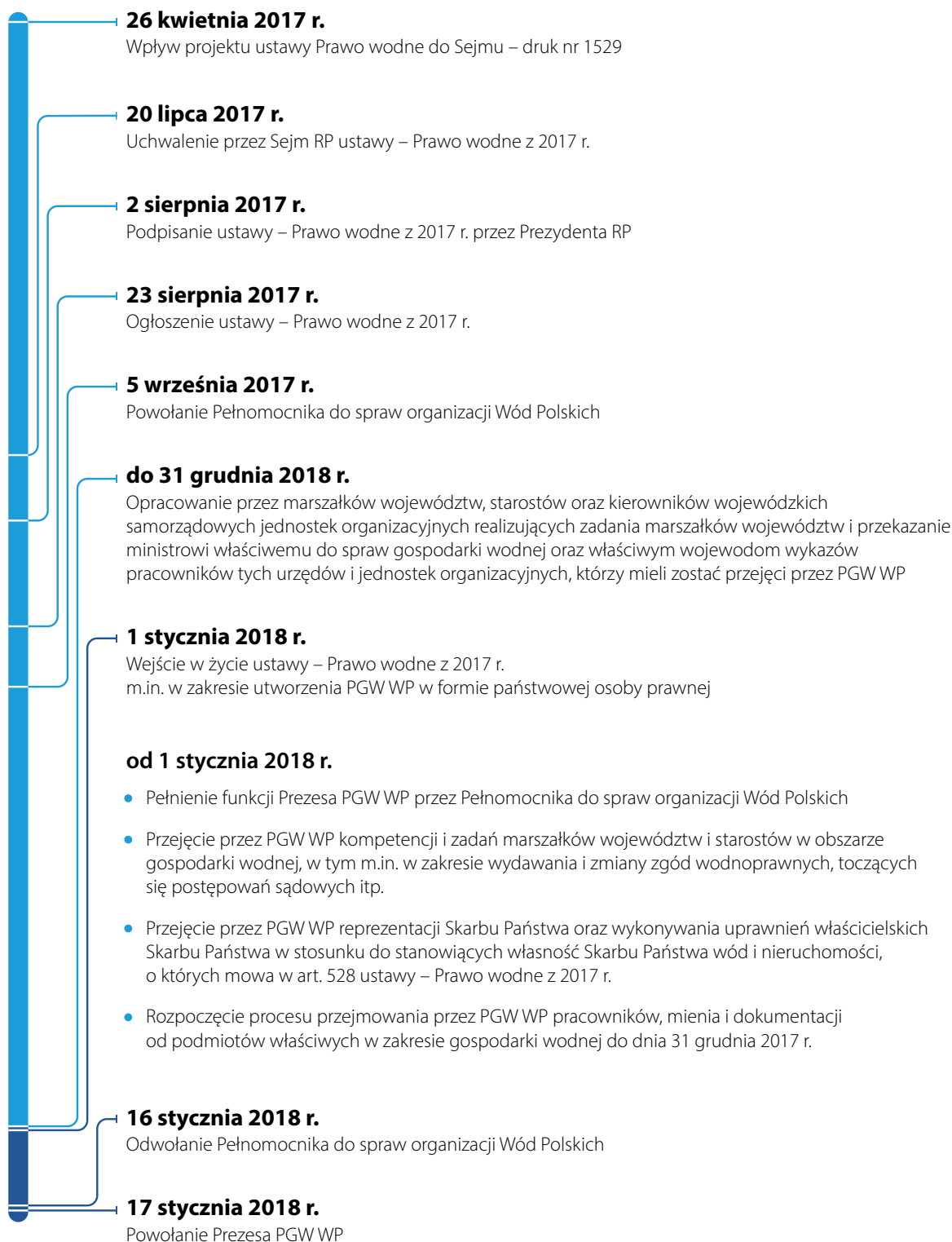
W strukturze organizacyjnej nowo powstałego PGW WP nie wskazano komórki realizującej zadania związane z tworzeniem PGW WP, w tym koordynacją przejęcia mienia, zasobów ludzkich i dokumentacji od innych organów i podmiotów.

Rachunki bankowe
PGW WP

Sporządzenie bilansu
w KZGW

¹¹ Zgodnie z art. 196 ust. 5 ufp obsługę bankową rachunków jednostek sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 14 (w tym państwowych osób prawnych) prowadzi BGK.

Infografika nr 4
Proces tworzenia Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie



Źródło: materiały własne NIK.

5.1.1. Warunki lokalowe i niezbędne wyposażenie

Pełnomocnik do spraw organizacji Wód Polskich, a następnie kierownicy jednostek organizacyjnych PGW WP na ogół, od 1 stycznia 2018 r., zapewnili dla skontrolowanych jednostek właściwe warunki lokalowe. Jednak nie we wszystkich jednostkach ich siedziby, po niemal dwóch latach funkcjonowania PGW WP, spełniały wymogi prawa w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ochrony przeciwpożarowej. Nie wszystkie kontrolowane jednostki dysponowały również, szczególnie w początkowym okresie po utworzeniu PGW WP, wyposażeniem umożliwiającym sprawne wykonywanie zadań statutowych. Brakujące wyposażenie było jednak sukcesywnie uzupełniane.

Przepisy ustawy – Prawo wodne z 2017 r. nie regulowały, istotnej dla prawidłowego funkcjonowania nowo powstałego PGW WP, kwestii wykorzystania na siedziby jednostek PGW WP budynków i lokali, będących we władaniu samorządów województw lub innych podmiotów reprezentujących Skarb Państwa.

W celu przygotowania odpowiednich warunków lokalowych jednostkom organizacyjnym PGW WP i niezbędnej infrastruktury siedzib dla tych jednostek, podejmowano działania o charakterze przygotowawczym na etapie działalności Pełnomocnika do spraw organizacji Wód Polskich oraz po utworzeniu jednostek organizacyjnych.

W szczegółowym harmonogramie procesu włączenia KZGW oraz RZGW do PGW WP, przesłanym Ministrowi Środowiska 13 października 2017 r., nie ujęto zadań dotyczących zapewnienia warunków lokalowych, infrastruktury i mienia ruchomego niezbędnego poszczególnym jednostkom organizacyjnym PGW WP, z wyjątkiem zamówienia pieczęci.

Kwestie siedzib i wyposażenia nowo tworzonych jednostek były omawiane na spotkaniu, które odbyło się w siedzibie KZGW 28 listopada 2017 r., a następnie zostały uwzględnione w harmonogramie z 9 grudnia 2017 r. w formie szczegółowych zadań, obejmujących: sporządzenie wykazu brakujących siedzib lub siedzib o zbyt małym potencjale; ostateczną weryfikację stanu lokalowego; podpisanie umów najmu oraz znalezienie i wynajęcie dodatkowych siedzib; sporządzenie pieczętek i tablic; zapotrzebowanie na samochody; leasing samochodów; przetarg na paliwo; zapotrzebowanie na komputery i sprzęt biurowy; zakup/leasing komputerów; wyposażenie stanowisk pracy. Dla wymienionych zadań określono terminy realizacji i osoby odpowiedzialne.

1 stycznia 2018 r. KZGW oraz siedem RZGW rozpoczęły działalność w nowej strukturze organizacyjnej PGW WP w dotychczasowych siedzibach wraz z posiadanym na stanie majątkiem ruchomym w postaci sprzętu oraz wyposażenia. Wobec braku podstaw prawnych do przejęcia budynków wraz z ich wyposażeniem – niezbędnych do organizacji siedzib nowo utworzonych terenowych jednostek organizacyjnych PGW WP – od marszałków województw oraz wojewódzkich jednostek samorządu terytorialnego, upoważnieni przedstawiciele Pełnomocnika prowadzili uzgodnienia i negocjacje w sprawie zapewnienia siedzib dla nowo tworzonych jednostek terenowych PGW WP m.in. z: marszałkami województw, starostami, organami gmin oraz podmiotami prywatnymi.

Siedziby dla jednostek terenowych PGW WP

Po rozpoczęciu działalności PGW WP powołano dyrektorów w poszczególnych jednostkach organizacyjnych PGW WP, którzy odpowiadali m.in. za organizację i zapewnienie odpowiednich warunków lokalowych oraz niezbędnej infrastruktury umożliwiającej realizację podstawowych zadań statutowych.

Przykłady

W **RZGW w Warszawie**, przed wejściem w życie ustawy – Prawo wodne z 2017 r., tj. w listopadzie i grudniu 2017 r., wystąpiono do marszałków pięciu województw oraz do innych organów jednostek samorządu terytorialnego i instytucji o zgodę na przejęcie ich dotychczasowych siedzib. Umowy na najem siedzib dla jednostek PGW WP znajdujących się na obszarze działania kontrolowanego RZGW, negocjowane były z jednostkami samorządowymi i podmiotami prywatnymi. Umowy na media (np. telefony, internet) negocjowano i dokonywano cesji lub zawierano nowe umowy. Były Dyrektor RZGW zeznał, że znalezienie siedziby w Łowiczu było skomplikowane z uwagi na brak wolnych pomieszczeń biurowych nawet na wolnym rynku. Zeznał też m.in., że odbyły się spotkania w 11 województwach z przedstawicielami marszałków, niektórych starostów oraz likwidatorami lub dyrektorami WZMiUW, w celu uzgodnienia sposobu przekazania majątku, pracowników oraz siedzib. Tam gdzie wcześniej nie funkcjonowały jednostki dawnego RZGW lub odmówiono udostępnienia pomieszczeń po dawnych WZMiUW trwały poszukiwania lokali na wolnym rynku. RZGW nie otrzymał dodatkowych funduszy na organizację, a budżet RZGW po 1 stycznia 2018 r. był taki sam jak dawnego RZGW, pomimo dwukrotnego wzrostu liczby jednostek organizacyjnych. Sprzęt i wyposażenie otrzymane od jednostek samorządu terytorialnego były wyeksploatowane. RZGW doposażał sukcesywnie jednostki ze środków własnych.

W **RZGW w Bydgoszczy** działania na rzecz zapewnienia warunków lokalowych poszczególnym jednostkom organizacyjnym PGW WP (na terenie działania RZGW funkcjonowały dwa ZZ¹² i 18 NW) i niezbędnej infrastruktury polegały na kierowaniu pism do: marszałków województw¹³; starostów¹⁴; Burmistrza Radziejowa, a także innych podmiotów¹⁵, z prośbą o oddanie w najem nieruchomości na potrzeby siedzib NW. Zwrócono się także do marszałków województw: wielkopolskiego, kujawsko-pomorskiego, zachodniopomorskiego i lubuskiego z prośbą o nieodpłatne przekazanie samochodów będących dotychczas w posiadaniu podległych im WZMiUW. 18 stycznia 2018 r. Minister Środowiska zawarł porozumienie z NFZ, na mocy którego NFZ oddał do nieodpłatnego korzystania położoną w Bydgoszczy nieruchomość na potrzeby ustanowienia siedziby RZGW. 7 maja 2019 r. ww. nieruchomość została przekazana na rzecz PGW WP, wraz ze znajdującą się w tym budynku infrastrukturą oraz meblami.

¹² W Inowrocławiu i Pile.

¹³ Wielkopolskiego, kujawsko-pomorskiego, zachodniopomorskiego i lubuskiego.

¹⁴ W Chodzieży, Mogilnie, Sępólnie Krajeńskim.

¹⁵ Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej w Strzelcach Krajeńskich, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w Koszalinie i Kujawsko-Pomorskiego ZMiUW we Włocławku.

W RZGW w Białymstoku na początku 2018 r. podpisano z właściwymi marszałkami województw umowy najmu siedzib trzech ZZ¹⁶, zaś siedziby dwóch ZZ¹⁷ umiejscowiono w budynkach własnych (po dotychczasowych RZGW). Trzy siedziby NW (w Giżycku, Mikołajkach i Ostrołęce) ulokowano w budynkach własnych, a pozostałe 22 pomieszczenia wynajmowano od podmiotów zewnętrznych¹⁸.

W RZGW w Lublinie od 1 lub 2 stycznia 2018 r. zapewniono lokale na siedziby 23 z 26 jednostek organizacyjnych PGW WP na terenie własności RZGW w Lublinie, tj. RZGW¹⁹, wszystkich trzech ZZ²⁰ i 19 z 22 NW²¹. Od 4 stycznia 2018 r. zapewniono pomieszczenia dla jednego NW (w Siemiatyczach), a od 1 lutego 2018 r. dla kolejnych dwóch (w Ciechanowcu i Łęcznej). W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2018 r. RZGW w Lublinie oraz koordynowane ZZ i NW bezumownie korzystały z wyposażenia pozostawionego do dyspozycji pracowników przez Województwo Lubelskie oraz Województwo Mazowieckie w siedzibach WZMiUW w likwidacji i ich jednostek terenowych (oddziałów/inspektoratów). Korzystanie w okresie od 1 lipca 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. przez RZGW z mienia Województwa Lubelskiego²² rozliczono na podstawie umowy z 4 grudnia 2018 r. Dla zapewnienia niezbędnego wyposażenia RZGW i terenowych jednostek organizacyjnych przejęto:

- nieodpłatnie m.in. mienie ruchome czy oprogramowanie od Województwa Lubelskiego²³ oraz Województwa Mazowieckiego²⁴, a także wyposażenie biurowe, socjalne i techniczne od RZGW w Warszawie (ZZ w Dębem i Radomiu)²⁵;
- odpłatnie m.in. sprzęt komputerowy i odbiorniki GPS od Województwa Lubelskiego.

Ponadto na uzupełnienie brakujących lub wymianę zużytych mebli w RZGW w Lublinie i jednostkach koordynowanych w końcu 2018 r. otrzymano różne meble (o wartości 21,6 tys. zł) z zakupów centralnych realizowanych w RZGW w Warszawie oraz 204 zestawy komputerowe i 30 komputerów przenośnych z zakupów centralnych zrealizowanych w KZGW w Warszawie.

¹⁶ W Białymstoku, Olsztynie i Ostrołęce.

¹⁷ W Augustowie i Giżycku.

¹⁸ Siedem od podmiotów prywatnych, jedna od spółdzielni mieszkaniowej, a 14 od urzędów marszałkowskich, starostw oraz gmin.

¹⁹ Od 1 stycznia 2018 r. do 31 maja 2018 r. RZGW w Lublinie wynajmował pomieszczenia biurowe od Województwa Lubelskiego: przy ul. Karłowicza 4 w Lublinie, w siedzibie WZMiUW w Lublinie w Likwidacji. Od 1 czerwca 2018 r. siedzibę RZGW przeniesiono do lokali użytkowych, wynajętych przy ul. Leszka Czarnego 3 w Lublinie.

²⁰ W Białej Podlaskiej, Sokołowie Podlaskim oraz Zamościu.

²¹ W Białej Podlaskiej, Chełmie, Hrubieszowie, Krasnymstawie, Lubartowie, Lublinie, Łosicach, Łukowie, Ostrowi Mazowieckiej, Parczewie, Radzyniu Podlaskim, Rykach, Siedlcach, Sokołowie Podlaskim, Tomaszowie Lubelskim, Węgrowie, Wysokiem Mazowieckim, Włodawie, Zamościu.

²² Obejmującego 660 poz. składników mienia ruchomego, tj. m.in. sprzęt komputerowy z oprogramowaniem, meble oraz inne wyposażenie biurowe i techniczne znajdujące się w siedzibach WZMiUW w likwidacji i ich jednostek terenowych.

²³ Zgodnie z przyrzeczeniem zawartym w umowie najmu, za zgodą Sejmiku Województwa Lubelskiego, na podstawie umowy z 30 kwietnia 2019 r. Województwo Lubelskie przekazało PGW WP w formie darowizny: sześć samochodów osobowych, całkowicie zamortyzowanych (rocznik 2006–2011), o wartości początkowej 545,7 tys. zł; 25 pozycji oprogramowania specjalistycznego, całkowicie zamortyzowanego, o wartości początkowej 1006,2 tys. zł; 28 pozycji ruchomych środków trwałych o wartości początkowej 235,8 tys. zł; 15 poz. wartości niematerialnych i prawnych o wartości początkowej 24,5 tys. zł; 672 poz. pozostałych środków trwałych o wartości początkowej 95,8 tys. zł; 11 poz. zapasów o wartości ewidencyjnej 1,1 tys. zł.

²⁴ Na podstawie umów z 30 września 2019 r. dwa samochody osobowe, całkowicie zamortyzowane o wartości początkowej 106,5 tys. zł i wartości szacunkowej 12,9 tys. zł.

²⁵ Protokołami zdawczo-odbiorczymi z 18 i 28 czerwca 2018 r. przekazano RZGW w Lublinie (ZZ w: Białej Podlaskiej, Sokołowie Podlaskim i Zamościu) 322 poz. wyposażenia biurowego, socjalnego i technicznego.

Nadzory wodne

Wszystkie skontrolowane NW na 1 stycznia 2018 r. posiadały siedziby. Działania, dotyczące przygotowania siedziby, pomieszczeń biurowych i gospodarczych, stanowisk pracy, zakupu lub podziału niezbędnego wyposażenia NW, od stycznia 2018 r. podejmowali dyrektorzy RZGW w porozumieniu z powołanymi dyrektorami ZZ do czasu powołania kierowników NW. Pozostałe niezbędne wyposażenie było sukcesywnie kupowane przez dyrektorów RZGW. Powołani w roku 2018 kierownicy NW ustnie bądź pisemnie informowali dyrektorów ZZ o potrzebach jednostki.

Przykłady

W **NW w Łomży** w okresie od stycznia do czerwca 2018 r. Kierownik szacował zapotrzebowanie w zakresie niezbędnego sprzętu do działania jednostki oraz jaki sprzęt po zlikwidowanym WZMiUW Terenowym Oddziale w Łomży miał pozostać w nadzorze wodnym w porozumieniu z Dyrektorem ZZ w Ostrołęce.

W **NW w Żninie** część sprzętu biura pochodziła z wyposażenia NW w Łabiszynie będącego w strukturach byłego RZGW w Poznaniu.

Zarządy zlewni

Działania w celu przygotowania siedziby, pomieszczeń biurowych i gospodarczych, stanowisk pracy, zakupu lub podziału niezbędnego wyposażenia ZZ oraz koordynowanych terenowych jednostek organizacyjnych PGW WP, realizowane były przez odpowiednich, nadzorujących je dyrektorów RZGW, przy czym w jednym²⁶ z sześciu kontrolowanych ZZ nie zostały zapewnione warunki lokalowe spełniające wymogi BHP oraz ochrony przeciwpożarowej, ani wyposażenie umożliwiające właściwą realizację zadań. Po 1 stycznia 2018 r. w przypadku jednego²⁷ ZZ koordynacją działań organizacyjnych w zakresie tworzenia ZZ zajmowała się osoba, która 8 stycznia 2018 r. została powołana na stanowisko zastępcy dyrektora ZZ, a w przypadku kolejnych dwóch²⁸ zadania takie kontynuowane były przez dyrektorów ZZ.

Przykłady

W **ZZ w Łowiczu** nie zapewniono siedziby spełniającej wymogi BHP i ochrony przeciwpożarowej. Oględziny siedziby ZZ w Łowiczu wykazały m.in., że:

- budynek nie posiadał wentylacji (co było niezgodne z § 32 ust. 1 rozporządzenia ws. BHP), rolet/żaluzji chroniących przed słońcem (§ 29 ust. 3), ogrzewania w toalecie (§ 1 ust. 3 zał. nr 3); oświetlenia awaryjnego (ewakuacyjnego) i zapasowego (§ 28), znaków bezpieczeństwa (§ 9 zał. nr 1), jadalni (§ 29 ust. 1);
- w sześciu pomieszczeniach nie zapewniono pracownikom co najmniej 13 m³ wolnej objętości pomieszczenia oraz 2 m² wolnej powierzchni podłogi (§ 19);
- we wszystkich pięciu pomieszczeniach biurowych znajdujących się na pierwszym piętrze podłoga nie była pozioma;

²⁶ ZZ w Łowiczu.

²⁷ ZZ w Przemysłu.

²⁸ ZZ w Ostrołęce, Inowrocławiu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w budynku nie było planu ewakuacji oraz oznaczonej drogi ewakuacyjnej, niezgodnie z § 6 ust. 1 pkt 8 lit. h rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów²⁹;
- w budynku znajdowała się tylko jedna gaśnica proszkowa, a miejsce jej umieszczenia nie było oznakowane (§ 4 ust. 2 pkt 4 oraz § 33 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia).

Umowy na wynajem siedzib dla ZZ w Łowiczu zawierane były przez Dyrektora RZGW w Warszawie³⁰, działającego z upoważnienia Pełnomocnika do spraw organizacji Wód Polskich, ponieważ Dyrektor ZZ w Łowiczu nie posiadał upoważnienia do samodzielnego zaciągania zobowiązań finansowych. Umowę z 17 stycznia 2018 r. zawarto na lokal, w którym może pracować maksymalnie 25 osób, podczas gdy przyznany limit zatrudnienia dla obsługi administracyjnej wynosił 42 osoby.

Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej

Wszystkie kontrolowane RZGW, w tym cztery nowo utworzone 1 stycznia 2018 r., posiadały swoje siedziby. Kontrola ujawniła, iż na terenie dwóch kontrolowanych RZGW nie zapewniono właściwych warunków lokality w jednostkach organizacyjnych PGW WP nawet niemal dwa lata po ich utworzeniu.

Przykłady

W RZGW w Warszawie, pomimo wiedzy o stanie siedziby ZZ w Łowiczu, niepełniającej wymogów BHP i norm określonych w kodeksie pracy, Dyrektor RZGW nie podjął, od lutego do grudnia 2019 r., skutecznych działań w celu zapewnienia nowej siedziby. Dopiero w 19 grudnia 2019 r., w trakcie kontroli NIK, Dyrektor ZZ w Łowiczu otrzymał zgodę KZGW na najem nowych powierzchni biurowych.

W RZGW w Białymstoku, w dwóch pomieszczeniach biurowych (z sześciu objętych analizą) nie zapewniono przebywającym tam pracownikom co najmniej 2 m² wolnej powierzchni podłogi (niezajętej przez urządzenia techniczne, sprzęt itp.) na jednego pracownika. W ten sposób naruszono § 19 ust. 2 rozporządzenia ws. BHP. Dyrektor wyjaśnił, że: *Obecnie RZGW w Białymstoku dysponuje powierzchnią 887,6 m² (...) trwają ustalenia w sprawie zwiększenia powierzchni biurowej (...) oraz archiwum (...). W związku z powyższym opisana sytuacja (...) jest tymczasowa do momentu przekazania dodatkowych pomieszczeń biurowych.*

W dniu powstania PGW WP Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej oraz dotychczasowe RZGW, rozpoczęły działalność w nowej strukturze organizacyjnej wraz z posiadaniem na stanie majątkiem ruchomym w postaci sprzętu oraz wyposażenia. Natomiast były wojewódzkie zarządy melioracji i urządzeń wodnych wraz z jednostkami podległymi rozpoczęły proces przekazywania na rzecz PGW WP części majątku ruchomego na podstawie m.in. umów, protokołów zdawczo-odbiorczych itp.

Zapewnienie sprzętu i wyposażenia dla RZGW i koordynowanych przez RZGW terenowych jednostek organizacyjnych PGW WP

²⁹ Dz. U. z 2010 r. Nr 109, poz. 719.

³⁰ 2 stycznia 2018 r. zawarto umowę najmu nr 2/ROO/2018 na siedzibę ZZ w Łodzi, a 17 stycznia 2018 r. umowę na wynajem budynku dla ZZ w Łowiczu z użytkowaniem od 1 lutego 2018 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na terenie działania kontrolowanych RZGW, nie we wszystkich skontrolowanych jednostkach zapewniono także podstawowe wyposażenie niezbędne do realizacji zadań przypisanych tym jednostkom, zwłaszcza w początkowym okresie funkcjonowania PGW WP. Brakujące wyposażenie było na bieżąco identyfikowane i uzupełniane w pierwszym roku działalności tych jednostek.

Przykłady

W NW w Sochaczewie w pierwszym półroczu 2018 r., były Kierownik NW pracował na prywatnym laptopie. Komputery stanowiące własność Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego, te o lepszej jakości, zostały zabrane do ZZ, a w NW pozostały tylko te gorsze, a przejęta kserokopiarka nie działała. Pracownicy za własne pieniądze kupowali papier i tonery. Ponadto były Kierownik NW wielokrotnie drogą elektroniczną zwracał się do ZZ w Łowiczu o wyposażenie i materiały, ale bezskutecznie. Nowe komputery zostały zakupione w drugiej połowie 2018 r. NW w Sochaczewie nie dysponował też samochodem.

W ZZ w Łowiczu nie zapewniono wyposażenia umożliwiającego właściwą realizację zadań. Dostęp do sieci internetowej zapewniono dopiero 4 kwietnia 2018 r., a umowę na usługi pocztowe zawarto 16 października 2018 r. Do 3 kwietnia 2018 r. Dyrektor ZZ, wprowadzając do Zintegrowanego Systemu Zarządzania EDEN w PGW WP faktury dotyczące umów na dystrybucję i zakup energii elektrycznej, korzystał z prywatnego komputera oraz prywatnego dostępu do sieci internetowej. Ponadto w szczególności w I półroczu 2018 r., w ZZ brakowało komputerów, drukarek i kserokopiarek.

W RZGW w Bydgoszczy całkowite zapotrzebowanie w zakresie sprzętu komputerowego zostało zabezpieczone w grudniu 2018 r. poprzez realizację zamówienia w ramach przetargu centralnego ogłoszonego w KZGW. W wyniku postępowania przetargowego, przeprowadzonego w KZGW na potrzeby realizacji zadań statutowych przez NW, na zadanie Dostawa w 2018 r. – 200 szt. fabrycznie nowych samochodów osobowych typu SUV, z napędem 4x4 klasy niższej średniej lub średniej wg klasyfikacji SAMAR, do ZZ w Pile trafiło siedem pojazdów, a sześć do ZZ w Inowrocławiu.

Brak scentralizowanego systemu informatycznego

Potrzeba zapewnienia w PGW WP jednej ewidencji księgowej³¹, w celu uzyskania rzetelnej informacji na potrzeby wewnętrznych i zewnętrznych odbiorców oraz optymalizacji procesów gospodarczych wewnątrz PGW WP, była przedmiotem analiz już w 2016 r., w związku z pracami nad projektem ustawy – Prawo wodne i przewidywanym przekształceniem funkcjonujących KZGW – państwowej jednostki budżetowej (dysponenta II i III stopnia) i RZGW – siedmiu państwowych jednostek budżetowych (dysponentów III stopnia) w jedną państwową osobę prawną PGW WP.

W piśmie z 24 października 2016 r. p.o. Zastępca Prezesa KZGW informował Podsekretarza Stanu w MŚ, że system finansowo-księgowy w PGW WP powinien posiadać m.in. następujące cechy:

- centralne prowadzenie księgi głównej i ksiąg pomocniczych, przy rozproszonym wprowadzaniu danych źródłowych;
- automatyczną kontrolę danych;

³¹ Tj. jednej księgi głównej i jednego kompletu ksiąg pomocniczych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- monitorowanie danych;
- generowanie sprawozdań i raportów w żądanym układzie;
- generowanie jednolitego pliku kontrolnego;
- możliwość powiązania kont księgowych z pozycjami sprawozdawczymi;
- możliwość integracji lub tworzenie całości z innymi systemami funkcjonującymi w jednostce;
- wysoką automatyzację pracy w systemie oraz wysoki poziom ochrony danych.

Zdaniem p.o. Prezesa KZGW niezbędne było wyposażenie PGW WP w system zintegrowany, tj. obsługujący wszystkie obszary działalności jednostki (od planowania poprzez proces działalności, zarządzanie zasobami ludzkimi i zasobami majątkowymi) ze względu na skalę operacji gospodarczych przewidywanych do realizacji w planowanej do utworzenia państwowej osobie prawnej oraz konieczność prowadzenia ewidencji w systemie oddziaływym.

W notatce służbowej z 13 listopada 2017 r. w sprawie *konieczności wprowadzenia we wszystkich jednostkach nadzorowanych przez Prezesa KZGW jednolitego programu informatycznego zabezpieczającego spójny proces migracji danych do zintegrowanego systemu informatycznego FK*, dyrektor Biura Budżetu i Finansów KZGW wskazywała na brak możliwości zakupu i wdrożenia systemu finansowo-księgowego na 1 stycznia 2018 r., tj. na dzień utworzenia PGW WP, ze względu na brak możliwości zaciągnięcia takiego zobowiązania przed 1 stycznia 2018 r. wynikający z pełnomocnictwa wydanego przez Ministra Środowiska na organizację PWG WP, proponując rozwiązanie przejściowe polegające na przyjęciu systemu FK użytkowanego w RZGW w Krakowie. Rozwiązanie to uzyskało akceptację p.o. Prezes KZGW.

Od 1 stycznia 2018 r. stosowano w PGW WP Zintegrowany System Zarządzania EDEN. System ten używany w PGW WP w obszarach finansów, płac czy kadr nie był scentralizowany. Nie posiadał funkcjonalności umożliwiającej automatyczne wygenerowanie wykonania planu finansowego w układzie informacji określonych w rocznym planie finansowym. Nie posiadał bowiem funkcjonalności umożliwiającej odniesienie właściwych kont stosowanych w PGW WP do poszczególnych pozycji planu finansowego. Ograniczenia przedmiotowego systemu informatycznego skutkowały m.in. występowaniem istotnych nieprawidłowości w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych.

W 2019 r., w PGW WP podjęto działania dotyczące zapewnienia mapowania kont na potrzeby monitorowania wykonania planu finansowego. Niemniej jednak funkcjonalność ZSZ EDEN w tym zakresie nadal była niepełna ze względu na brak możliwości mapowania kont na dowolnie wybrany dzień roku budżetowego. W 2019 r. w PGW WP przeprowadzono także dialogi techniczne z potencjalnymi wykonawcami nowego systemu finansowo-księgowego. W trakcie spotkań uzyskano niezbędne informacje w zakresie specyfiki istotnych warunków zamówienia oraz skonfrontowano potrzeby jednostki z możliwościami ich realizacji przez funkcjonujące na danym rynku podmioty świadczące usługi wdrażania

systemów finansowo-księgowych. W ocenie NIK, przedmiotowe działania powinny być kontynuowane w celu zapewnienia w PGW WP systemu informatycznego spełniającego wszystkie wymagania.

5.1.2. Zasoby kadrowe

Niezapewnienie zasobów kadrowych niezbędnych do prawidłowej i terminowej realizacji zadań przez PGW WP.

Zarówno Pełnomocnik do spraw organizacji Wód Polskich jak i Prezes PGW WP nie zapewnili zasobów kadrowych niezbędnych do prawidłowej i terminowej realizacji zadań określonych w ustawie – Prawo wodne z 2017 r. Wpływ na powyższe miało przejście do PGW WP stosunkowo niewielkiej liczby doświadczonych pracowników starostw powiatowych oraz urzędów marszałkowskich, niedostosowanie liczby pracowników w jednostkach organizacyjnych PGW WP do zakresu realizowanych zadań, brak na rynku pracy wykwalifikowanych pracowników, a także zaniedbania zarządcze w tym zakresie ze strony kierownictwa PGW WP.

Zgodnie z art. 542 ust. 1 i 6 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. marszałkowie województw, kierownicy wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych oraz starostowie przekazali ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej wykazy pracowników realizujących zadania tych podmiotów, określone w uchylonej 1 stycznia 2018 r. ustawie – Prawo wodne z 2001 r. Przekazanie wykazów nastąpiło w listopadzie i grudniu 2017 roku. W tym samym okresie MŚ przekazało ww. wykazy do KZGW. W ślad za wykazami papierowymi, otrzymano od kierowników ww. jednostek organizacyjnych, wersję elektronicznych list, na podstawie, których przygotowano zestawienia elektroniczne pracowników. Zostały one wysłane do pełnomocników do spraw organizacji PGW WP w regionach.

28 listopada 2017 r. na spotkaniu w MŚ, w którym uczestniczyli dyrektorzy RZGW, przedstawiciele KZGW i pełnomocnicy do spraw organizacji PGW WP w regionach, zapadły decyzje dotyczące działań w sprawie przejmowanych pracowników. Dotyczyły one m.in.: podzielenia pracowników umieszczonych na listach otrzymanych z WZMiUW według kryterium dotychczasowego miejsca pracy i przekazania tych danych do pełnomocników w regionach; uruchomienia do 15 grudnia 2017 r. procedury przeniesienia pracowników z WZMiUW do PGW WP; przypisania pracowników do wykazów w jednostkach i komórkach organizacyjnych PGW WP; zgłoszenia na tych samych listach niedoborów i nadmiaru pracowników; weryfikacji stanu kadrowego do 22 grudnia 2017 r.; wskazania miejsca zgłoszenia się pracowników do pracy 2 stycznia 2018 r.

Działania związane z przekazaniem pracowników przez marszałków województw do PGW WP

W czterech skontrolowanych urzędach marszałkowskich sporządzono wykazy pracowników, o których mowa w art. 542 ust. 1 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. Wykazy te opracowano głównie w oparciu o kryterium uwzględniające dotychczasowe zakresy obowiązków pracowników w nich ujętych. Z kolei dwóch marszałków województw poinformowało ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej o braku pracowników kwalifikujących się do ujęcia w wykazie.

Przykłady

Wicemarszałek Województwa Lubelskiego pismami z 22 grudnia 2017 r. poinformował Wojewodę Lubelskiego oraz Ministra Środowiska, że pracownicy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego, którzy wykonywali zadania wynikające z ustawy – Prawo wodne z 2001 r., realizowali również inne zadania, a tym samym nie zostali ujęci w wykazie pracowników, o których mowa w art. 542 ust. 1 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

Marszałek Województwa Podlaskiego nie wskazał pracowników Urzędu Marszałkowskiego do przejścia przez PGW WP ze względu na powierzenie im realizacji innych zadań zgodnie z art. 542 ust. 2 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., o czym poinformował Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska w piśmie z 28 listopada 2017 r.

W trzech z sześciu skontrolowanych starostw powiatowych³² starostowie sporządzili wykazy pracowników, o których mowa w art. 542 ust. 6 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. Wykazy te opracowano głównie w oparciu o kryterium uwzględniające dotychczasowe przygotowanie ujętych w nich pracowników oraz zakres czynności wykonywanych dotychczas przez tych pracowników. Dwóch starostów, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, przekazało przedmiotowe wykazy pracowników ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej, a jeden³³ upoważnionemu przedstawicielowi Pełnomocnika do spraw organizacji Wód Polskich w RZGW w Warszawie.

W pozostałych skontrolowanych starostwach³⁴ starostowie nie przekazali ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej informacji, że nie dysponowali pracownikami podlegającymi zamieszczeniu w tym wykazie.

Zdaniem NIK, w sytuacji, gdy w starostwie nie zakwalifikowano żadnego pracownika do ujęcia w wykazie pracowników realizujących zadania starosty określone w przepisach uchylonej 1 stycznia 2018 r. ustawy – Prawo wodne z 2001 r., to starostowie – w celu dochowania należytej staranności w zapewnieniu przed 1 stycznia 2018 r. ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej pełnej wiedzy o liczbie pracowników, którzy 1 stycznia 2018 r. staną się z mocy prawa pracownikami PGW WP – powinni poinformować Ministra Środowiska o niezakwalifikowaniu żadnego z pracowników starostwa do umieszczenia w przedmiotowym wykazie. Posiadanie takiej informacji było istotne dla podmiotów odpowiedzialnych za prawidłowe utworzenie i funkcjonowanie PGW WP od 1 stycznia 2018 r.

Pracownicy samorządowi przejmowani byli do nowo utworzonego PGW WP na zasadach art. 23¹ kodeksu pracy. Tym samym PGW WP weszło w prawa i obowiązki pracodawcy w trwających już stosunkach pracy.

Działania związane z przekazaniem pracowników przez starostów do PGW WP

Nieprzekazanie wykazów pracowników starostw powiatowych ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej

³² Starostwa powiatowe w Stargardzie, Sochaczewie, Zamościu.

³³ Starosta Sochaczewski.

³⁴ Starostwa powiatowe w Inowrocławiu, Łomży, Lesku.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

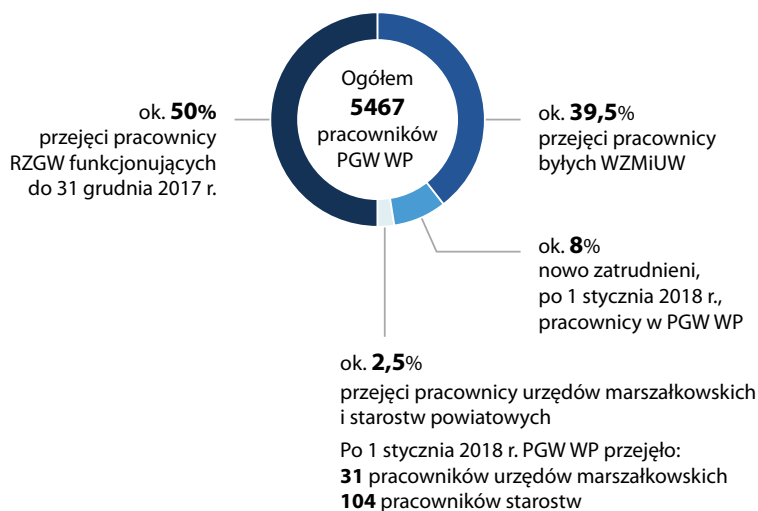
Po 1 stycznia 2018 r. PGW WP przejęło 31 pracowników urzędów marszałkowskich³⁵ oraz 104 pracowników starostw³⁶.

W Raporcie otwarcia 2018 r. o współpracy między PGW WP a marszałkami województw w zakresie gospodarki wodnej stwierdzono m.in., że *Według stanu na dzień 25 czerwca 2018 r. w regionalnych zarządach gospodarki wodnej, zarządach zlewni oraz nadzorach wodnych PGW WP było zatrudnionych 5467 pracowników (...) Do struktur Wód Polskich przejęto niewielką liczbę pracowników starostw powiatowych oraz urzędów marszałkowskich, co negatywnie wpływa głównie na stan kadry prowadzącej sprawy zgód wodnoprawnych oraz opłat.*

Z raportu wynikało, że na 25 czerwca 2018 r. spośród 5467 pracowników PGW WP 49,8% kadry stanowili ówcześni pracownicy RZGW, ZZ i NW; 39,7% ówcześni pracownicy WZMiUW; 7,9% nowo zatrudnieni pracownicy PGW WP oraz tylko 0,5% ówcześni pracownicy urzędów marszałkowskich i 2,1% ówcześni pracownicy starostw powiatowych.

Infografika nr 5

Struktura zatrudnienia w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie na 25 czerwca 2018 r.



Źródło: materiały własne NIK.

PGW WP nie przejęło żadnych pracowników MŚ, w związku z nieujęciem ich w stosownym wykazie przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej.

Fluktuacja kadr w PGW WP

Na podstawie art. 23¹ § 4 kodeksu pracy z kontynuowania pracy w PGW WP zrezygnowało 54 pracowników. Jednocześnie w PGW WP nie było przypadków wypowiedzenia pracownikom stosunku pracy na podstawie art. 542 ust. 13 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

³⁵ Od jednego do ośmiu pracowników, przy czym RZGW w Białymstoku, Bydgoszczy, Lublinie i Szczecinie nie przejęły żadnych pracowników od marszałków województw.

³⁶ Z tego w RZGW: w Białymstoku przejęto dwóch pracowników z jednego starostwa; w Bydgoszczy przejęto trzech pracowników z dwóch starostw; w Gdańsku przejęto 15 pracowników z 14 starostw; w Gliwicach przejęto czterech pracowników z czterech starostw; w Krakowie przejęto 20 pracowników z 13 starostw; w Lublinie przejęto dwóch pracowników z dwóch starostw; w Poznaniu przejęto 14 pracowników z 11 starostw; w Rzeszowie przejęto 11 pracowników z ośmiu starostw; w Szczecinie przejęto ośmiu pracowników z ośmiu starostw; w Warszawie przejęto 18 pracowników z 12 starostw; we Wrocławiu przejęto siedmiu pracowników z siedmiu starostw.

W latach 2018–2019 istotnym problemem w kontrolowanych terenowych jednostkach organizacyjnych PGW WP była duża fluktuacja kadr.

Przykłady

W **RZGW w Białymstoku** do 17 grudnia 2019 r. rozwiązano 56 umów o pracę z inicjatywy pracowników. W 26 przypadkach powodem rezygnacji było osiągnięcie wieku emerytalnego, a w kolejnym przejście na rentę. W pozostałych 26 przypadkach nie podano przyczyn rozwiązania umów (21 pracowników rozwiązało umowy za porozumieniem stron, pięć osób wypowiedziało umowę o pracę), a trzy osoby rozwiązały umowę o pracę na podstawie art. 231 § 4 kodeksu pracy.

W **RZGW w Lublinie** z 243 osób zatrudnionych od 1 stycznia 2018 r. w RZGW i jednostkach koordynowanych z mocy ustawy – Prawo wodne z 2017 r., do 25 listopada 2019 r. z pracy zrezygnowało 51, z tego m.in.: pięciu osobom stosunek pracy ustał w wyniku rozwiązania go bez wypowiedzenia za siedmiodniowym uprzedzeniem; 13 osobom stosunek pracy ustał w wyniku rozwiązania go na mocy porozumienia stron; dwóm osobom stosunek pracy ustał w wyniku upływu czasu, na który zawarta była umowa; siedmiu osobom stosunek pracy ustał w wyniku rozwiązania umowy o pracę za wypowiedzeniem przez pracodawcę; dwóm osobom stosunek pracy ustał w wyniku rozwiązania umowy o pracę za wypowiedzeniem przez pracownika; 16 osobom stosunek pracy ustał w wyniku rozwiązania na mocy porozumienia stron w związku z przejściem na emeryturę.

W **RZGW w Warszawie** w 2018 r. rozwiązało umowę o pracę 99 osób powodując konieczność pozyskania przygotowanych zawodowo nowych pracowników, z którymi do końca 2018 r. zawarto 112 umów o pracę. Kierownik Zespołu Personalnego i Szkoleń RZGW, jako podstawę rozwiązania umów o pracę większości pracowników, wskazała odejście za porozumieniem stron (ok. 70 osób) oraz rozwiązanie stosunku pracy na podstawie art. 231 § 4 kodeksu pracy (dziewięć osób), a także przypadki odwołania ze stanowiska dyrektorskiego z brakiem dalszego zatrudnienia (trzy osoby). Ponadto były Dyrektor RZGW zeznał m.in., że przyczyną odejścia pracowników było zbyt niskie wynagrodzenie wynikające z przyznanego limitu.

W **ZZ w Łowiczu** w latach 2018–2019 z pracy zrezygnowało 16 pracowników, w tym trzy osoby przeszły do innych jednostek organizacyjnych PGW WP, jedna na emeryturę, a 12 bez podania przyczyn. W jednostkach NW odeszło z pracy 11 osób, w tym jedna osoba do pracy w ZZ w Łowiczu, siedem na emeryturę, a trzy bez podania przyczyny.

Zdaniem NIK tak duży poziom fluktuacji kadr, biorąc pod uwagę koszty tego zjawiska – w tym koszty administracyjne związane z odejściem pracownika, koszty wiążące się z koniecznością przeprowadzenia nowego procesu rekrutacyjnego, koszty wdrożenia nowego pracownika oraz koszty związane z utratą wydajności pracy – miał wpływ na skuteczność funkcjonowania PGW WP. Stan ten powinien spowodować konieczność analizy w PGW WP przyczyn tego zjawiska i przyjęcie środków zaradczych adekwatnych do tych przyczyn.

Limity zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych PGW WP na poszczególne lata i środki przeznaczone na wynagrodzenia zostały ustalone przez Prezesa PGW WP w piśmie z 15 stycznia 2018 r. Określono w nim maksymalne limity zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych PGW WP, w tym 89 osób w RZGW (wraz z dyrektorem), 42 osoby na poziomie ZZ (wraz

z dyrektorem), trzy osoby na poziomie NW (wraz z kierownikiem). Limity te, w okresie objętym kontrolą, były sukcesywnie aktualizowane w poszczególnych jednostkach organizacyjnych PGW WP.

Powoływanie dyrektorów w terenowych jednostkach organizacyjnych PGW WP

Dyrektorzy RZGW oraz ZZ zostali powołani na stanowiska niezwłocznie po 1 stycznia 2018 r., co zapewniło możliwość zarządzania funkcjonowaniem tych jednostek organizacyjnych. Dyrektorom RZGW i ich zastępcom Prezes PGW WP udzielił pełnomocnictw celem zapewnienia sprawnej realizacji zadań.

Pozyskiwanie kandydatów na stanowiska dyrektorów lub ich zastępców w RZGW lub ZZ odbywało się, jak wyjaśniła Kierownik Wydziału Personalnego w KZGW, różnymi metodami ze względu na bardzo specyficzne kwalifikacje, najczęściej metodą poleceń, rozpytywania w środowisku, zapraszania do współpracy osób, które posiadały potrzebne doświadczenie a pracowały w innych instytucjach. Pierwszym etapem rekrutacji był wybór kandydata na podstawie jego dotychczasowego doświadczenia zawodowego, realizowanych projektów, wiedzy i kompetencji. Ponadto wyjaśniła ona, że: *Z kandydatami na zastępcę dyr. RZGW pierwszą rozmowę przeprowadzali dyr. RZGW a na następnym etapie wiedzę i doświadczenie kandydaci potwierdzali w rozmowie z zastępcami Prezesa. Dyrektorzy RZGW odbywali rozmowę kwalifikacyjną z Prezesem PGW WP, najczęściej przy udziale któregoś z zastępców. Występują pojedyncze sytuacje, że ze względów organizacyjnych najpierw odbywała się rozmowa w KZGW.*

Kontrola przeprowadzona w KZGW ujawniła, iż nie stosowano wewnętrznych procedur przy zatrudnianiu zastępców dyrektorów RZGW. We wszystkich trzech zbadanych sprawach powołania zastępców dyrektora RZGW, z wnioskami o ich zatrudnienie występowali dyrektorzy RZGW, pomimo że zgodnie z § 3 załącznika do Zarządzenia nr 27/2019 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z 1 lipca 2019 r. w sprawie zasad zatrudniania w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie, przedmiotowy wniosek powinien być złożony przez Prezesa PGW WP, a przygotowany przez Departament Zarządzania Zasobami Ludzkimi w KZGW.

Obsada stanowisk w terenowych jednostkach organizacyjnych PGW WP

Decyzje o zatrudnieniu pracowników w ZZ i NW oraz zakresie ich obowiązków służbowych podejmowali dyrektorzy RZGW i ich zastępcy, uwzględniając opinie dyrektorów ZZ i osób kierujących NW w sprawie wymaganych kwalifikacji, doświadczenia zawodowego i przydatności danego pracownika do zatrudnienia w danej jednostce organizacyjnej³⁷. Zgodnie z wyjaśnieniami składanymi w toku kontroli, w miarę możliwości przydzielono zatrudnianym osobom zadania podobne do wykonywanych w jednostkach, z których zostali przejęci do PGW WP. Ponadto we wszystkich sześciu skontrolowanych RZGW dyrektorzy podpisywali umowy z pracownikami RZGW, ZZ i NW.

³⁷ M.in. Dyrektor RZGW w Rzeszowie poinformowała, że zgodnie z obowiązującą strukturą organizacyjną PGW WP - kierownicy NW, Działów i Zespołów ZZ opracowywali zakresy obowiązków w uzgodnieniu z dyrektorami ZZ, natomiast dyrektorzy ZZ opracowywali zakresy obowiązków w uzgodnieniu z dyrekcją RZGW w Rzeszowie. Następnie zakresy te zatwierdzone zostały przez Dyrektora RZGW.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykład

Dyrektor **RZGW W Białymstoku** wyjaśnił, że decyzje o zatrudnieniu pracowników w ZZ i NW były podejmowane we współpracy z dyrektorami ZZ i kierownikami NW. Odbywało się to w formie ustnych konsultacji bądź rozmów telefonicznych.

O ile pracownicy przejęci przez PGW WP na zasadach art. 23¹ kodeksu pracy, otrzymali informację, gdzie mają się stawić do pracy w styczniu 2018 r., to nie wszystkie kontrolowane jednostki były w stanie zapewnić tym pracownikom odpowiednie miejsca pracy.

Niezapewnienie
pracownikom właściwych
warunków pracy

Przykład

Kierownik Zespołu Personalnego i Szkoleń w **RZGW w Warszawie**, w odniesieniu do zapewnienia miejsc pracy od 1 stycznia 2018 r. wyjaśnił m.in., że to Dyrektor RZGW w Warszawie i dyrektorzy ZZ określili miejsce stawiennictwa pracownika 2 stycznia 2018 r. Przejmowani pracownicy, którym zaproponowano miejsce pracy w centrali RZGW lub ZZ Warszawa, stawili się do pracy w siedzibie RZGW w Warszawie. Do czasu zorganizowania miejsc pracy, pracownikom centrali RZGW lub ZZ zapewniono tymczasowe miejsca pracy w sali konferencyjnej.

W okresie objętym kontrolą spośród sześciu skontrolowanych ZZ w czterech nie zapewniono odpowiedniego stanu zatrudnienia, tj. w ZZ w Inowrocławiu, Łowiczu, Przemyślu oraz Stargardzie. Taką sytuację odnotowano także w dwóch³⁸ z sześciu skontrolowanych NW. Kierownicy tych jednostek wielokrotnie, niekiedy bezskutecznie, wnioskowali do dyrektorów RZGW o zwiększenie zatrudnienia w ich jednostkach.

Problemy w zapewnieniu
niezbędnych kadr
w terenowych jednostkach
organizacyjnych PGW WP

Przykłady

Dyrektor **ZZ w Przemyślu** wielokrotnie informowała Dyrektora RZGW w Rzeszowie o niedostosowanej do skali i liczby spraw obsadzie kadrowej, jednak bez odzewu w tej sprawie. Przykładowo w piśmie z 17 października 2018 r. Dyrektor ZZ w Przemyślu zwróciła się z prośbą o zatrudnienie dwóch osób, jednej w Dziale Zgód Wodnoprawnych i jednej w Dziale Opłat. Poinformowała Dyrektora RZGW w Rzeszowie, że obecny stan kadrowy jest zdecydowanie niewystarczający, pracownicy są przemęczeni, składają wypowiedzenia, gdyż praca w ciągłym napięciu, terminowości realizacji zadań i zarazem ich wielości staje się na dłuższą metę wręcz niemożliwa do wykonania, a to przysparza wiele sytuacji stresogennych.

Dyrektor **ZZ w Łowiczu** w latach 2018–2019 wystąpił z 33 wnioskami do Dyrektora RZGW w Warszawie o wszczęcie procedury naboru do pracy w ZZ i NW. Według Dyrektora ZZ obecna liczba zatrudnionych nie jest wystarczająca do prawidłowej i terminowej realizacji zadań określonych w ustawie – Prawo wodne z 2017 r. Zdaniem Dyrektora należy zatrudnić 20 osób, w tym siedem osób w pionie ochrony przed powodzią i suszą (w którym brakuje obsady Zespołu ds. Obiektów Hydrotechnicznych), pięć osób w pionie usług wodnych, pięć osób w pionie zarządzania środowiskiem wodnym, po jednej w pionie organizacyjnym i ekonomicznym oraz na samodzielny stanowisku pracy ds. ochrony informacji niejawnych, które nie jest obsadzone od początku powstania ZZ w Łowiczu

³⁸ W Goleniowie i Sochaczewie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dyrektor **ZZ w Stargardzie** wskazał, że w pierwszym półroczu 2018 r. stan zatrudnienia w ZZ był niewystarczający dla realizacji wybranych zadań. Dyrektor ZZ 1 października 2018 r. wystąpił do Dyrektora RZGW z pismem, w którym zasygnalizował potrzebę zwiększenia liczby pomieszczeń dla pracowników ZZ i NW w Stargardzie.

Kierownik **NW w Sochaczewie** wielokrotnie informował Dyrektora ZZ w Łowiczu (ustnie i co najmniej raz pisemnie) o potrzebie zatrudnienia dwóch osób w związku z planowanym odejściem na emeryturę dwóch pracowników NW. Z czterech zatrudnionych osób jedna zwolniła się, a druga została przeniesiona do ZZ w Łowiczu. W międzyczasie przyjęto jedną pracownicę. Według wyjaśnień Kierownik NW w Sochaczewie liczba aktualnie zatrudnionych pracowników nie odpowiada liczbie zadań przypisanych jednostce. Spośród 10 NW podlegających ZZ w Łowiczu NW w Sochaczewie zajmuje drugie miejsce pod względem liczby załatwianych spraw. W ocenie obecnego oraz byłego Kierownika NW w Sochaczewie obsada kadrowa tej jednostki winna wynosić cztery osoby.

Według większości osób kierujących kontrolowanymi terenowymi jednostkami organizacyjnymi PGW WP, tj. trzema RZGW, pięcioma ZZ i dwoma NW, obecna liczba zatrudnionych nie była wystarczająca do prawidłowej i terminowej realizacji zadań określonych w ustawie – Prawo wodne z 2017 r.

Przykłady

Dyrektor **RZGW w Szczecinie** wyjaśnił, że *problemy z zatrudnieniem i właściwą obsadą zespołów zidentyfikować można przede wszystkim w dwóch obszarach. Po pierwsze: przejęcia zadań z dawnych ZZMiUW oraz jednostek wydających wcześniej niektóre decyzje administracyjne. W efekcie prace wykonywane wcześniej przez około 100 pracowników, wykonywane są dzisiaj na terenie RZGW w Szczecinie przez niecałe 30 osób. Po drugie: na rynku pracy brakuje obecnie niemal kompletnie inżynierów z wykształceniem hydrotechnicznym. Z rozmowy z kierownikiem jednej z katedr na Zachodniopomorskim Uniwersytecie Technologicznym wynika, że w okresie od 2009 r. do 2019 r. absolwentów budownictwa wodnego było 14. W efekcie nie jesteśmy w stanie pozyskać meliorantów czy hydrotechników. Spory problem jest też z geologami, zwłaszcza hydrogeologami. Nie mamy specjalistów od wód podziemnych. RZGW w Szczecinie jest od długiego czasu w trwającym nieprzerwanie cyklu rekrutacji, ale istotnym problemem jest wyłonienie z rynku pracy odpowiednich kandydatów – fachowców w swojej dziedzinie.*

Wpływ na powyższe problemy, oprócz sygnalizowanego w toku kontroli niedostosowania liczby pracowników do liczby realizowanych zadań, a także braku na rynku pracy wykwalifikowanych pracowników, miały także zaniedbania ze strony kierownictwa PGW WP. Jak ujawniła kontrola w KZGW odstąpiono w tej jednostce od wykonania analizy obecnego i postulowanego stanu zatrudnienia oraz obciążenia pracowników zadaniami, o której mowa w § 4 pkt 2 zarządzenia nr 40/2018 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z 3 października 2018 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw zmiany organizacji struktury zarządów zlewni. Ponadto w KZGW przez ponad 1,5 roku, tj. do 20 listopada 2019 r., nie podjęto działań zmierzających do identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań PGW WP, realizowanych na każdym poziomie struktury organizacyjnej PGW WP.

Zdaniem NIK brak było uzasadnienia do odstąpienia od wykonania omawianej analizy w sytuacji gdy niewystarczającą obsadę kadrową oraz proces nawarstwienia zadań w jednostkach organizacyjnych PGW WP wskazywano, w toku kontroli, jako przyczynę zaniechania lub nieprawidłowej realizacji części zadań w PGW WP. Z kolei brak działań zmierzających do identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań PGW WP w kluczowym okresie kształtowania się struktury organizacyjnej, w tym kadrowej tego podmiotu, był postępowaniem nierzetelnym i świadczy o niedochoowaniu standardów określonych w pkt 7 *Identyfikacja ryzyka* w części II. *Standardy kontroli zarządczej B. Cele i zarządzanie ryzykiem* załącznika do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów. Zgodnie z omawianymi standardami, nie rzadziej niż raz w roku, należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań. W przypadku istotnej zmiany warunków, w których funkcjonuje jednostka, należy dokonać ponownej identyfikacji ryzyka. Z kolei zgodnie ze standardem wskazanym w części B ww. załącznika *Cele i zarządzanie ryzykiem* pkt 8 *Analiza ryzyka* zidentyfikowane ryzyka należy poddać analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków. Należy określić akceptowany poziom ryzyka.

Kontrola ujawniła także przypadki nieprzekazania pracownikom kontrolowanych jednostek organizacyjnych PGW WP aktualnych zakresów czynności lub przekazania ich z nieuzasadnioną zwłoką. Dotyczyło to KZGW i trzech RZGW.

Przykłady

W **KZGW** w jednym przypadku spośród 15 objętych badaniem szczegółowym, zakres obowiązków pracownika, który z mocy ustawy – Prawo wodne z 2017 r. stał się pracownikiem KZGW, został mu przekazany po upływie 428 dni od dnia obowiązywania porozumienia zmieniającego warunki pracy.

W **RZGW w Białymstoku** w pięciu przypadkach zakresy obowiązków poszczególnych pracowników przedłożono im od 56 do 77 dni od dnia rozpoczęcia przez nich świadczenia pracy w jednostce. W aktach osobowych kolejnych siedmiu pracowników nie było pisemnych zakresów obowiązków, mimo że od dnia zmiany stanowiska upłynęło od 10 do 216 dni.

W **RZGW w Szczecinie** w przypadku 10 pracowników określenie zakresów obowiązków na stanowiskach pracy odbyło się w terminie od sześciu do 24 miesięcy od podpisania porozumień zmieniających warunki umów o pracę.

W **RZGW w Warszawie** analiza akt osobowych 36 pracowników RZGW wykazała, że zakresy obowiązków 33 osób zostały sporządzone w terminie od dwóch do dwunastu miesięcy od dnia rozpoczęcia przez nich pracy.

Stosownie do pkt A.3 standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, stanowiących załącznik do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów, struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych oraz zakres podległości pracowników powinien być określony pisemnie, w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika. Opisane wyżej postępowanie było w ocenie NIK nierzetelne.

Naruszenia standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi

5.1.3. Przejęcie majątku Skarbu Państwa i dokumentacji niezbędnej do realizacji zadań PGW WP

Mienie Skarbu Państwa

Działania zarówno skontrolowanych marszałków województw jak i kierujących jednostkami organizacyjnymi PGW WP nie zapewniły prawidłowego przejęcia majątku Skarbu Państwa i dokumentacji niezbędnej do realizacji zadań PGW WP.

Zgodnie z art. 528 ust. 3 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., PGW WP oraz odpowiednio marszałek województwa lub dyrektor parku narodowego winni podpisać protokoły zdawczo-odbiorcze dotyczące przejęcia, od 1 stycznia 2018 r., przez PGW WP reprezentacji Skarbu Państwa oraz wykonywania praw właścicielskich Skarbu Państwa w stosunku do stanowiących własność Skarbu Państwa:

- 1) wód, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy – Prawo wodne z 2001 r., lub ich części oraz gruntów pokrytych tymi wodami, z wyłączeniem gruntów pokrytych wodami, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy;
- 2) nieruchomości gruntowych położonych w międzywałach, nieruchomości pod wałami przeciwpowodziowymi oraz wałów przeciwpowodziowych wraz z urządzeniami wodnymi związanymi z nimi funkcjonalnie, przyległych do wód, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy – Prawo wodne z 2001 r., a także położonych na tych nieruchomościach budynków oraz innych urządzeń, w tym urządzeń wodnych.

Protokoły zdawczo-odbiorcze powinny obejmować wykazy składników ww. mienia wraz z dokumentacją.

Wykazy dokumentacji związanej z przekazywanym mieniem

Ponadto marszałkowie województw powinni przekazać właściwym dyrektorom RZGW wykazy:

- 1) decyzji dotyczących mienia, o którym mowa w art. 528 ust. 3 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.;
- 2) umów dzierżawy, najmu, użyczenia lub użytkowania mienia, o którym mowa w art. 528 ust. 3 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.;
- 3) deklaracji podatkowych na podatek od nieruchomości;
- 4) odszkodowań wynikających z przepisów ustawy – Prawo wodne z 2001 r.;
- 5) zobowiązań wynikających z zawartych umów lub porozumień;
- 6) zadań inwestycyjnych i eksploatacyjnych.

Współpraca pomiędzy interesariuszami

18 września 2017 r. w siedzibie KZGW odbyło się spotkanie przedstawicieli KZGW, RZGW i WZMiUW w sprawie uzgadniania zakresu informacji do przekazania w związku z przeniesieniem praw majątkowych do nieruchomości, urządzeń wodnych oraz środków trwałych i związanej z tym dokumentacji. Na spotkaniu ustalono kształt tabel będących załącznikami do protokołów, o których mowa w art. 528 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., a następnie drogą mailową przekazano do wszystkich WZMiUW ustalenia z tego spotkania. Wzór szczegółowego protokołu zdawczo-odbiorczego przekazano marszałkom wszystkich województw pismem z 22 listo-

pada 2017 r. W piśmie tym p.o. Prezes KZGW, działając z upoważnienia Pełnomocnika do spraw organizacji Wód Polskich, poinformowała m.in., że wykazy i dokumentacja składników mienia Skarbu Państwa powinna być przekazywana właściwym RZGW – tym, które swoim zasięgiem obejmą największy obszar działania WZMiUW.

Zgodnie z przedmiotowymi wytycznymi p.o. Prezes KZGW oraz Pełnomocnika z 21 grudnia 2017 r. dokumentacja dotycząca mienia, o którym mowa w art. 528 ustawy - Prawo Wodne z 2017 r., mogła pozostać w dawnych siedzibach WZMiUW, bądź mogła zostać przekazana do siedziby właściwego RZGW.

Wzory 14 wykazów składników mienia i dokumentacji³⁹ podlegających przekazaniu PGW WP przez marszałków województw, zgodnie z art. 528 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., zostały opracowane w KZGW we współpracy z przedstawicielami WZMiUW i przesłane do marszałków województw na polecenie Pełnomocnika do spraw organizacji Wód Polskich.

Pismem z 22 stycznia 2018 r. Prezes PGW WP przekazał marszałkom wszystkich województw informację, że protokoły zdawczo-odbiorcze dotyczące przekazywanego mienia i dokumentacji związanej z tym mieniem będą podpisywane przez dyrektorów właściwych RZGW. Zwrócił także uwagę, że wykazy przekazywanego mienia i dokumentacji – stanowiące załączniki do protokołów zdawczo-odbiorczych – przed ich podpisaniem muszą być zweryfikowane co najmniej pod względem kompletności dokumentacji oraz czy przekazywane mienie (szczególnie urządzenia wodne) stanowią obiekty wymienione w ustawie – Prawo wodne z 2017 r. W piśmie zawarta została prośba o przesyłanie wykazów w wersji edytowalnej na wskazane adresy mailowe RZGW, co miało ułatwić pracownikom PGW WP weryfikację i wykorzystanie zawartych w nich informacji, a także usprawnić podpisywanie protokołów z przejęcia mienia z poszczególnych wykazów.

W celu podpisania protokołów zdawczo-odbiorczych z przedstawicielami PGW WP we wszystkich sześciu skontrolowanych urządzeniach marszałkowskich zapewniono sporządzenie wykazów składników mienia, dla którego marszałkowie województw poszczególnych województw wykonywali

Działania marszałków województw

³⁹ Tabela nr 1 – Wykaz decyzji o: wyłączeniu, linii brzegu, trwałym zarządzie, przejściu lub wykreśleniu z zasobu, wyłączeniu z produkcji rolnej i leśnej, zobowiązaniu podatkowym, odszkodowaniu i inne; Tabela nr 2 – Wykaz obowiązujących umów (użytkowanie, dzierżawa, najem, użyczenie, promesa, porozumienie, inne); Tabela nr 3 – Wykaz podatków wniesionych/deklarowanych w 2017 r. w poszczególnych gminach; Tabela nr 4 – Wykaz zapłaconych i niezapłaconych odszkodowań z tytułu: trwałego zajęcia gruntu, podtopień, zalania i inne; Tabela nr 5 – Wykaz zobowiązań finansowych Marszałka na rok 2018 i lata kolejne wynikających z zawartych umów, porozumień i innych; Tabela nr 6 – Wykaz zobowiązań umownych dotyczących zadań inwestycyjnych i eksploatacyjnych realizowanych przez WZMiUW; Tabela nr 7 – Wykaz zadań eksploatacyjnych realizowanych przez WZMiUW, które wygasną w 2017 roku, a powinny być kontynuowane; Tabela nr 8 – Wykaz nieruchomości gruntowych (grupa nr „0” KŚT); Tabela nr 9 – Wykaz budynków, lokali podlegających przekazaniu na rzecz PGW WP (grupa nr „1” KŚT); Tabela nr 10 – Wykaz przekazywanych urządzeń wodnych (budowli piętrzących) wraz z dokumentacją oraz Wykaz urządzeń wodnych (budowli) związanych z urządzeniem wodnym (jazy, śluzy, zapory czołowe, zapory boczne/wsteczne, przepompownie); Tabela nr 11 – Wykaz przekazywanych urządzeń wodnych (budowli regulacyjnych) wraz z dokumentacją; Tabela nr 12 – Wykaz przekazywanych wałów przeciwpowodziowych wraz z dokumentacją oraz Wykaz urządzeń wodnych (budowli wałowych) i związanych z wałem przeciwpowodziowym; Tabela nr 13 – Wykaz przekazywanych pozostałych budowli wraz z dokumentacją; Tabela nr 14 – Wykaz składników majątku ruchomego przekazanego – załącznik do protokołu zdawczo-odbiorczego (bez nieruchomości).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

do końca 2017 r. uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa. Na polecenie marszałków wykazy te sporządzane były przede wszystkim przez pracowników WZMiUW⁴⁰. W pięciu urzędach marszałkowskich przekazywano do RZGW jednostronnie podpisane protokoły zdawczo-odbiorcze. Z kolei Marszałek Województwa Podlaskiego przekazał Dyrektorowi RZGW w Białymstoku wykazy i dokumentację w dniu dwustronnego podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego.

W czterech z sześciu skontrolowanych urzędach marszałkowskich⁴¹ podejmowano działania mające na celu uzgodnienie z przedstawicielami PGW WP treści wykazów oraz kompletność dokumentacji, o której mowa w art. 528 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., przed ich protokolarnym przekazaniem.

Nierzetelność wykazów

Kontrola wykazała, że w trzech urzędach marszałkowskich⁴² przekazano do PGW WP ww. wykazy ze zwłoką, zaś w czterech urzędach⁴³ nie zapewniono ich sporządzenia z należytą starannością w związku m.in. z niedokonaniem w ogóle lub dokonaniem nierzetelnej weryfikacji danych przez marszałków województw.

Przykłady

Likwidator Kujawsko-Pomorskiego ZMiUW, działając na podstawie uchwały Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego Nr 50/2278/17, przekazał 8 i 12 lutego 2018 r. dyrektorom RZGW w Bydgoszczy, Gdańsku, Poznaniu i Warszawie robocze wykazy mienia według stanu na 31 grudnia 2017 r. oraz poinformował ich w formie pisemnej o gotowości do technicznego przekazania reprezentacji Skarbu Państwa oraz wykonywania praw właścicielskich w stosunku do mienia stanowiącego własność Skarbu Państwa – w ustawowym trybie. Jednocześnie zwrócił się z prośbą o uzgodnienie terminu przystąpienia do faktycznego przejęcia składników majątkowych oraz podpisania protokołów zdawczo-odbiorczych. Po odbyciu licznych spotkań roboczych, rozmów telefonicznych oraz elektronicznej wymiany informacji, ww. likwidator nie uzyskał zwrotnej informacji dotyczącej przekazanych materiałów. Dodatkowo sytuację skomplikowała zmiana wytycznych, dotyczących sposobu przejęcia przez PGW WP przedmiotowego mienia. Pierwotnie MŚ oraz Pełnomocnik do spraw organizacji Wód Polskich wskazywali największy terytorialnie RZGW (dla danego województwa) - jako podmiot przejmujący w całości mienie po danym wojewódzkim zarządzie melioracji. Wskutek tego, Dyrektor RZGW w Gdańsku odmówił przejęcia całości mienia po Kujawsko-Pomorskim ZMiUW, a dyrekcja PGW WP poleciła likwidatorom wojewódzkich zarządów melioracji i urzędów wodnych dokonanie podziału mienia Skarbu Państwa zgodnie z terytorialną przynależnością do nowo powstałych struktur PGW WP. Nowe wykazy mienia, zgodnie z podziałem terytorialnym, ponownie przesłano do czterech RZGW na przełomie czerwca i lipca 2018 r. Proces przejmowania majątku przez ww. RZGW został zakończony w grudniu 2018 r.

⁴⁰ Oprócz wykazu nr 8 w Podkarpackim ZMiUW w Rzeszowie, który został sporządzony przez podmiot zewnętrzny wyłoniony w wyniku postępowania ofertowego.

⁴¹ Marszałkowie województw: zachodniopomorskiego oraz mazowieckiego nie podejmowali działań mających na celu uzgodnienie z przedstawicielami PGW WP treści przekazywanych wykazów oraz kompletności wymienionej w nich dokumentacji przed ich protokolarnym przekazaniem.

⁴² Województw: kujawsko-pomorskiego, mazowieckiego i podkarpackiego.

⁴³ Województw: lubelskiego, mazowieckiego, podkarpackiego i zachodniopomorskiego.

Marszałek Województwa Lubelskiego nie nadzorował należycie działań WZMiUW oraz likwidatora WZMiUW, dotyczących przygotowania wykazów mienia Skarbu Państwa podlegającego przekazaniu do PGW WP. Wykazy mienia i spraw określonych w art. 528 ust. 3 i 5 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. zostały sporządzone przez pracowników WZMiUW w okresie od października do grudnia 2017 r. i przekazano je w wersji elektronicznej 28 grudnia 2017 r. do byłego RZGW w Warszawie. Sporządzenie w sposób nierzetelny wykazów skutkowało przewlekłym załatwianiem kwestii formalnych, związanych z przejęciem mienia przez PGW WP. Proces weryfikacji i uzgadniania treści wykazów, na który składała się m.in. wymiana korespondencji z przedstawicielami RZGW, nie doprowadził do uzgodnienia i podpisania części protokołów zdawczo-odbiorczych przekazanych przez likwidatora WZMiUW do RZGW w Lublinie, Krakowie i Warszawie.

Marszałek Województwa Podkarpackiego polecił Dyrektorowi Podkarpackiego ZMiUW w Rzeszowie przygotowanie wykazów, które nie zostały po ich sporządzeniu zweryfikowane przez służby podległe Marszałkowi. Ustalono, że w wykazie nieruchomości gruntowych nie zostały ujęte wszystkie działki, na których usadowiono środki trwałe przekazane PGW WP, oraz ujęto w nim działki stanowiące własność prywatną, częściowo lub w całości zajęte przez śródlądowe wody płynące, nieprzejęte przez Skarb Państwa. Dyrektor RZGW w Krakowie zgłaszał uwagi, co do kompletności i prawidłowości przekazanych wykazów, z wyjątkiem wykazu nr 2, oraz związanej z nimi dokumentacji. W efekcie prowadzonej korespondencji i ustaleń pomiędzy Podkarpackim ZMiUW w Rzeszowie w likwidacji a RZGW w Krakowie podpisano ostateczne wersje protokołów zdawczo-odbiorczych. Ostateczne przekazanie obustronnie podpisanymi protokołów zdawczo-odbiorczych dotyczących uzgodnionych wykazów i dokumentacji pomiędzy Marszałkiem i RZGW w Rzeszowie nastąpiło 19 kwietnia 2018 r. (wykazy nr 1, 2, 3, 4 i 8) oraz 21 grudnia 2018 r. (wykazy nr 5, 10 i 11). Ponadto stwierdzono niesporządzenie przez Marszałka wykazów/zestawień/spisów dokumentów przekazywanych PGW WP za protokołami zdawczo-odbiorczymi z wykazami nr 1, 2, 3, 4, 5, 10 i 11.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w Warszawie wykaz przekazanych urządzeń wodnych (budowli piętrzących z możliwością sterowania przepływem); wykaz przekazanych pozostałych urządzeń wodnych (m. in. budowli regulacyjnych); wykaz obiektów inżynierii lądowej i wodnej - środki trwałe grupa II, własność Skarbu Państwa; oraz zestawienia dotyczące zadań inwestycyjnych przekazane do RZGW w Białymstoku, Lublinie czy w Warszawie były niekompletne oraz sporządzone nierzetelnie. W 29 przypadkach wykazywano budowle zlokalizowane na terenie działania innego RZGW; w 11 przypadkach wskazywano budowle, które faktycznie nie istniały; oraz w dziewięciu przypadkach wykazano zadania inwestycyjne, które nie należały do właściwości danego RZGW. Ponadto stwierdzono, że nie sporządzono protokołów zdawczo-odbiorczych dotyczących przekazania dokumentacji 56 ze 141 zadań inwestycyjnych dotyczących urządzeń wodnych ujętych w wykazach tych zadań, co było niezgodne z art. 528 ust. 3 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. W okresie od lutego do czerwca 2018 r. przekazywano do RZGW w Warszawie, Lublinie i Białymstoku wraz z podpisanymi przez Marszałka protokołami zdawczo-odbiorczymi wykazy, o których mowa w art. 528 ust. 5 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. Na długi okres przygotowywania ww. wykazów miało wpływ szereg czynności związanych z porządkowaniem i podziałem terytorialnym mienia i dokumentacji likwidowanego WZMiUW. Weryfikacji danych zawartych w wykazach oraz protokołach dokonywali przede wszystkim przedstawiciele poszczególnych RZGW celem sprawdzenia zgodności wykazów z przekazaną dokumentacją papierową. Nie podejmowano natomiast działań w celu uzgadniania treści wykazów

i protokołów przed ich przekazaniem, ponieważ wzory wykazów i protokołów przekazania dokumentów zostały przygotowane i przesłane do Urzędu przez Pełnomocnika do spraw organizacji Wód Polskich. Urząd nie posiadał informacji czy w zlikwidowanym WZMiUW prowadzono rejestry lub inne spisy/ewidencje umów, porozumień zawartych w zakresie utrzymania wód, prowadzenia inwestycji w gospodarce wodnej, umów użytkowania gruntów pokrytych wodami, umów dotyczących przedsięwzięć inwestycyjnych na wodach oraz umów inwestycyjnych dotyczących urządzeń melioracji wodnych, a w komórkach organizacyjnych Urzędu rejestry takie nie były prowadzone.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie nie skompletowano do 1 stycznia 2018 r. dokumentacji dotyczącej mienia. Jako przyczynę takiego stanu rzeczy wskazano m.in. obszerność dokumentacji, co wymagało dużego nakładu pracy od pracowników Zachodniopomorskiego ZMiUW w Szczecinie. PGW WP informowało o brakach i nieścisłościach w wykazach z 2018 r., przekazanych przez Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego, oraz dokumentacji przekazanej przez likwidatora WZMiUW. W pismach przesłanych do Urzędu w latach 2018–2020 wskazano, że w wykazach nie ujęto wszystkich nieruchomości, a część z nich błędnie przypisano do poszczególnych wykazów, błędnie podano powierzchnie niektórych nieruchomości, numery działek oraz nie zamieszczono właściwych numerów decyzji. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych PGW WP nie podpisało protokołu, dotyczącego dokumentacji nieruchomości będących w trwałym zarządzie Zachodniopomorskiego ZMiUW. Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego nie podejmował działań mających na celu uzgodnienie z przedstawicielami PGW WP treści ww. wykazów oraz kompletności wymienionej w nich dokumentacji przed ich protokolarnym przekazaniem.

Zdaniem NIK zidentyfikowane w toku kontroli liczne nieprawidłowości, związane z niezapewnieniem w większości kontrolowanych urzędów marszałkowskich prawidłowego przygotowania i przekazania PGW WP przedmiotowych wykazów, miały istotny wpływ na sprawność i skuteczność omawianych działań. Takie postępowanie nie sprzyjało zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania PGW WP.

Brak lub nierzetelna weryfikacja wykazów i dokumentacji

W dwóch z sześciu skontrolowanych RZGW nie prowadzono, przed przejęciem mienia, weryfikacji wykazów przekazywanych przez marszałków województw lub likwidatorów WZMiUW, z kolei w kolejnych dwóch RZGW prowadzono taką weryfikację nierzetelnie.

Przykłady

W RZGW w Białymstoku nie weryfikowano danych zawartych w wykazach, bowiem jak wyjaśniono, przedmiotowe wykazy sporządzane były przez pracowników merytorycznych WZMiUW, którzy w oparciu o przepisy ustawy – Prawo Wodne z 2017 r. stali się pracownikami PGW WP 1 stycznia 2018 r. Ponadto cały zasób dokumentacji technicznej, jaką dysponowały WZMiUW, likwidowane z końcem 2017 roku, pozostał zgodnie z pismem Prezesa KZGW z 22 listopada 2017 r. w dotychczasowych siedzibach WZMiUW.

W RZGW w Bydgoszczy brak weryfikacji danych zawartych w wykazach przekazywanych przez poszczególnych marszałków tłumaczono niemożnością realizacji tego zadania w związku z przekazywaniem wykazów w różnych formach, o różnym zasięgu terytorialnym oraz brakiem bazy referencyjnej, na podstawie której można byłoby stwierdzić czy działki zamieszczone w wykazie stanowią wszystkie nieruchomości w stosunku do których uprawnienia właścicielskie sprawował dany marszałek województwa. Weryfikacja

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

prowadzona po przejęciu działek wykazała m.in., że przekazane wykazy były niepełne lub zawierały nieaktualne dane. W związku z powyższym weryfikacja tego typu wykazów ograniczała się do stwierdzenia, które dane umieszczone w wykazach znajdują się na obszarze działania RZGW w Bydgoszczy, dlatego też, nie zgłaszano zastrzeżeń co do treści wykazów i kompletności dokumentacji.

W **RZGW w Lublinie** wykazy dokumentacji były sukcesywnie odbierane w okresie od stycznia do listopada 2018 r. Nierzetelnie weryfikowano jednak w RZGW część wykazów przejmowanego mienia i dokumentacji oraz nie egzekwowano jednolitego, kompletnego i zgodnego z udostępnionymi wzorami przygotowania tych wykazów przez marszałków województw. Na wykazach sporządzonych w formie tabel nr 1–4 oraz 6 i 8 brak było jakichkolwiek śladów ich weryfikacji. Kontrolerowi nie przedstawiono ewentualnych innych dowodów weryfikacji wykazów, np. notatek, korespondencji pisemnej lub elektronicznej wzywającej stronę przekazującą do zmiany treści, uzupełnienia lub zmiany sposobu sporządzenia wykazów. Bez uwag przejęto wykazy składników mienia i dokumentacji, sporządzone przez podmioty przekazujące w sposób niejednolity, według częściowo zmodyfikowanych wzorów tabel, niezawierające części wymaganych informacji o przejmowanych składnikach mienia i/lub związanej z nimi dokumentacji. W podpisywanych protokołach zdawczo-odbiorczych zamieszczono natomiast klauzulę (zastrzeżenie), że W przypadku stwierdzenia ewentualnych nieprawidłowości w załączniku do niniejszego protokołu wymagane będzie sporządzenie w formie pisemnej odrębnego protokołu przez Przekazującego i Przyjmującego określającego stwierdzone nieprawidłowości. Do 31 stycznia 2020 r. nie sporządzano jednak i nie przekazywano stronie przekazującej protokołów stwierdzenia nieprawidłowości odnoszących się do wykazów sporządzonych w formie tabel nr 1–4 oraz 6 i 8.

W **RZGW w Rzeszowie** nierzetelnie przeprowadzono weryfikację przekazanej przez Marszałka Województwa Podkarpackiego tabeli nr 8. Ustalono, że tabela zawierała działki będące własnością prywatną, działki niepokryte wodami itp. Jednocześnie kontrola wykazała, że spośród działek przekazanych przez Marszałka Województwa Podkarpackiego (2054 szt.) tylko około 400 działek było ujętych we wskazanej wyżej tabeli. Efektem nierzetelnego zweryfikowania wykazu nieruchomości gruntowych było przyjęcie niekompletnego wykazu oraz ujęcie w księgach inwentarzowych RZGW nieruchomości niebędących jego własnością.

Istotnym problem było ujęcie przez marszałków województw w wykazach przekazanych dyrektorom RZGW mienia zbędnego dla wykonywania zadań PGW WP np. rurociągów, przepustów i pompowni czy budowli zapewniających komunikację pomiędzy zmeliorowanymi terenami.

Postępowanie z mieniem Skarbu Państwa, którego przejęcia odmówiło PGW WP

Przykłady

Z ustaleń kontroli w **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu** wynika, iż z całej ewidencji księgowej Kujawsko-Pomorskiego ZMiUW, zawierającej mienie Skarbu Państwa o wartości 592 797,4 tys. zł, nie przekazano protokołami zdawczo-odbiorczymi PGW WP składników mienia Skarbu Państwa o wartości 76 726,2 tys. zł, które w opinii PGW WP były zbędne do realizacji zadań.

W przypadku **Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego w Lublinie** z powodu ujęcia w wykazach mienia niepodlegającego przekazaniu (budowle komunikacyjne na drogach gminnych i powiatowych, urządzenia melioracji wodnych, budowle nieistniejące lub zdjęte z ewidencji, grunty pod wodami płynącymi na terenie innego RZGW), przed podpisaniem protokołów zdawczo-odbiorczych, RZGW w Lublinie wykreślił z wykazów (lub skorygował

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wartość) część urządzeń, pozostałych urządzeń wodnych i środków trwałych, które wyspecyfikował w sześciu protokołach stwierdzenia nieprawidłowości. Wartość netto zakwestionowanego mienia wyniosła 1 134,3 tys. zł.

W przypadku **Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie** łączna wartość brutto nieprzejętych przez PGW WP urządzeń, będących środkami trwałymi, wyniosła 1309,2 tys. zł (w tym 935,0 tys. zł – wartość umorzenia i 374,2 tys. zł – wartość netto). W związku z powyższym w Urzędzie dokonano wyksięgowania z ksiąg Podkarpackiego ZMiUW w Rzeszowie w likwidacji majątku Skarbu Państwa w postaci urządzeń melioracji wodnych podstawowych. Wykaz nieprzejętych przez PGW WP środków trwałych ujętych w ewidencji pozabilansowej stanowił załącznik do bilansu Podkarpackiego ZMiUW w Rzeszowie w likwidacji wg stanu na 31 grudnia 2018 r.

W przypadku **Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie** PGW WP nie przejęło od Marszałka mienia stanowiącego przepusty, mosty i inne obiekty komunikacyjne, które ujęto w wykazach składników mienia Skarbu Państwa. Przed sierpniem 2018 r. likwidator WZMiUW stał na stanowisku, że PGW WP zobowiązane było do przejęcia wszystkich budowli i urządzeń wodnych ujętych w wykazach. W konsekwencji poszczególne RZGW nie podpisały do dnia zakończenia procesu likwidacji WZMiUW protokołów dotyczących wykazów zawierających sporne środki trwałe.

Marszałkowie podnosili, że utracili prawo do administracji majątkiem Skarbu Państwa związanym z gospodarką wodną i nie mieli podstawy prawnej, aby o to mienie zadbać. Nie podejmowali jednak działań, aby przekazać to mienie właściwym podmiotom, pomimo iż Prezes PGW WP konsekwentnie zajmował stanowisko o braku podstaw prawnych do przejęcia tego mienia przez PGW WP.

W tej sprawie stanowisko przedstawił także MG MiŻŚ⁴⁴, który podzielił ww. opinię Prezesa PGW WP, wskazując, że marszałkowie województw powinni reprezentować prawa właścicielskie Skarbu Państwa przez przekazywanie tego mienia lub praw, właściwym podmiotom, tj.: właścicielom gruntów lub spółkom wodnym, w przypadku urządzeń melioracji wodnych szczegółowych; starostom wykonującym zadania z zakresu administracji rządowej; jednostkom samorządu terytorialnego.

Zdaniem NIK, obowiązek przejęcia przez PGW WP urządzeń wodnych, o których mowa w art. 529 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., powinien dotyczyć tylko tych urządzeń, które są niezbędne do wykonywania zadań nałożonych na PGW WP w ustawie – Prawo wodne z 2017 r. Mienie niepełniające tego warunku, a znajdujące się na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa, powinno być przekazane, co do zasady, starostom reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomością⁴⁵.

⁴⁴ M.in. w odpowiedzi z 22 stycznia 2019 r. na pismo Wojewody Kujawsko-Pomorskiego.

⁴⁵ Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65, ze zm.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Podkreślenia wymaga fakt, że przyjęcie przez marszałków województw stanowiska o braku podstaw do utrzymania przedmiotowych urządzeń i budowli, przy równoczesnym niepodejmowaniu działań w celu przekazania ich właściwemu podmiotowi, stwarzało istotne ryzyko ich dewastacji, co było postępowaniem niegospodarnym.

Przeprowadzona w KZGW kontrola ujawniła, iż Prezes PGW WP nie zapewnił skutecznego nadzoru nad prawidłowością i jednolitością procesu przejmowania przez dyrektorów RZGW mienia, ujętego przez marszałków w wykazach, o których mowa w art. 528 ust. 4 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. Skutkiem tego było przejęcie przez Dyrektora RZGW w Białymstoku wszystkich urządzeń, ujętych w wykazie przekazanym przez Marszałka Województwa Podlaskiego, bez zweryfikowania ich przydatności do działalności statutowej PGW WP. W efekcie Dyrektor RZGW w Białymstoku przejął mienie zbędne do działalności PGW WP.

Od 1 do 26 lipca 2019 r. przeprowadzono w PGW WP⁴⁶ czynności doradcze, dotyczące stopnia realizacji przez 10 z 11 RZGW⁴⁷ zadania w zakresie przejścia od samorządów województw na rzecz PGW WP majątku stanowiącego własność Skarbu Państwa⁴⁸.

Stan realizacji zadania polegającego na przejściu przez PGW WP mienia Skarbu Państwa w lipcu 2019 r.

W Departamencie Kontroli i Audytu w KZGW stwierdzono na 26 lipca 2019 r. następujący stan faktyczny odnośnie do realizacji zadań związanych z przejmowaniem, weryfikacją dokumentacji i składników majątku:

- nie zakończono procesu przejścia składników majątku przez dziewięć z 10 RZGW⁴⁹;
- nie zakończono procesu weryfikacji przejętych składników majątku przez siedem z 10 RZGW⁵⁰;
- przejście i weryfikacja przejętego majątku przez sześć z 10 RZGW⁵¹ nie zostały udokumentowane zgodnie z przepisami uor;
- w przypadku czterech z 10 RZGW⁵² dokumentacja z przejścia i weryfikacji przejętego majątku nie została sporządzona w sposób rzetelny i zgodny z uor;

⁴⁶ Przez Departament Kontroli i Audytu Wewnętrznego w KZGW.

⁴⁷ Z wyłączeniem RZGW w Szczecinie.

⁴⁸ Celem powyższej czynności było dostarczenie kierownictwu PGW WP informacji w zakresie: czy proces przejścia składników majątku przez poszczególne RZGW został zakończony; czy proces weryfikacji przez poszczególne RZGW przekazanych składników majątku został zakończony; czy działania, o których mowa powyżej zostały udokumentowane zgodnie z wymaganiami uor; czy dokumentacja przejścia i weryfikacji przekazanego majątku została sporządzona w sposób rzetelny, zgodny z uor; czy dokumentacja przejścia składników majątku odzwierciedla stan faktyczny; czy dokumentacja przejścia majątku jest dostępna w całości w jednej lokalizacji; czy wszystkie składniki przejętego majątku zostały wprowadzone do ewidencji księgowej PGW WP; czy marszałkowie województw formalnie przekazali na rzecz PGW WP licencje programu GeoMelio.

⁴⁹ RZGW w: Bydgoszczy, Białymstoku, Gliwicach, Krakowie, Poznaniu, Rzeszowie, Lublinie, Warszawie i Wrocławiu.

⁵⁰ RZGW w: Bydgoszczy, Gliwicach, Poznaniu, Rzeszowie, Lublinie, Warszawie i Wrocławiu.

⁵¹ RZGW w: Bydgoszczy, Gdańsku, Poznaniu, Lublinie, Warszawie i Wrocławiu.

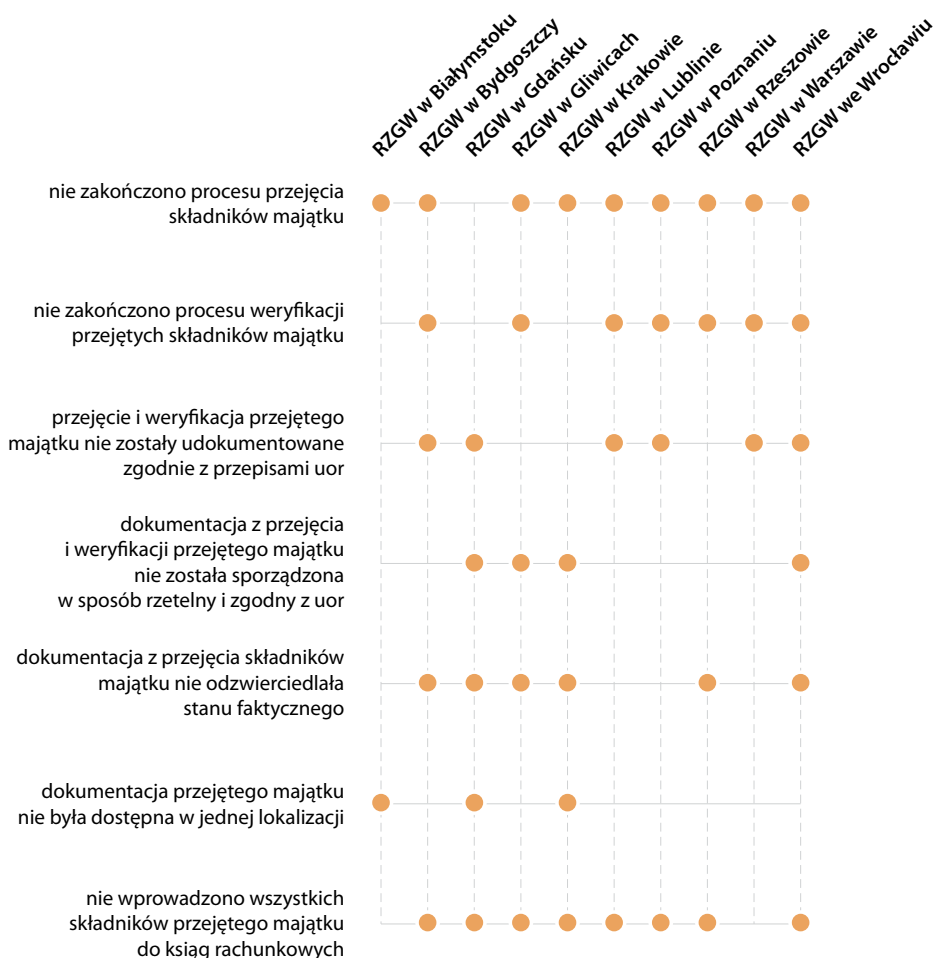
⁵² RZGW w: Gdańsku, Gliwicach, Krakowie i Wrocławiu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w przypadku sześciu z 10 RZGW⁵³ dokumentacja z przejęcia składników majątku nie odzwierciedlała stanu faktycznego;
- w przypadku trzech z 10 RZGW⁵⁴ dokumentacja przejętego majątku nie była dostępna w jednej lokalizacji;
- w ośmiu z 10 RZGW⁵⁵ nie wprowadzono wszystkich składników przejętego majątku do ksiąg rachunkowych.

Infografika nr 6

Stan realizacji zadań z zakresu przejmowania mienia przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie na 26 lipca 2019 r.



Źródło: materiały własne NIK.

Jako przyczyny takiego stanu rzeczy w toku kontroli w KZGW wskazano m.in.: niekompletne dane przekazywane przez marszałków województw czy likwidatorów WZMiUW; rozbieżności i niezgodności między wykazami mienia, przekazywanymi przez likwidatorów w formie ilościowej i opisowej, a protokołami i wykazami mienia w formie wartościowej; czasochłonność i złożoność procesu weryfikacji danych umieszczonych w wykazach,

⁵³ RZGW w: Bydgoszczy, Gdańsku, Gliwicach, Krakowie, Rzeszowie i Wrocławiu.

⁵⁴ RZGW w: Białymstoku, Gdańsku, Krakowie.

⁵⁵ RZGW w: Bydgoszczy, Gdańsku, Gliwicach, Krakowie, Poznaniu, Rzeszowie, Lublinie i Wrocławiu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ze względu na liczbę przejmowanych składników mienia, a także konieczność prowadzenia wizji lokalnych w terenie; opóźnienia w przekazywaniu PGW WP wykazów i protokołów zdawczo-odbiorczych, czy problemy we współpracy z marszałkami i likwidatorami.

Po przeprowadzonych czynnościach doradczych Dyrektor Departamentu Kontroli i Audytu Wewnętrznego PGW WP rekomendował 31 lipca 2019 r. podjęcie następujących działań: 1) wyznaczenie przez najwyższe kierownictwo PGW WP osoby koordynującej, z poziomu KZGW, realizację przejęcia majątku Skarbu Państwa od samorządów województw celem zintensyfikowania działań w przedmiotowym zakresie; 2) opracowanie planu działania w zakresie przejęcia majątku Skarbu Państwa przez poszczególne RZGW w celu zapewnienia rozliczalności zadania.

Pomimo rekomendacji Departamentu Kontroli i Audytu Wewnętrznego w KZGW, nie wyznaczono osoby koordynującej z poziomu KZGW, a także nie opracowano planu działania w zakresie przejęcia majątku Skarbu Państwa przez poszczególne RZGW w celu zapewnienia rozliczalności tego zadania.

Na 11 lutego 2020 r. proces weryfikacji nie został zakończony w przypadku niżej wymienionych składników mienia i RZGW:

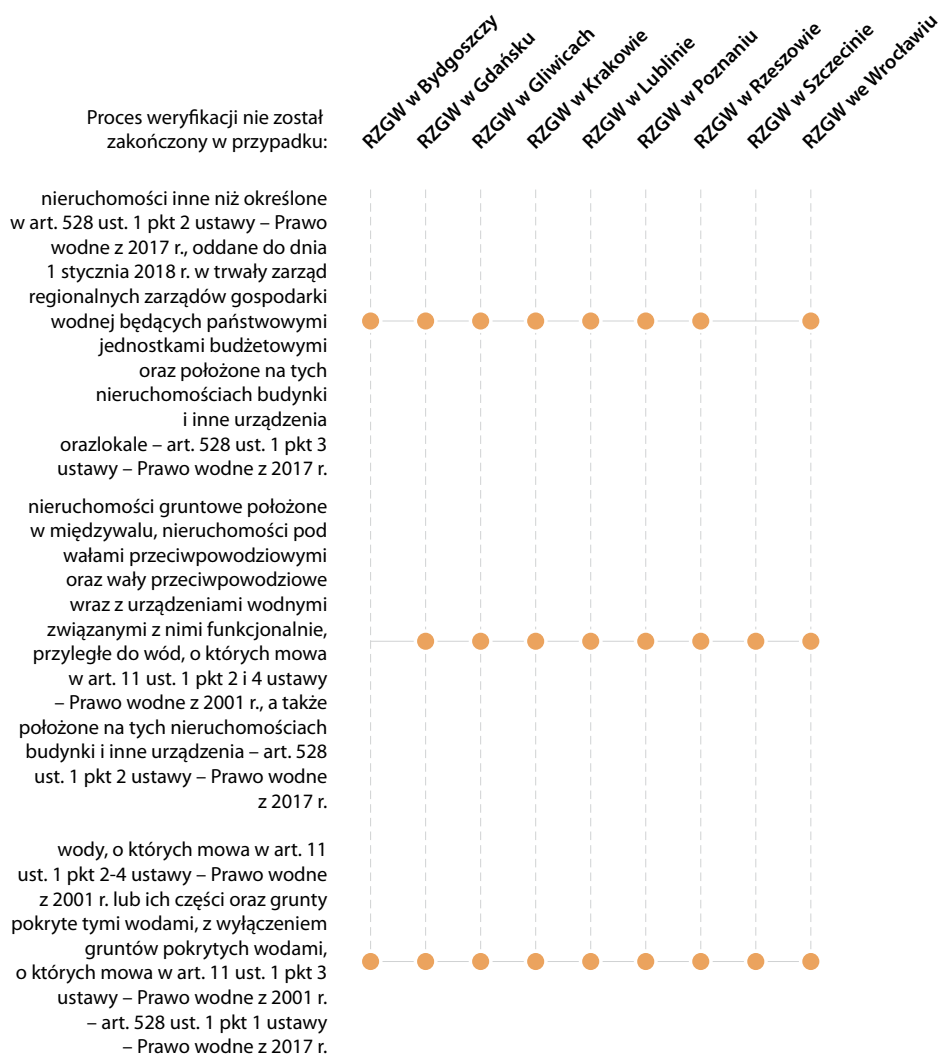
- a) nieruchomości inne niż określone w art. 528 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., oddane do dnia 1 stycznia 2018 r. w trwały zarząd RZGW, będących państwowymi jednostkami budżetowymi, oraz położone na tych nieruchomościach budynki i inne urządzenia oraz lokale (art. 528 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.)
 - RZGW w Bydgoszczy; RZGW w Gdańsku; RZGW w Gliwicach; RZGW w Krakowie; RZGW w Lublinie; RZGW w Poznaniu; RZGW w Rzeszowie; RZGW we Wrocławiu;
- b) nieruchomości gruntowe położone w międzywałach, nieruchomości pod wałami przeciwpowodziowymi oraz wały przeciwpowodziowe wraz z urządzeniami wodnymi związanymi z nimi funkcjonalnie, przyległe do wód, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy – Prawo wodne z 2001 r., a także położone na tych nieruchomościach budynki i inne urządzenia (art. 528 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.)
 - RZGW w Gdańsku; RZGW w Gliwicach; RZGW w Krakowie; RZGW w Lublinie; RZGW w Poznaniu; RZGW w Rzeszowie; RZGW w Szczecinie; RZGW we Wrocławiu;
- c) wody, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 2-4 ustawy – Prawo wodne z 2001 r., lub ich części oraz grunty pokryte tymi wodami, z wyłączeniem gruntów pokrytych wodami, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo wodne z 2001 r. (art. 528 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.)
 - RZGW w Bydgoszczy; RZGW w Gdańsku; RZGW w Gliwicach; RZGW w Krakowie; RZGW w Lublinie; RZGW w Poznaniu; RZGW w Rzeszowie; RZGW w Szczecinie; RZGW we Wrocławiu.

Stan realizacji zadania polegającego na przejęciu przez PGW WP mienia Skarbu Państwa na dzień 11 lutego 2020 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 7

Stan realizacji zadań w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie z zakresu weryfikacji mienia przejętego lub planowanego do przejścia na 11 lutego 2020 r.



Źródło: materiały własne NIK.

W KZGW nieznaną była ostateczna liczba nieruchomości gruntowych, budynków oraz urządzeń należących do Skarbu Państwa, wobec których PGW WP reprezentuje Skarb Państwa od 1 stycznia 2018 r., na mocy ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

Od października 2019 r. dyrektorzy RZGW sukcesywnie przesyłali do Departamentu Usług Wodnych w KZGW pliki gis w ramach realizowanego w tych jednostkach audytu stanu prawnego nieruchomości, którymi włada PGW WP. W dniach 19–20 listopada 2019 r. Departament Usług Wodnych KZGW zorganizował w Krakowie spotkanie z pracownikami Wydziałów Gospodarowania Mieniem Skarbu Państwa i Współpracy z Użytkownikami Wód, podczas którego omawiana była kwestia dalszej realizacji identyfikacji nieruchomości Skarbu Państwa, w stosunku do których PGW WP powinno wykonywać prawa właścicielskie. Przypomniano, że kolejny drugi etap identyfikacji kończy się 31 grudnia 2019 r.

Zdaniem NIK, proces przejmowania dokumentacji i składników mienia, co również podkreślał w trakcie kontroli Zastępca Prezesa PGW WP, jest procesem złożonym. Tym bardziej w celu prawidłowej i jednolitej realizacji proces ten wymaga koordynacji oraz wdrożenia odpowiednich mechanizmów kontroli zarządczej dla zapewnienia jego terminowego i rzetelnego przeprowadzenia.

W myśl regulacji zawartej w art. 531 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. dyrektorzy RZGW albo marszałkowie województw – w związku z wygaśnięciem 1 stycznia 2018 r. trwałego zarządu wód, gruntów pokrytych wodami oraz pozostałych nieruchomości, ustanowionego na rzecz RZGW oraz marszałków województw lub jednostek organizacyjnych samorządu województwa zobowiązani byli wystąpić do właściwych starostów z wnioskami o potwierdzenie wygaśnięcia tego zarządu. Wydane przez starostów decyzje stanowiły podstawę wpisu w księdze wieczystej oraz w ewidencji gruntów i budynków.

Spośród sześciu skontrolowanych urzędów marszałkowskich tylko w czterech⁵⁶ występowano do właściwych starostów o wydanie decyzji w sprawie wygaśnięcia trwałego zarządu marszałka województwa w stosunku do składników mienia w postaci wód, gruntów pokrytych wodami oraz pozostałych nieruchomości, o których mowa w art. 531 ust. 1 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

Zdaniem NIK, pomimo iż w ww. ustawie nie określono terminu złożenia wniosku do właściwego starosty o wydanie decyzji potwierdzającej wygaśnięcie trwałego zarządu ustanowionego na rzecz marszałka województwa, to jednak w celu zapewnienia zgodności stanu formalnego ze stanem faktycznym, a także ciągłości działań w zakresie gospodarki wodnej na terenie województwa, marszałek województwa winien rozpocząć ten proces niezwłocznie po 1 stycznia 2018 r.

Ponadto jedynie w dwóch objętych kontrolą urzędach marszałkowskich⁵⁷ występowano z wnioskami o dokonanie wpisu aktualizującego do ksiąg wieczystych w związku z wygaśnięciem trwałego zarządu. Z kolei tylko w trzech urzędach marszałkowskich⁵⁸ złożono wnioski o dokonanie wpisu do ewidencji gruntów i budynków w związku z wygaśnięciem trwałego zarządu.

W kontrolowanych urzędach marszałkowskich podawano m.in., iż PGW WP przejęło z dniem wejścia w życie ustawy – Prawo wodne z 2017 r. wszelkie kompetencje i zadania marszałków dotyczące gospodarki wodnej, w tym również prowadzenie ewidencji urzędzeń oraz regulacje stanów prawnych w stosunku do mienia, dla którego wykonują prawa właścicielskie Skarbu Państwa. Tym samym z wnioskiem o wydanie decyzji powinni wystąpić właściwi dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej PGW WP, jako podmioty aktualnie sprawujące uprawnienia właścicielskie w stosunku do gruntów, dla których wygasł trwały zarząd.

⁵⁶ Województw: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego i zachodniopomorskiego.

⁵⁷ Województw: podkarpackiego i zachodniopomorskiego.

⁵⁸ Województw: lubelskiego, podkarpackiego i podlaskiego.

Zdaniem NIK, marszałek powinien złożyć wnioski o wydanie decyzji, potwierdzającej wygaśnięcie trwałego, ustanowionego na rzecz jednostek organizacyjnych samorządu województwa, natomiast właściwi dyrektorzy RZGW PGW WP wnioski o wydanie decyzji potwierdzającej wygaśnięcie trwałego zarządu ustanowionego na rzecz dotychczasowych RZGW.

Nieprawidłowości w omawianym zakresie ujawniono także w przypadku czterech spośród sześciu kontrolowanych RZGW.

Przykłady

W RZGW w Białymstoku – spośród 13 747 przejętych nieruchomości/działek (grupa „0”), na 31 grudnia 2019 r. Dyrektor RZGW złożył 27 wniosków, dotyczących 45 działek, o wykreślenie w księgach wieczystych trwałego zarządu marszałków województw podlaskiego i warmińsko-mazurskiego oraz wpisanie PGW WP, jako organu reprezentującego Skarb Państwa. W efekcie w księgach wieczystych dla tych 45 nieruchomości gruntowych RZGW w Białymstoku figuruje, jako organ reprezentujący Skarb Państwa.

W RZGW w Lublinie opieszale realizowano zadania związane ze składaniem wniosków do starostów o wydanie decyzji potwierdzających wygaśnięcie z 1 stycznia 2018 r. trwałego zarządu gruntów pokrytych płynącymi wodami powierzchniowymi, ustanowionego na rzecz byłego RZGW w Warszawie. Do dnia 24 lutego 2020 r. do starostów skierowano wnioski dotyczące jedynie 664 z 1740 nieruchomości przejętych od byłego RZGW w Warszawie, przy czym pierwszy wniosek w tej sprawie złożono dopiero 26 listopada 2018 r. Do 28 stycznia 2020 r. Dyrektor RZGW nie składała wniosków o dokonanie wpisu do ksiąg wieczystych oraz wpisu do ewidencji gruntów i budynków w związku z wygaśnięciem trwałego zarządu mieniem, o którym mowa w art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy – Prawo wodne z 2001 r., a uprzednio sprawowanego przez marszałka województwa lub jednostki organizacyjne samorządu województwa.

W RZGW w Rzeszowie nie składano wniosków o dokonanie wpisu do ksiąg wieczystych w związku z wygaśnięciem trwałego zarządu, sprawowanego przez Marszałka Województwa Podkarpackiego w stosunku do wszystkich przejętych działek.

W RZGW w Warszawie wystąpiono do starostów z wnioskami o wydanie decyzji w sprawie wygaśnięcia trwałego zarządu jedynie w stosunku do 43 z 6035 nieruchomości, ujętych w ewidencji księgowej RZGW. Dyrektor RZGW nie składał (poza jednym przypadkiem) wniosków o dokonanie wpisu do ksiąg wieczystych w związku z wygaśnięciem trwałego zarządu mienia, o którym mowa w art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy – Prawo wodne z 2001 r. (na 6035 zaewidencjonowanych nieruchomości). W wybranej losowo próbie 20 nieruchomości stwierdzono, że w 19 przypadkach Skarb Państwa nie był reprezentowany przez PGW WP, a w jednym przypadku jako właściciela wykazano osobę fizyczną.

Powyższe ustalenia świadczą o tym, że Prezes PGW WP nie zapewnił właściwego nadzoru nad procesem potwierdzania przez dyrektorów RZGW reprezentacji Skarbu Państwa, aktualizacji wpisów w ewidencji gruntów i budynków oraz w księgach wieczystych w stosunku do mienia Skarbu Państwa przejętego przez PGW WP od marszałków województw, wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, parków narodowych oraz RZGW będących państwowymi jednostkami budżetowymi. W efekcie, przez okres ponad dwóch lat, część dyrektorów RZGW nie podejmowała takich działań lub podejmowała je sporadycznie. W ocenie NIK niezapewnienie właściwego nadzoru nad realizacją omawianych zadań było postępowaniem nierzetelnym.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W dwóch objętych kontrolą urządach marszałkowskich⁵⁹ stwierdzono, że w księgach rachunkowych nie ujęto mienia nieprzejętego przez PGW WP, takiego m.in. jak przepusty, mosty i inne obiekty komunikacyjne, po wyksięgowaniu ich w 2018 r. z ewidencji WZMiUW, co było niezgodne z art. 4 ust. 1 uor.

Zdaniem NIK, dla rzetelnego i jasnego przedstawienia sytuacji majątkowej i finansowej województwa mienie, które nie zostało jeszcze przekazane starostom, powinno być ujęte w ewidencji księgowej urzędu. Ponadto w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w Warszawie nie posiadano wiedzy na temat całkowitej wartości mienia Skarbu Państwa, które nie zostało wykazane w żadnej ewidencji księgowej.

Kontrola w RZGW w Białymstoku ujawniła, iż w księgach rachunkowych za 2018 rok nie ujęto, w wyniku zaniedbania, wartości nakładów inwestycyjnych poniesionych przez marszałków województw podlaskiego i warmińsko-mazurskiego, odpowiednio, 1036,2 tys. zł na realizację sześciu zadań i 797,0 tys. zł na realizację dziewięciu zadań, mimo dysponowania przez RZGW w Białymstoku dokumentacją przekazaną przez tych marszałków protokołami zdawczo-odbiorczymi.

Z kolei jak ustalono podczas kontroli w KZGW Prezes PGW WP nie zapewnił, zgodnego z postanowieniami polityki rachunkowości PGW WP, ujęcia w 2018 r. w ewidencji księgowej PGW WP 18 465 pozycji gruntów pokrytych wodami, przejętych przez PGW WP na podstawie art. 528 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. Łączna wartość ww. 18 465 pozycji gruntów pokrytych wodami wynikająca z ewidencji księgowej PGW WP wyniosła, 296 176,0 tys. zł, a wartość każdej z tych pozycji wynosiła więcej niż 0,01 zł, podczas gdy w obowiązującej w 2018 r. polityce rachunkowości PGW WP ustalono, iż dla celów ewidencyjnych przyjmuje się, że dla gruntów pokrytych wodami jednostkowa wartość tych gruntów wynosi 0,01 zł. Z kolei 1 stycznia 2019 r. dopuszczono w polityce rachunkowości PGW WP⁶⁰, możliwość niejednolitego postępowania w zakresie ujmowania w ewidencji księgowej PGW WP gruntów pokrytych wodami, wprowadzając dodatkowo zapis, zgodnie z którym przejęty przez PGW WP majątek, o którym mowa w art. 258 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. (w tym grunty pokryte wodami) wycenia się w wysokości wykazu wartości księgowej wykazanej w protokołach zdawczo-odbiorczych na moment przejęcia.

W ocenie NIK ujęcie w ewidencji księgowej PGW WP w 2018 r. 18 465 pozycji gruntów pokrytych wodami o wartości każdej z nich większej niż 0,01 zł było działaniem niezgodnym z wewnętrznymi regulacjami PGW WP w tym zakresie. Z kolei dopuszczenie od 2019 r. możliwości niejednolitego postępowania w zakresie wartości gruntów pokrytych wodami ujmowanych w ewidencji księgowej PGW WP było postępowaniem nierzetelnym.

⁵⁹ Województw: kujawsko-pomorskiego i mazowieckiego.

⁶⁰ Wprowadzona zarządzeniem nr 79/2019 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z 30 grudnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia *Polityki rachunkowości Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie*.

Kontrola w tej jednostce wykazała także przewlekłe działania w zakresie ujawniania przejętego mienia w ewidencji finansowo-księgowej. Stwierdzono bowiem, że 144 pozycje gruntów pokrytych wodami⁶¹ (o wartości 0,01 zł każda) wymienione w wykazie załączonym do podpisanego przez Dyrektora RZGW w Krakowie (16 października 2018 r.) protokołu zdawczo-odbiorczego, zostały ujęte w księgach rachunkowych PGW WP dopiero 31 października 2019 r., tj. po 380 dniach od potwierdzenia ich przejęcia przez PGW WP. Powyższe skutkowało zaniżeniem wartości środków trwałych (gruntów pokrytych wodami) w 2018 r.

Zgodnie z art. 544 ust. 1 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. marszałkowie województw byli zobowiązani przekazać Pełnomocnikowi do spraw organizacji Wód Polskich, do dnia wejścia w życie ww. ustawy, ewidencję wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa, urzędzeń melioracji wodnych oraz zmeliorowanych gruntów.

We wszystkich skontrolowanych urzędach marszałkowskich stwierdzono, że przekazano ww. ewidencję do PGW WP, którego przedstawiciele nie zgłaszali marszałkom województw zastrzeżeń lub uwag, co do jej kompletności.

Przejmowanie przez PGW WP dokumentacji, o której mowa w art. 545 ust. 5 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

Wejście w życie ustawy – Prawo wodne z 2017 r. spowodowało liczne wątpliwości interpretacyjne odnośnie do właściwości organów uprawnionych do prowadzenia postępowań i wydawania decyzji administracyjnych. Do połowy 2018 r. do Departamentu Usług Wodnych w KZGW wpłynęło około 400 pism organów jednostek samorządu terytorialnego, wniosków o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego, a także innych nienależących do właściwości Prezesa PGW WP.

Wątpliwości te skutkowały także wpłynięciem do KZGW dużej ilości spraw należących finalnie do kompetencji Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, samorządowych kolegiów odwoławczych oraz Ministra Środowiska (w tym w pierwszym półroczu 2018 r. 140 spraw przekazanych bezpośrednio przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze, a także 50 spraw przekazanych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska).

W trzech kontrolowanych starostwach⁶² stwierdzono przypadki przekazania niewłaściwym jednostkom PGW WP akt spraw wszczętych i niezakończonych do 31 grudnia 2017 r., przy czym tylko Dyrektor ZZ w Stargardzie odmówił przyjęcia akt zakwestionowanej sprawy. W pozostałych dwóch przypadkach zwrot dokumentacji nastąpił po przejęciu jej przez dyrektorów ZZ.

Żaden z sześciu dyrektorów ZZ, objętych kontrolą, nie zgłaszał zastrzeżeń co do terminowości przekazania dokumentacji dotyczącej postępowań administracyjnych w sprawie wydania pozwoleń wodnoprawnych wszczętych i niezakończonych do 1 stycznia 2018 r., pomimo iż w jednym starostwie⁶³ dokumentację spraw niezakończonych do końca 2017 r. przekazano 240 dni po dniu wejścia w życie ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

⁶¹ Po podpisaniu protokołów zdawczo-odbiorczych z marszałkami województw prowadzono w RZGW w Krakowie weryfikację poszczególnych nieruchomości pod kątem zgodności przyjętych składników mienia z kryteriami określonymi w art. 528 ust.1 pkt 1, 2, 3 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

⁶² W Inowrocławiu, Stargardzie i Zamościu.

⁶³ W Lesku.

We wszystkich skontrolowanych urzędach marszałkowskich do 1 stycznia 2018 r. przekazano RZGW i ZZ akta spraw wszczętych i niezakończonych dotyczących wydawania pozwoleń wodnoprawnych.

Dokumentacja, o której mowa w art. 545 ust. 6 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., niezbędna do realizacji zadań przez ZZ oraz koordynowane NW była przekazywana przez marszałków województw lub likwidatorów WZMiUW przede wszystkim do RZGW.

Przejmowanie przez PGW WP dokumentacji, o której mowa w art. 545 ust. 6 ustawy - Prawo wodne z 2017 r.

Za dokumentację niezbędną do realizacji przez dyrektorów ZZ zadań określonych w ustawie – Prawo wodne z 2017 r. – uznano w urzędach marszałkowskich m.in. dokumentację techniczno-projektową oraz dotyczącą nakładów inwestycyjnych przedsięwzięć finansowanych ze środków Skarbu Państwa.

W przypadku czterech ZZ⁶⁴ część dokumentacji pozostała w siedzibach likwidowanych oddziałów i inspektoratów WZMiUW, które to budynki 1 stycznia 2018 r. stały się siedzibami, odpowiednio, ZZ i NW. W przypadku jednego ZZ⁶⁵ przejęcie dokumentacji dotyczącej poszczególnych budowli (urządzeń) oraz cieków wodnych i urządzeń wodnych odbywało się na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych spisywanych pomiędzy kierownikiem właściwego NW oraz przedstawicielem byłego WZMiUW.

Z kolei do trzech ZZ⁶⁶ część dokumentacji była przekazywana również przez likwidatorów WZMiUW na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych. W przypadku jednego ZZ⁶⁷ likwidator WZMiUW nie przekazał, ani do ZZ, ani do koordynowanych NW, żadnych dokumentów potwierdzających fakt jej przekazania.

W przypadku czterech ZZ⁶⁸ ich pracownicy oraz pracownicy NW weryfikowali zawartość i kompletność otrzymanej dokumentacji. Weryfikacja ta polegała m.in. na: potwierdzeniu stanu faktycznego za zgodność ze stanami księgowymi, czy inwentaryzacji przejętego majątku i dokumentacji. W dwóch ZZ⁶⁹ dokumentacja pozostawiona w siedzibach byłego oddziału i inspektoratów WZMiUW nie była weryfikowana i inwentaryzowana, z czego w jednym przypadku⁷⁰ z uwagi na braki kadrowe.

W pięciu ZZ⁷¹ ich dyrektorzy nie zgłaszali zastrzeżeń co do kompletności dokumentacji, z czego w dwóch⁷² z uwagi na brak jej weryfikacji. W jednym przypadku⁷³ weryfikacja przekazanych przez Dyrektora RZGW do ZZ protokołów przekazania dokumentacji wykazała braki oraz niezgodności w wykazach środków trwałych ujętych w trzech protokołach, co skutkowało odesłaniem ww. dokumentów przez Dyrektora ZZ.

⁶⁴ ZZ w Inowrocławiu, Łowiczu, Stargardzie, Zamościu.

⁶⁵ ZZ w Przemyślu.

⁶⁶ ZZ w Inowrocławiu, Łowiczu, Ostrołęce.

⁶⁷ ZZ w Zamościu.

⁶⁸ ZZ w Inowrocławiu, Ostrołęce, Przemyślu, Stargardzie.

⁶⁹ ZZ w Łowiczu i Zamościu.

⁷⁰ ZZ w Łowiczu.

⁷¹ Zastrzeżenia zgłaszano jedynie w ZZ w Stargardzie.

⁷² ZZ w Łowiczu i Zamościu.

⁷³ ZZ w Stargardzie.

5.2. Realizacja wybranych zadań PGW WP

Od 1 stycznia 2018 r. PGW WP przejęło szereg zadań, których realizacja była dotychczas rozproszona w wielu jednostkach. W toku niniejszej kontroli zbadano realizację jedynie części z nich, tj.:

- zapewnienie ochrony ludności i mienia przed powodzią,
- gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa,
- przyjmowanie zgłoszeń i wydawanie zgód wodnoprawnych,
- ustalanie opłat za usługi wodne za pobór wód i opomiarowanie usług wodnych.

5.2.1. Zapewnienie ochrony ludności i mienia przed powodzią

Niewystarczające działania PGW WP w celu zapewnienia ochrony ludności i mienia przed powodzią

Podejmowane w PGW WP działania w celu zapewnienia ochrony ludności i mienia przed powodzią na ogół były prawidłowe, ale nie były w pełni wystarczające. O ile prowadzone w tym zakresie w KZGW działania planistyczne, a na poziomie ZZ działania obserwacyjne i monitoringowe realizowane były w sposób prawidłowy, to na poziomie RZGW nie prowadzono lub prowadzono w niewystarczającym zakresie kontrolę gospodarowania wodami w zakresie związanym z ochroną ludności i mienia przed powodzią. Wpływ na powyższe miało m.in. niezapewnienie przez Prezesa PGW WP opracowania planu kontroli gospodarowania wodami na 2018 r.

Zdjęcie nr 1
Powódź 2010, Polska



Źródło: www.stock.adobe.com/pl/

Nadzory wodne

We wszystkich skontrolowanych NW podejmowano działania w zakresie zapewnienia ochrony ludności i mienia przed powodzią. Działania te polegały m.in. na: konserwacji wałów przeciwpowodziowych, utrzymaniu pompowni i przepompowni wraz z urządzeniami towarzyszącymi; przeprowadzaniu rozbiórek tam (zatorów) bobrowych; dokonywaniu okresowych kontroli rocznych wód; prowadzeniu przez operatorów obiektów hydrotechnicznych codziennych odczytów stanu wód, przekazywanych następnie drogą mailową do centrum operacyjnego ochrony przeciwpowodziowej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ponadto pracownicy NW uczestniczyli w przygotowaniu planów w zakresie utrzymania wód i urządzeń wodnych, a także uczestniczyli w procesie utrzymania, eksploatacji i kontroli urządzeń wodnych, będących własnością Skarbu Państwa, mających znaczenie dla ochrony ludności i mienia przed powodzią, co opisano w rozdziale 5.2.2. niniejszej informacji.

Zarządy zlewni

W każdym skontrolowanym ZZ organizowano i prowadzono obserwacje zjawisk hydrologicznych i lodowych. W przypadku ZZ w Przemyślu i ZZ w Stargardzie, oprócz ww. obserwacji prowadzona była również analiza wyników tych obserwacji⁷⁴. W każdym przypadku wyniki obserwacji i analiz przekazywane były do Centrum Operacyjnego Ochrony Przeciwpowodziowej we właściwym RZGW. Ponadto we wszystkich skontrolowanych ZZ podejmowano działania w zakresie ochrony przeciwpowodziowej. Polegały one m.in. na kontrolowaniu stanu technicznego wałów przeciwpowodziowych⁷⁵. W przypadku zagrożenia powodziowego prowadzono całodobowy monitoring sytuacji na ciekach i urządzeniach wodnych⁷⁶, powołano Zespoły Operacyjne Ochrony Przeciwpowodziowej⁷⁷ oraz prowadzono prace utrzymaniowe dotyczące wałów przeciwpowodziowych⁷⁸.

Regionalne zarządy gospodarki wodnej

We wszystkich skontrolowanych RZGW sprawy dotyczące: uzgodnień projektów dokumentów planistycznych dotyczących zagospodarowania przestrzennego, gminnych programów rewitalizacji, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej w zakresie terenu położonego na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, prowadzone były w sposób prawidłowy. W objętych kontrolą RZGW łącznie wydano 6 323 uzgodnień projektów dokumentów planistycznych, o których mowa powyżej oraz odmówiono uzgodnienia 717 takich dokumentów.

W latach 2018–2019 na obszarze każdego skontrolowanego RZGW planowano i realizowano inwestycje z zakresu ochrony przed powodzią. W dwóch z sześciu RZGW⁷⁹, objętych kontrolą, nie wykonano zadań ujętych w planach. Łącznie spośród 65 zaplanowanych zadań w pełni wykonano 53 (81,5%).

Inwestycje
w gospodarce wodnej

Przykłady

W **RZGW w Rzeszowie** zaplanowano sześć zadań, z których zrealizowano pięć, natomiast jedna z zaplanowanych inwestycji podczas trwania kontroli NIK była w trakcie realizacji.

W **RZGW w Szczecinie** zaplanowano 21 zadań, z których realizowano 10.

W **RZGW w Warszawie** zaplanowano 14 zadań, z których realizowano 12.

⁷⁴ W pozostałych przypadkach takie działania realizowano na poziomie RZGW.

⁷⁵ ZZ w Ostrołęce.

⁷⁶ ZZ w Przemyślu.

⁷⁷ ZZ w Inowrocławiu, Łowiczu, Zamościu.

⁷⁸ ZZ w Stargardzie.

⁷⁹ RZGW w Białymstoku i Bydgoszczy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na obszarze działania **RZGW w Lublinie** planowano i realizowano tylko zadania związane z opracowaniem nowej lub aktualizacją opracowanej w latach poprzednich (przez WZMiUW w Lublinie) dokumentacji dotyczącej przyszłych inwestycji z tego zakresu – zaplanowano i zrealizowano sześć zadań dotyczących m.in. opracowania koncepcji rewitalizacji Zalewu Zemborzyckiego, wykonania dokumentacji projektowej obwałowań, aktualizacji operatów wodnych niezbędnych do uzyskania decyzji wodnoprawnych, czy aktualizacji wypisów z ewidencji gruntów.

W każdym z kontrolowanych RZGW prawidłowo koordynowano i monitorowano realizację w regionie wodnym inwestycji z zakresu ochrony przed powodzią. Zgodnie z mechanizmem wprowadzonym w KZGW wydziały koordynacji inwestycji poszczególnych RZGW przekazywały co miesiąc do KZGW tabele monitoringowe zawierające bieżące dane dotyczące wszystkich realizowanych inwestycji, w tym informacje o stanie rzeczowym i postępie realizacji każdego projektu oraz stopniu zaawansowania wydatkowanych środków. Zestawienia sporządzano w oparciu o informacje własne i pozyskiwane z ZZ.

Akcje lodołamania Wszyscy skontrolowani dyrektorzy RZGW na swoim terenie prawidłowo nadzorowali i w razie konieczności zapewnili prowadzenie akcji lodołamania.

Przykład

Na terenie administracyjnym **RZGW w Szczecinie**, w okresie objętym kontrolą, prowadzona była polsko-niemiecka akcja lodołamania na podstawie porozumienia z 11 sierpnia 1997 r. o organizacji i współpracy w dziedzinie lodołamania na wodach granicznych rzeki Odry. Szczegóły organizacji współpracy na wodach granicznych rzeki Odry i Odry Zachodniej zawierał załącznik nr 1 do porozumienia, zgodnie z którym obie floty lodołamaczy (siedem polskich i sześć niemieckich wraz z dwoma lodołamaczami rezerwowymi: jednym polskim i jednym niemieckim) postawione były każdorocznie w stan tzw. pogotowia w okresie od 1 grudnia do 15 marca. Corocznie przed wystąpieniem okresu lodowego⁸⁰ przedstawiciele organów strony polskiej oraz niemieckiej spotykali się w celu podjęcia uzgodnień dotyczących wspólnego przygotowania się do nadchodzącej zimy. Po zakończeniu akcji obydwie strony przeprowadzały w kwietniu każdego roku analizę współpracy. Protokoły z ww. spotkań potwierdziły prawidłowy nadzór i gotowość prowadzenia akcji w RZGW. Ponadto w okresie objętym kontrolą zostały zawarte trzy porozumienia, określające zasady wspólnej realizacji akcji na rzece Odrze, Warcie i Noteci. Wspólna realizacja akcji lodołamania odbywała się przy użyciu ośmiu lodołamaczy. Koordynowanie całej akcją należało do RZGW w Szczecinie.

Kontrola gospodarowania wodami w zakresie ochrony ludności i mienia przed powodzią

W czterech RZGW⁸¹ nie przeprowadzono w okresie objętym kontrolą żadnej kontroli gospodarowania wodami w zakresie związanym z ochroną ludności i mienia przed powodzią. Jako przyczynę braku takich kontroli kierujący RZGW wskazywali m.in., że nie otrzymywali żadnych zgłoszeń

⁸⁰ Stosownie do § 4 ww. porozumienia – w okresie od 24 sierpnia 2017 r. do 7 stycznia 2020 r. – odbyło się pięć narad ze stroną niemiecką w kontekście utrzymania szlaku oraz zapewnienia bezpieczeństwa i ułatwienia ruchu żeglugowego (dwie wiosenne, dotyczące m.in. minionego sezonu zimowego i akcji oraz trzy zimowe, dotyczące m.in. stanu przygotowania do lodołamania).

⁸¹ RZGW w Bydgoszczy, Lublinie, Rzeszowie, Szczecinie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dotyczących nieprawidłowości na obszarach zagrożenia powodzią, które mogłyby być uwzględnione w planie kontroli na dany rok kalendarzowy lub rozpatrzone w ramach kontroli doraźnych. W pozostałych dwóch RZGW omawiane kontrole prowadzono, jednak w większości w trybie interwencyjnym, przy czym w jednym RZGW nie sprawdzano realizacji zaleceń pokontrolnych.

Przykłady

W **RZGW w Białymstoku** w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 16 grudnia 2019 r. przeprowadzone zostały trzy kontrole w zakresie związanym z ochroną ludności i mienia przed powodzią (art. 334 pkt 9 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.). Każda z nich była kontrolą doraźną przeprowadzaną z urzędu, po otrzymaniu uzasadnionej informacji wskazującej na prawdopodobieństwo wystąpienia uchybień w ww. zakresie. We wszystkich przypadkach ustalenia kontroli były dokumentowane w protokole kontroli.

W **RZGW w Warszawie**, w okresie objętym kontrolą, przeprowadzono 25 kontroli związanych z ochroną ludności i mienia przed powodzią⁸². Z każdej kontroli sporządzano w dwóch egzemplarzach protokół zawierający m.in. informację o podmiocie kontrolowanym, zakres kontroli, termin jej przeprowadzenia oraz ustalenia kontrolujące, a w zarządzeniach pokontrolnych zamieszczano zalecenia, o realizacji których podmiot kontrolowany zobowiązany był poinformować Dyrektora RZGW w ciągu dwóch tygodni. W okresie objętym kontrolą RZGW nie sprawdzał realizacji zaleceń pokontrolnych. Spośród siedmiu analizowanych zarządzeń pokontrolnych Dyrektora RZGW, wydanych w 2018 r. w związku z przeprowadzonymi kontrolami w zakresie ochrony ludności i mienia przed powodzią, w przypadku jednego zarządzenia pokontrolnego nie podjęto w RZGW żadnych działań sprawdzających jego wykonanie, a w pięciu przypadkach nie podjęto skutecznych działań mających na celu ustalenie czy wydane zalecenia zostały wykonane. Dyrektor RZGW w Warszawie wyjaśnił, że brak działań sprawdzających stan wykonania zarządzeń pokontrolnych wynikał z dużej liczby nowych spraw wpływających w ciągu roku, a wymagających podjęcia czynności kontrolnych przez pracowników Wydziału Kontroli Gospodarowania Wodami.

Zdaniem NIK działalność kontrolowanych RZGW nie zapewniła w sposób wystarczający kontroli gospodarowania wodami w zakresie związanym z ochroną ludności i mienia przed powodzią. Obowiązek wykonywania takich kontroli wynika z art. 240 ust. 3 pkt 14 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. W myśl art. 334 pkt 9 i 10 ww. ustawy kontrola gospodarowania wodami dotyczy m.in. przestrzegania warunków obowiązujących na wałach przeciwpowodziowych oraz na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, stanu zabezpieczenia przed powodzią oraz przebiegu usuwania skutków powodzi związanych z utrzymaniem wód oraz urządzeń wodnych. Tym samym brak lub niewystarczające działania skontrolowanych dyrektorów RZGW w przedmiotowym zakresie były postępowaniem niezgodnym z prawem, mogącym skutkować niezapewnieniem właściwej ochrony ludności i mienia przed powodzią na poziomie regionów wodnych.

⁸² Z tego jedna kontrola planowa (w 2019 r.), 16 kontroli doraźnych, osiem kontroli uzgodnionych z KZGW dotyczących firm pozyskujących materiał z dna Wisły.

Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej

Dokumenty planistyczne
w zakresie ochrony
ludności i mienia
przed powodzią

W KZGW, w okresie objętym, kontrolą kontynuowano prace nad przeglądem i aktualizacją aWORP rozpoczęte we wrześniu 2017 r. Prace zakończyły się 22 grudnia 2018 r. zatwierdzeniem aWORP przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej i publikacją aWORP w Biuletynie Informacji Publicznej MGMIŻŚ.

Opracowane w KZGW w ramach I cyklu planistycznego⁸³ realizacji postanowień dyrektywy powodziowej mapy zagrożenia powodziowego, obejmujące około 14,4 tys. km rzek, podlegały w latach 2017–2018 przeglądowi, w wyniku którego zakwalifikowano 6,7 tys. km rzek do aktualizacji map zagrożenia powodziowego. Przegląd map zagrożenia powodziowego obejmował wszystkie mapy zagrożenia powodziowego opracowane w I cyklu planistycznym. W wyniku przeglądu i aktualizacji wstępnej oceny ryzyka powodziowego z 2018 r. zostały wskazane obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi, dla których należy sporządzić MZP i MRP w II cyklu planistycznym, tj.:

- 13,5 tys. km rzek wskazanych już WOPR do opracowania MZP i MRP w drugim cyklu planistycznym,
- 1,3 tys. km rzek wskazane dodatkowo w aWOPR w 2018 r.,
- 26 budowli piętrzących.

Opracowaniem ww. map nie zostały dotychczas objęte obszary dla około 1 tys. km rzek oraz 19 budowli piętrzących. W KZGW planowano ich sporządzenie w terminie umożliwiającym ich publikację do 22 grudnia 2021 r. oraz przekazanie zaktualizowanego raportu z przeglądu i aktualizacji MZP i MRP do Komisji Europejskiej razem z przeglądem i aktualizacją planów zarządzania ryzykiem powodziowym do 22 marca 2022 r., tj. w terminie zakończenia cyklu planistycznego. Ponadto opracowane w KZGW w I cyklu planistycznym dyrektywy powodziowej plany zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszaru dorzecza Wisły, Odry oraz Pregoły⁸⁴ podlegały w II cyklu przeglądowi i aktualizacji w ramach realizowanego w PGW WP projektu pn. *Przegląd i aktualizacja planów zarządzania ryzykiem powodziowym*⁸⁵, finansowanego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020.

Plan kontroli gospodarowania wodami na rok 2019, wykonywanej przez PGW WP został przez Prezesa PGW WP przedłożony MGMIŻŚ przy piśmie z 25 stycznia 2019 r. Podsekretarz stanu w MGMIŻŚ zatwierdziła omawiany plan 26 lutego 2019 r.

⁸³ 2010–2015.

⁸⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie przyjęcia Planu zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszaru dorzecza Pregoły (Dz. U. poz. 1813); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie przyjęcia Planu zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszaru dorzecza Wisły (Dz. U. poz. 1841); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie przyjęcia Planu zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszaru dorzecza Odry (Dz. U. poz. 1938).

⁸⁵ Planowany okres realizacji od 8 maja 2019 r. do 30 czerwca 2022 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Prezes PGW WP nie zapewnił opracowania planu kontroli gospodarowania wodami na 2018 r., pomimo iż do zadań KZGW i RZGW należało, zgodnie z dyspozycją art. 240 ust. 2 pkt 23 oraz art. 240 ust. 3 pkt 14 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., wykonywanie kontroli gospodarowania wodami w zakresie wskazanym w tych przepisach. Stan ten wyjaśniono sprawami organizacyjnymi, tj. tworzeniem nowych komórek organizacyjnych, jak i formułowaniem nowych działań, które miały być priorytetem dla czynności kontrolnych – przeprowadzanie kontroli w celu pozyskania informacji niezbędnych do ustalenia opłaty za usługi wodne.

W ocenie NIK niezapewnienie w KZGW opracowania planu kontroli gospodarowania wodami na 2018 r. było postępowaniem nierzetelnym, które przyczyniło się do braku lub niewystarczających działań kontrolowanych dyrektorów RZGW w zakresie kontroli gospodarowania wodami w obszarze związanym z ochroną ludności i mienia przed powodzią.

5.2.2. Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa

Realizowane w latach 2018–2019 działania kontrolowanych jednostek organizacyjnych PGW WP nie zapewniły w pełni prawidłowego utrzymania i eksploatacji urządzeń wodnych będących własnością Skarbu Państwa, ani należytego stanu technicznego obsługi i bezpieczeństwa budowli hydrotechnicznych. Realizacja omawianych zadań, poza zaniebaniami, uwarunkowana była możliwościami organizacyjnymi i finansowymi tych jednostek.

Brak pełnego zapewnienia w PGW WP prawidłowego utrzymania i eksploatacji urządzeń wodnych będących własnością Skarbu Państwa

Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej

W 2018 r. w KZGW został opracowany program utrzymania wód. Program ten przygotowano na podstawie zebranych informacji z RZGW oraz byłych WZMiUW. Dokument obejmował 7457 zadań łącznie na 673 071,8 tys. zł, w tym jako pilne określono 4054 zadania łącznie na 480 396,8 tys. zł, co stanowiło 71,4% wartości wszystkich zadań w nim zawartych. Prezes PGW WP przekazując ww. program w marcu 2018 r. do uzgodnienia MGMiŻŚ wskazał, że zawarte w nim zostały tylko priorytetowe zadania ze względu na możliwości finansowe PGW WP. Program utrzymania wód na 2018 r., po jego uzupełnieniu o część opisową, został zaakceptowany przez MGMiŻŚ. Zaktualizowany w 2019 r. program utrzymania wód zawierał 11 345 zadań łącznie na 835 548,1 tys. zł. Określono w nim m.in. priorytet realizacji danego zadania i dla zadań z priorytetem 1 (zadania najbardziej pilne) zabezpieczono środki finansowe w wysokości 282 500,0 tys. zł z równoczesnym określeniem limitu dla każdego RZGW w ramach ww. kwoty. Liczba zadań oznaczonych priorytetem 1 wyniosła 3979.

Program realizacji zadań utrzymaniowych

Spośród 11 345 zadań, ujętych w 2019 r. w programie utrzymania wód, do 31 grudnia 2019 r. zakończono 4480 zadań, 74 zadania były w toku realizacji, w przypadku pięciu zadań podpisano umowy na ich realizację, zaś w ramach dwóch zadań wszczęto procedurę przetargową. Ponadto zakończono także realizację 96 zadań wynikających z decyzji wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Środki finansowe na realizację zadań utrzymaniowych, jako kryterium do wyboru zadań

Jak wyjaśniono w trakcie kontroli w KZGW, podstawowym kryterium stosowanym przy wyborze zadań do realizacji był wyznaczony dla danego RZGW limit środków finansowych na realizację przedmiotowego programu. Dodatkowo do realizacji zakwalifikowano zadania priorytetowe, bez realizacji których zagrożenie powodziowe drastycznie wzrosłoby. Do realizacji zostały wybrane najważniejsze zadania. Wyboru zadań dokonywały jednostki terenowe na poziomie NW i ZZ oraz pracownicy RZGW odpowiadający za realizację oraz planowanie zadań utrzymaniowych. W KZGW po ustaleniu ostatecznych limitów przekazywano do RZGW prośbę o dostosowanie do limitu planowanych do realizacji zadań. Łączny koszt zgłoszonych do realizacji zadań w ilości blisko 11 500 szt. w roku 2019 wyniósł ok. 835 mln zł. W związku z ograniczonymi możliwościami finansowymi w 2019 r. PGW WP przeznaczyło na zadania związane z utrzymaniem 405 mln zł (mniej niż 50% zgłoszonych potrzeb), w tym, poza zadaniami ujętymi w programie utrzymania wód, znajdowały się także zadania wynikające z decyzji nakazowych organów budowlanych. Łącznie w roku 2019 zrealizowano zadania prawie na 385 mln zł, co daje łączną liczbę 4657 zadań. W związku z powyższym, nie zrealizowano z ogólnego, zgłoszonego przez RZGW, zapotrzebowania 6840 zadań łącznie na 450 mln zł. Zadania te były zadaniami o niższym priorytecie ważności i ich realizacja planowana jest w latach kolejnych.

Zdjęcie nr 2
Śluza Guzianka



Źródło: www.stock.adobe.com/pl/

Monitorowanie realizacji zadań utrzymaniowych

W KZGW, w czerwcu 2018 r. określono i przekazano do RZGW zasady monitorowania realizacji planowanych zadań utrzymaniowych. Ustalony został wzór i zasady sporządzania tabeli, w której należało zestawiać stan realizacji zadań utrzymaniowych na koniec każdego miesiąca. Zaktualizowane w RZGW za dany miesiąc tabele monitoringu realizacji zadań utrzymaniowych należało przysyłać do KZGW w terminie do 10 dnia kolejnego mie-

siąca. Z kolei w marcu 2019 r. ponownie zobowiązano wszystkie RZGW do przekazywania do KZGW, w terminie do 10 dnia każdego miesiąca, tabel monitoringowych dotyczących wykonania Programu. Również w marcu 2019 r. Prezes PGW WP, wprowadził *Procedury Gospodarowania Mieniem Skarbu Państwa będącym we władaniu PGW Wody Polskie Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej*. Procedury te określały m.in.: zasady stwierdzania i potwierdzania praw właścicielskich PGW WP (regulowanie stanów prawnych nieruchomości i urządzeń wodnych, nabywanie nieruchomości, naturalne zajmowanie gruntów przyległych do wód, zawieranie porozumień, o których mowa w art. 213 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.), zasady udostępniania gruntów pokrytych wodami powierzchniowymi płynącymi (rozpatrywanie wniosków i zawieranie umów użytkowania), zasady udostępniania pozostałych nieruchomości – dzierżawa, najem, użyczenie, służebność przepustu i drogi koniecznej oraz inne ograniczone prawa rzeczowe, terminy rozpatrywania wniosków użytkowania, użyczenia, dzierżawy oraz opłaty za korzystanie z nieruchomości Skarbu Państwa. Ponadto zgodnie z ww. zarządzeniem, grunty pokryte wodami stanowiące własność Skarbu Państwa, niezbędne do prowadzenia przedsięwzięć, można było oddawać w użytkowanie za opłatą roczną na czas określony nie dłuższy niż 5 lat, a w przypadkach uzasadnionych interesem społecznym możliwe było zawarcie umowy na okres dłuższy do 20 lat. Na gruntach pod wodami powierzchniowymi płynącymi nie ustanawiano innych ograniczonych praw rzeczowych, w tym m.in. służebności drogi koniecznej i przesyłu.

W KZGW zapewniono koordynację spraw związanych z wykonywaniem ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa budowli piętrzących Skarbu Państwa oraz współpracę z Centrum Technicznej Kontroli Zapór. Nadzór i prowadzenie spraw związanych z działaniem PSBBP związane były z realizacją umów na oceny stanu technicznego i bezpieczeństwa obiektów stale piętrzących wodę oraz wałów przeciwpowodziowych. Nadzór ten sprowadzał się do przygotowania umów na realizację ww. ocen oraz sprawdzanie pod względem merytorycznym i finansowym rozliczeń poszczególnych transz umów i sprawozdań, a także rozliczeń końcowych umów. Koordynowano także zgłaszanie uwag przez poszczególne RZGW do planowanych corocznie przez PSBBP badań i ocen.

1 stycznia 2018 r. PGW WP wstąpiło w prawa i obowiązki wynikające m.in. z umów o dostawę i dystrybucję energii elektrycznej dla obiektów będących dotychczas w trwałym zarządzie RZGW, jak i obiektów przejętych od marszałków województw. Umowy były sukcesywnie aneksowane i obowiązywały do końca IV kwartału 2018 r. Ponadto w IV kwartale 2018 r. w PGW WP przeprowadzono centralny przetarg na dostawę i dystrybucję energii elektrycznej dla potrzeb jedenastu jednostek organizacyjnych PGW WP. Od 1 stycznia 2019 r. obowiązywały umowy zawarte pomiędzy nowym dostawcą a PGW WP.

Zdjęcie nr 3
Jaz Bartoszowicki na Odrze



Źródło: www.stock.adobe.com/pl/

Realizacja zadań utrzymaniowych

Regionalne zarządy gospodarki wodnej

Dyrektorzy RZGW zobowiązani byli, zgodnie z regulaminem organizacyjnym PGW WP, do: prowadzenia analiz w zakresie potrzeb utrzymania we właściwym stanie rzek i urządzeń wodnych; opracowywania rocznych i wieloletnich planów rzeczowo-finansowych na roboty utrzymaniowe oraz monitorowania realizacji zadań utrzymaniowych.

We wszystkich skontrolowanych RZGW prowadzono oraz dokumentowano prowadzenie takich analiz w zakresie potrzeb utrzymania we właściwym stanie rzek i urządzeń wodnych.

Podstawą realizacji zadań utrzymaniowych przez RZGW były roczne plany rzeczowo-finansowe sporządzane przez RZGW na podstawie informacji otrzymywanych od ZZ oraz działów merytorycznych RZGW, które wybierały i wskazywały zadania najpotrzebniejsze i niezbędne do realizacji.

Przykład

Na obszarze działania **RZGW w Białymstoku** pracownicy z pionów technicznych wszystkich ZZ oraz NW rokrocznie jesienią wykonywali przeglądy stanu publicznych śródlądowych wód powierzchniowych. Z przeglądów tych sporządzano protokół kwalifikacyjny, w którym m.in. określano zakres robót do wykonania oraz szacunkową ich wartość. Niezależnie od tych przeglądów były również wykonywane przeglądy roczne i pięcioletnie budowli przez pracowników posiadających uprawnienia budowlane. Na podstawie dokumentacji z przeprowadzonych przeglądów oraz informacji o przyznanych środkach finansowych na roboty utrzymaniowe dokonywano kwalifikacji obiektów i robót, które należało wykonać w latach 2018–2019.

Roczne plany rzeczowo-finansowe opracowywano w RZGW na przełomie roku i przesyłano do KZGW do zatwierdzenia. Ostateczny kształt planów rzeczowo-finansowych uzależniony był od wysokości środków finansowych przyznanych na rzecz danego RZGW przez KZGW. Jak wykazała

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

kontrola, jedynie w przypadku RZGW w Rzeszowie plany utrzymaniowe na 2018 r. i 2019 r. uwzględniały w pełni realizację potrzeb utrzymania we właściwym stanie rzek i urządzeń wodnych.

Przykłady

W **RZGW w Lublinie** plan rzeczowo-finansowy na rok 2018 opracowany został do wysokości przyznanego RZGW limitu środków finansowych i przewidywał nakłady finansowe na 7430,2 tys. zł (21,6% zgłoszonych potrzeb), w tym: 5023,3 tys. zł (15,8% potrzeb) na utrzymanie 1376,6 km wód wraz z budowlami regulacyjnymi (45,7% potrzeb); 574,3 tys. zł (51% potrzeb) na utrzymanie 39 szt. zbiorników i obiektów piętrzących (54,9% potrzeb); 1020,3 tys. zł (125,6% potrzeb) na utrzymanie 106,8 km kanałów (48,3% potrzeb); 737,3 tys. zł (106,7% potrzeb) na utrzymanie 139,3 km wałów przeciwpowodziowych (108,1% potrzeb); 75 tys. zł (140,2% potrzeb) na utrzymanie 5 szt. stacji pomp (71,4% potrzeb). Plan rzeczowo-finansowy na rok 2019 również uwzględniał przyznaną RZGW limit środków finansowych w wysokości 12 900 tys. zł, odpowiadający 41,9% potrzeb zgłoszonych we wstępnym planie z 18 stycznia 2019 r. W planie tym 6434,5 tys. zł (28,2% zgłoszonych potrzeb) przeznaczono na utrzymanie 1530,8 km wód i budowli regulacyjnych (34,3% potrzeb), 3431,4 tys. zł (77,3% potrzeb) na utrzymanie 10 szt. zbiorników i obiektów piętrzących (71,4% potrzeb), 1782,8 tys. zł (85,8% potrzeb) na utrzymanie 380,5 km kanałów (78% potrzeb), 781,7 tys. zł (75,1% potrzeb) na utrzymanie 99,9 km wałów przeciwpowodziowych (67,3% potrzeb), 469,6 tys. zł (98,8% potrzeb) na utrzymanie czterech stacji pomp (66,7% potrzeb).

Według Dyrektora **RZGW w Białymstoku** środki finansowe otrzymane w latach 2018–2019 w wysokości 26 801,9 tys. zł pozwalały na realizację podstawowych zadań i prac utrzymaniowych na terenie RZGW w Białymstoku. Zabezpieczały one prawidłowe działanie obiektów i urządzeń hydrotechnicznych (tj. zbiorników retencyjnych, rzek, pompowni i jazów) pod względem ochrony przeciwpowodziowej i przeciwdziałaniu skutkom suszy. Środki finansowe przeznaczone na utrzymanie urządzeń wodnych i gospodarkę wodną na terenie działania RZGW w Białymstoku z roku na rok były wyższe i przekraczały środki finansowe przeznaczone na te działania przed powstaniem PGW WP.

Oprócz stosowania ustalonych przez KZGW zasad monitorowania realizacji planowanych zadań utrzymaniowych, dyrektorzy RZGW podejmowali dodatkowe działania mające na celu monitoring realizacji tych zadań.

Przykłady

Dyrektor **RZGW w Białymstoku** powołał komisję do odbioru robót w ramach zawartych umów utrzymaniowych.

Na polecenie **Dyrektora RZGW w Rzeszowie**, na potrzeby własne tej jednostki, prowadzono dodatkowy monitoring polegający na okresowym zwiększaniu częstotliwości agregacji danych wymaganych przez KZGW, tj. co tydzień (od 21 września 2018 r. do 15 grudnia 2018 r.), w trakcie miesiąca (od 18 sierpnia 2019 r. do 20 listopada 2019 r.), w miarę potrzeb (od 30 sierpnia 2019 r. do 29 listopada 2019 r.).

W **RZGW w Szczecinie** prowadzono bieżącą analizę faktur otrzymywanych od wykonawców.

W skontrolowanych RZGW na ogół podejmowano prawidłowe działania w zakresie praw właścicielskich Skarbu Państwa w stosunku do śródlądowych wód płynących oraz gruntów pokrytych tymi wodami, w przypadku

których marszałkowie województw lub wojewódzkie zarządy melioracji i urzędzeń wodnych zawarli umowy na użytkowanie tych wód i gruntów przez inne podmioty. W ramach tego: dokonywano analiz zgodności badanych umów z obowiązującymi przepisami; przekazano użytkownikom pisma informujące o wstąpieniu PGW WP w prawa i obowiązki wynikające z tych umów oraz o aktualizacji wysokości stawek opłaty rocznej; wystawiono faktury za użytkowanie gruntów za 2018 i 2019 r. oraz pobierano opłaty z tytułu użytkowania gruntów. Jednakże nie wszystkie, przejęte od marszałków województw i od WZMiUW, umowy na użytkowanie wód płynących i gruntów pokrytych tymi wodami, dla których RZGW wykonywały prawa właścicielskie, zostały aneksowane.

Przykłady

W **RZGW w Rzeszowie** przejęto od marszałków województw 856 umów użytkowania gruntów pokrytych wodami. Na 20 grudnia 2019 r. aneksowano (podpisano dwustronnie) 424 umowy. Aneksy do 432 umów były w trakcie procedowania. Jak wyjaśniono opóźnienia w opracowaniu aneksów oraz uzyskaniu dwustronnych podpisów wynikały z konieczności indywidualnego podejścia do każdej sprawy. Podpisanie aneksu przez strony wielokrotnie wymagało nawiązania bezpośredniego kontaktu telefonicznego, listownego z podmiotem.

W **RZGW w Warszawie** przejęto od marszałków województw i od WZMiUW 5853 umowy na użytkowanie wód płynących i gruntów pokrytych tymi wodami, dla których RZGW wykonywał prawa właścicielskie. Według stanu na 9 grudnia 2019 r. tylko w 600 przypadkach aneksami zaktualizowano strony umowy i wysokość czynszu. Dyrektor RZGW wyjaśnił, że umów przekazanych przez marszałków województw nie aneksowano z powodu dużej liczby spraw i niewystarczającej liczby pracowników. Prace w tym zakresie będą prowadzone w 2020 r. W planie finansowym na rok 2018 kwota dochodów z tytułu przejętych umów została oszacowana przez KZGW.

Zdaniem NIK niedokonanie zmian we wszystkich przejętych umowach uniemożliwiało m.in. prawidłowe zaplanowanie i wykonanie przez RZGW w latach 2018–2019 dochodów z tytułu użytkowania wód i gruntów przez inne podmioty. Miało to istotne znaczenie w sytuacji braku zapewnienia w PGW WP środków na finansowanie wszystkich niezbędnych potrzeb.

Zarządy zlewni

Plany i programy związane z utrzymaniem wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną

W badanym okresie, w każdym z sześciu skontrolowanych ZZ sporządzane były okresowe plany i programy związane z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną. Przedmiotowe plany i programy utrzymaniowe dyrektorzy ZZ przekazywali do zatwierdzenia przez odpowiednie RZGW (po analizie kosztów). Przyznane przez RZGW limity wydatków w większości zawierały się w przedziale od 13% do 44% kwoty wnioskowanej. Jedynie w przypadku ZZ w Inowrocławiu przyznany przez RZGW limit wydatków na 2018 r. wyniósł ponad 200% kwoty wnioskowanej, a wynikało to z niedoszacowania na bardzo wczesnym etapie planowania.

W żadnym ze skontrolowanych ZZ zadania ujęte w zatwierdzonym wykazie niezbędnych zadań utrzymaniowych nie zostały w całości zrealizowane.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 2018 r. działaniami utrzymaniowymi objęto 100% wałów jedynie na terenie dwóch⁸⁶ z sześciu skontrolowanych ZZ. Sytuacja ta uległa poprawie w 2019 r., gdzie działaniami utrzymaniowymi objęto 100% wałów na terenie czterech⁸⁷ z sześciu skontrolowanych ZZ.

Przykłady

W **ZZ w Ostrołęce** w 2018 r. zrealizowano 86,8% zadań zaplanowanych w planie rzeczowo-finansowym na ten rok oraz 100% zadań dodatkowych, a w 2019 r. – 90,2% zadań zaplanowanych i 66,7% zadań dodatkowych. Wykonanie finansowe planu wyniosło, odpowiednio, 97,4% w 2018 r. i 94,2% w 2019 r.

W **ZZ w Przemyśle** zadania ujęte w zatwierdzonym wykazie niezbędnych zadań utrzymaniowych wykonane zostały na poziomie 80% w 2018 r. i 82,1% w 2019 r.

W **ZZ w Zamościu** w 2018 r. wykonanie planu rzeczowego wyniosło 103,4%, natomiast wykonanie planu finansowego 90,7%. Różnica pomiędzy przyznanym limitem, a zrealizowanymi wydatkami wynikała z faktu zwiększenia przez RZGW wcześniej przyznanego limitu wydatków w trakcie trwania roku. W 2019 r., w przedmiotowym ZZ wykonanie planu rzeczowego wyniosło 44,8%, a finansowego 42,3%.

Niezrealizowanie części zadań wynikało m.in. z ich niepodjęcia przez wyłonionych wykonawców, a także z braku ofert w postępowaniach przetargowych. Ponadto w jednym ZZ brak realizacji części zaplanowanych zadań wynikał z nierzetelnego szacowania ich wartości.

Przykład

W 2018 r. pracownicy **ZZ w Ostrołęce** nie doszacowali wartości 15 ze 114 (13,2%) zadań utrzymaniowych zaplanowanych w planie rzeczowo-finansowym na ten rok. W konsekwencji zadania te nie zostały zrealizowane. Z kolei w 2019 r. pracownicy ZZ nie doszacowali wartości 13 zadań utrzymaniowych oraz zaplanowali trzy zadania dotyczące rzek znajdujących się na terenie innego ZZ. W konsekwencji 11 ze 112 (9,8%) zaplanowanych na ten rok zadań i sześć z 21 (28,6%) zadań dodatkowych nie zostało zrealizowanych.

Zdjęcie nr 4

Jaz



Źródło: www.stock.adobe.com/pl/

⁸⁶ ZZ w Inowrocławiu i Łowiczu.

⁸⁷ ZZ w Inowrocławiu, Łowiczu, Przemyśle i Stargardzie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Brak prawidłowego wykonania okresowych ocen i kontroli stanu budowli hydrotechnicznych

W czterech z sześciu skontrolowanych ZZ⁸⁸ dyrektorzy tych jednostek nie zapewnili, w tym w ramach koordynacji merytorycznej zadań NW, prawidłowego wykonania rocznych ocen stanu technicznego budowli hydrotechnicznych oraz pięcioletnich okresowych kontroli stanu urządzeń technicznych budowli hydrotechnicznych, a także wykonania zaleceń pokontrolnych.

Przykłady

W **ZZ w Zamościu** na 114 urządzeń i budowli wodnych 30 nie zostało poddanych badaniom i pomiarom umożliwiającym ocenę ich stanu technicznego oraz ocenę ich stanu bezpieczeństwa. Dla ww. obiektów jednostkami bezpośrednio prowadzącymi sprawę z tego zakresu były NW koordynowane przez ZZ.

W **ZZ w Łowiczu** w latach 2018–2019 nie przeprowadzono, w przypadku sześciu obiektów, okresowych kontroli (co najmniej raz w roku), a w przypadku 110 obiektów okresowych kontroli (co najmniej raz na pięć lat), o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy – Prawo budowlane. Okresowy przegląd pięcioletni Pompowni Grochale został przeprowadzony dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. po siedmiu latach od poprzedniego. Nie zostały także wykonane zalecenia po rocznych przeglądach okresowych pompowni w Tułowicach, przeprowadzonych w latach 2017–2019 oraz po rocznych kontrolach stanu technicznego Pompowni Grochale, przeprowadzonych w latach 2018–2019, dotyczące wykonania robót remontowych, modernizacyjnych i konserwacyjnych.

W **ZZ w Ostrołęce** szczegółowa analiza 29 protokołów kontroli okresowej rocznej stanu technicznego obiektu budowlanego hydrotechnicznego wykazała, iż w czterech przypadkach protokoły zawierały informację o niewykonaniu zaleceń z poprzednich kontroli.

Nadzory wodne

Pracownicy skontrolowanych NW brali udział w przygotowaniu planów w zakresie utrzymania wód i urządzeń wodnych m.in. poprzez zgłoszenie do ZZ, w oparciu o przygotowane przedmiary robót oraz kosztorysy, potrzeb oraz zakresu prac niezbędnych do wykonania. Plany te były przekazywane do weryfikacji ZZ i w porozumieniu z NW ustalano priorytetowe zadania inwestycyjne do wykonania w danym roku. Ilość zadań zależna była od limitów finansowych przydzielanych w KZGW poszczególnym RZGW. Środki na realizację zadań do NW trafiały z RZGW za pośrednictwem ZZ.

Przykłady

Kierownik **NW w Łomży** określał potrzeby według ważności zadań do realizacji. Te mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa ważnych budowli hydrotechnicznych, np. wałów przeciwpowodziowych miały pierwszeństwo realizacji. Pozostałe zadania wchodziły do realizacji sukcesywnie w miarę dostępności środków finansowych (powstałych oszczędności wynikających z przeprowadzonych postępowań przetargowych).

W **NW w Sanoku** współdziałanie pracowników w przygotowaniu planu w zakresie utrzymania wód i urządzeń wodnych polegało głównie na zgłoszeniu do RZGW w Rzeszowie poprzez ZZ zakresu prac niezbędnego do wykonania, w odniesieniu do konkretnych urządzeń, w oparciu o wyniki bieżących kontroli i przeglądów, w celu ujęcia tych prac w planach.

⁸⁸ W Łowiczu, Ostrołęce, Przemysłu i Zamościu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W pięciu skontrolowanych NW⁸⁹ administrowano łącznie 380 budowlami hydrotechnicznymi, o których mowa w § 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie⁹⁰, w tym m.in.: 53 jazami, 90 przepustami, 11 stopniami, 58 zastawkami, 16 progami, 23 pompowniami, trzema śluzami, 19 wałami przeciwpowodziowymi.

Wykazy budowli hydrotechnicznych w NW ustalano na podstawie dokumentów przejętych z WZMiUW. Ze względu na niezakończenie procesu przejmowania mienia przez PGW WP od marszałków województw wykazy te nie zawsze były kompletne. Ich uzupełnianie następowało w toku bieżącej działalności.

Administrowanie
budowlami
hydrotechnicznymi

Przykłady

W **NW w Krasnymstawie** sporządzony wykaz budowli hydrotechnicznych opracowano na podstawie dokumentów przejętych z WZMiUW Inspektorat w Krasnymstawie, który zawierał 218 obiektów. Na dzień zakończenia kontroli omawiany wykaz nie stanowił dokumentu wiążącego. Kierownik NW wyjaśnił m.in., że PGW WP rozpoczęło swoją działalność z dniem 1 stycznia 2018 r. i przyjęło dokumentację techniczną oraz wykazy pozostawione przez likwidatora WZMiUW w dobrej wierze, aktualnie dokłada się wszelkich starań by na bieżąco uzupełnić brakujące opracowania.

W **NW w Łomży** weryfikację przejętych urządzeń hydrotechnicznych przeprowadzono w oparciu o protokół zdawczo-odbiorczy⁹¹. Dokonano porównań zapisów ewidencji wód i urządzeń melioracyjnych z wykazem zawierającym przedmiotowe urządzenia. Ponieważ protokół ten zawierał wykaz mienia bez przypisania do poszczególnych jednostek organizacyjnych RZGW w Białymstoku, dokonano wydzielenia składników mienia, które przynależą terytorialnie do NW Łomża, zaś inne, które poprzednio przynależały terytorialnie do byłego Oddziału Terenowego w Łomży WZMiUW w Białymstoku, zostały przypisane do właściwych terytorialnie jednostek RZGW w Białymstoku.

Nie wszystkie skontrolowane NW zapewniły prawidłowe utrzymanie i eksploatację urządzeń wodnych będących własnością Skarbu Państwa. W dwóch z sześciu skontrolowanych NW stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.

Zaniedbania
dotyczące utrzymania
i eksploatacji
urządzeń wodnych

Przykłady

W **NW w Krasnymstawie** w przypadku dwóch budowli hydrotechnicznych (jazów koźlowych) nie posiadano wiedzy, że od 2017 r. nie mają one dzierżawców i za ich utrzymanie i eksploatację odpowiada bezpośrednio PGW WP.

W **NW w Goleniowie**, pomimo stwierdzenia w październiku 2019 r. niesprawności pompy Budzeń II, nie podjęto działań zmierzających do ustalenia przyczyn tej niesprawności.

Kontrola ujawniła również zaniedbania w zakresie utrzymania i eksploatacji urządzeń wodnych będących własnością Skarbu Państwa z okresu, gdy odpowiedzialność za te działania ponosiły jednostki organizacyjne samorządu województwa.

⁸⁹ NW w Sanoku nie administrował żadnego rodzaju budowli hydrotechnicznych, o których mowa w § 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie.

⁹⁰ Dz. U. Nr 86, poz. 579.

⁹¹ Z 4 stycznia 2018 r.

Przykład

W NW w Łomży spośród 50 budowli z piętrzeniem $h < 1$ metra – 20 budowli posiadało aktualne pozwolenie wodnoprawne na piętrzenie oraz dokonaną ocenę stanu na poziomie dostatecznym. Spośród pozostałych 30 omawianych budowli, dla których na dzień 1 grudnia 2019 r. nie posiadano pozwolenia wodnoprawnego: 19 budowli hydrotechnicznych nie było eksploatowanych, w tym cztery były zdewastowane, a kolejne pięć miało dokonaną ocenę stanu na poziomie nieodpowiednim; dwie były zdewastowane; dziewięć posiadało dokonaną ocenę stanu na poziomie dostatecznym, z czego dla ośmiu zidentyfikowano potrzebę uzyskania pozwolenia wodnoprawnego na piętrzenie. Spośród czterech budowli hydrotechnicznych okresowo piętrzących, o piętrzeniu $h \geq 1$ metra, jedna budowla miała ocenę stanu technicznego na poziomie dobrym (nie była eksploatowana), dwie na dostatecznym, a jedna na nieodpowiednim (budowla była całkowicie zdewastowana i nieeksploatowana). W NW w Łomży prace utrzymaniowe na budowlach hydrotechnicznych, nieposiadających aktualnych pozwoleń wodnoprawnych oraz zdewastowanych, realizowane były na poziomie minimalnym, tj. polegały na koszeniu traw, wycinanie zarośli. Kierownik NW wyjaśnił m.in., że zakres prac utrzymaniowych wykonywanych na wodach i urządzeniach wodnych podległych NW w Łomży w ostatnich dwóch latach uwarunkowany był możliwościami organizacyjnymi i finansowymi.

We wszystkich NW, w których administrowano budowłami hydrotechnicznymi⁹², dokonywane były roczne oceny stanu technicznego tych budowli oraz pięcioletnie okresowe kontrole stanu urządzeń technicznych budowli hydrotechnicznych. Jednakże nie wszystkie skontrolowane jednostki terminowo je wykonywały. Dodatkowo, nie wszystkie skontrolowane NW posiadały dokumentację potwierdzającą przeprowadzanie pięcioletnich kontroli budowli hydrotechnicznych będących własnością Skarbu Państwa i pozostających we własności NW po 1 stycznia 2018 r., a także nie wszystkie zapewniły należyty stan techniczny, obsługę i bezpieczeństwo budowli hydrotechnicznych. Omawiane nieprawidłowości dotyczyły 50% objętych kontrolą NW.

Zdjęcie nr 5
Śluza wodna



Źródło: www.stock.adobe.com/pl/

⁹² W Goleniowie, Krasnymstawie, Łomży, Sochaczewie, Żninie.

Przykłady

W **NW w Goleniowie** pięcioletni przegląd jazu na Kanale Bolesławickim przeprowadzono dopiero w 2018 r., z przekroczeniem o trzy lata terminu określonego w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy – Prawo budowlane. Prezes PGW WP wyjaśnił, iż jazy znajdujące się na obszarze działania NW w Goleniowie były wyłączone z użytkowania poprzez poprzedniego zarządcę, dlatego nie poddawano ich okresowym przeglądom stanu technicznego.

W **NW w Krasnymstawie**, w przypadku dwóch budowli hydrotechnicznych (jazów koźłowych) kontrolerom NIK nie przedłożono dokumentów zawierających ocenę stanu technicznego tych obiektów oraz protokołów z kontroli pięcioletniej, a w przypadku jednej z nich – protokołu potwierdzającego przeprowadzenie w 2018 r. kontroli rocznej. NW nie posiadał także informacji, kiedy ostatnie kontrole pięcioletnie zostały przeprowadzone na tych obiektach.

Zdaniem NIK przepisy ustawy – Prawo budowlane nie przewidują możliwości zwolnienia właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego z obowiązku przeprowadzenia kontroli okresowych z powodu wyłączenia obiektu budowlanego z użytkowania, czy też z jakiegokolwiek innego powodu (np. liczba, wielkość obiektów do kontroli lub brak wystarczających środków finansowych na ich wykonanie).

5.2.3. Zgody i zgłoszenia wodnoprawne

Organy PGW WP nie zapewniły prawidłowej realizacji zadań związanych z wydawaniem zgód wodnoprawnych oraz przyjmowaniem zgłoszeń wodnoprawnych. Nieterminowe załatwianie takich spraw nie służyło skutecznemu zarządzaniu przez te organy zasobami wodnymi.

Obowiązujące od 1 stycznia 2018 r. przepisy ustawy – Prawo wodne z 2017 r. nie zmieniły w istotny sposób problematyki pozwoleń wodnoprawnych oraz zgłoszeń wodnoprawnych. Natomiast w sposób zasadniczy zmieniły właściwość organów wydających pozwolenia wodnoprawne.

Zgodnie z art. 397 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. organem właściwym w sprawie zgód wodnoprawnych są właściwe organy PGW WP oraz minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, jeżeli wnioskodawcą jest PGW WP. W myśl art. 240 ust. 5 pkt 3–4 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. NW przyjmują wnioski o wydanie zgód wodnoprawnych oraz prowadzą sprawy dotyczące zgłoszeń wodnoprawnych. W strukturze PGW WP organami właściwymi do wydania pozwolenia wodnoprawnego są dyrektorzy ZZ lub dyrektorzy RZGW, w zależności od rodzaju realizowanego przedsięwzięcia. Prezes PGW WP, zgodnie art. 14 ust. 3–5 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., pełni funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu przepisów k.p.a. w stosunku do dyrektorów RZGW w sprawach określonych ustawą – Prawo wodne z 2017 r. Z kolei dyrektorzy RZGW pełnią ww. funkcję w stosunku do dyrektorów ZZ, zaś oni w stosunku do kierowników NW.

Niezapewnienie prawidłowego załatwiania spraw związanych z wydawaniem zgód wodnoprawnych czy przyjmowaniem zgłoszeń wodnoprawnych

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Nieprawidłowości w NW w zakresie przyjmowania zgłoszeń wodnoprawnych

W latach 2018–2019 do sześciu NW objętych kontrolą wpłynęło 231 zgłoszeń wodnoprawnych. Prawidłowość, w tym terminowość, załatwiania takich spraw zbadano na podstawie analizy losowo wybranych 151 zgłoszeń wodnoprawnych. Analiza ta w przypadku wszystkich sześciu skontrolowanych NW ujawniła nieprawidłowości polegające na:

- przyjęciu zgłoszeń wodnoprawnych, pomimo iż nie było one kompletne (14 przypadkach);
- nieterminowym zamieszczeniu w BIP informacji o dokonaniu zgłoszenia⁹³, dacie wniesienia sprzeciwu lub braku wniesienia sprzeciwu⁹⁴ (62 przypadki).

Przykłady

W **NW w Sochaczewie** dokumentacja w siedmiu sprawach nie była kompletna, tj. nie zawierała wszystkich dokumentów określonych w art. 422 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. Wnioskodawcy nie zostali wezwani do uzupełnienia w określonym terminie brakujących dokumentów lub informacji, stosownie do art. 423 ust. 4 ustawy – Prawo wodne 2017 r. Ponadto nie zamieszczono w BIP, w 15 przypadkach, informacji o dokonaniu zgłoszenia wodnoprawnego, a w 18 przypadkach informacji o wniesieniu/braku wniesienia sprzeciwu.

W **NW w Goleniowie** nie wydano postanowienia, o którym mowa w art. 423 ust. 4 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., nakładającego na wnoszącego zgłoszenie wodnoprawne obowiązek uzupełnienia, w określonym terminie, brakującej informacji o planowanym terminie rozpoczęcia robót oraz zgody właściciela urzędu wodnego, wymaganych odpowiednio w art. 421 pkt 2 lit. e i art. 422 pkt 4 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

W **NW w Krasnymstawie** w jednej sprawie o dokonanym zgłoszeniu nie zamieszczono informacji w BIP, a w kolejnych trzech informacja o dokonaniu zgłoszenia została zamieszczona w BIP z przekroczeniem terminu siedmiu dni od dnia zgłoszenia, co było niezgodne z art. 423 ust. 8 pkt 1 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. W dwóch sprawach nie została zamieszczona w BIP informacja o braku wniesienia sprzeciwu do zgłoszenia wodnoprawnego, co było niezgodne z art. 423 ust. 8 pkt 3 ww. ustawy. W pięciu spośród siedmiu zbadanych przypadków dotyczących milczącego załatwienia spraw zgłoszeń wodnoprawnych, w aktach tych spraw nie zamieszczono prawidłowych adnotacji o milczącym załatwieniu sprawy, wskazując treść rozstrzygnięcia oraz jego podstawę prawną. Postępowanie takie było niezgodne z art. 122e k.p.a.

Ponadto ustalono, że w NW w Sochaczewie spośród skontrolowanych 60 wniosków o wydanie pozwoleń wodnoprawnych 10 przekazano do ZZ w Łowiczu z opóźnieniem od 1 do 15 dni.

Nieprawidłowości w ZZ i RZGW w załatwianiu spraw związanych z wydawaniem zgód wodnoprawnych

W latach 2018–2019, w skontrolowanych sześciu ZZ prowadzono łącznie 5 750 postępowań w sprawie wydania lub zmiany pozwolenia wodnoprawnego. We wszystkich ZZ stwierdzono nieprawidłowości dotyczące nieterminowego załatwiania takich spraw. Szczegółowa analiza 20 spraw

⁹³ W 18 przypadkach.

⁹⁴ W 44 przypadkach.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w każdym ZZ wykazała, że w dwóch⁹⁵ ZZ liczba spraw niezłatwionych w terminie kształtowała się na poziomie 30–40%, w jednym ZZ⁹⁶ na poziomie 50%, a w trzech ZZ⁹⁷ na poziomie 70–80%.

Przykłady

Szczegółowa analiza 20 spraw dotyczących wniosków o wydanie pozwolenia wodnoprawnego w **ZZ w Inowrocławiu, Łowiczu i Ostrołęce** wykazała, że postępowanie zakończono po terminie ustawowym w przypadku, odpowiednio, 16, 13 oraz 14 spraw.

Z kolei w skontrolowanych RZGW prowadzonych było, w okresie objętym kontrolą, łącznie 1695 takich postępowań. W pięciu RZGW, na próbie 132 spraw, stwierdzono nieprawidłowości dotyczące ich nieterminowego i/lub przewlekłego załatwienia. Liczba spraw niezłatwionych w terminie kształtowała się na poziomie 10% w dwóch RZGW oraz na poziomie 50–70% w trzech RZGW.

Przykłady

W RZGW w Lublinie – z objętych badaniem 20 losowo wybranych spraw zakończonych wydaniem decyzji, w 14 nie dotrzymano obowiązujących terminów wydania decyzji administracyjnych. Mimo, iż żadna z tych spraw nie została przez PGW WP uznana za szczególnie skomplikowaną, a tylko jedna wymagała postępowania wyjaśniającego, 12 decyzji wydano z przekroczeniem miesięcznego terminu, zastrzeżonego w art. 35 § 3 k.p.a. dla spraw wymagających postępowania wyjaśniającego, a dwie z przekroczeniem dwumiesięcznego terminu, zastrzeżonego dla spraw szczególnie skomplikowanych. Mimo wymogu art. 36 § 1 i 2 k.p.a., w żadnej z badanych spraw nie zawiadamiano wnioskodawców o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy oraz o przysługującym im prawie złożenia ponaglenia.

W RZGW w Warszawie – analiza 30 dokumentacji losowo wybranych spraw zakończonych wydaniem decyzji w zakresie pozwolenia wodnoprawnego, z tego 10 spraw prowadzonych w 2018 r., 10 w 2019 r. oraz 10 w trybie odwoławczym (pięć z 2018 r. i pięć z 2019 r.) wykazała, że w 10 przypadkach przekroczenia został termin wydania decyzji, określony w art. 35 § 3 k.p.a. Przekroczenia wynosiły od 20 do 238 dni. W czterech przypadkach wystąpiła zwłoka w wezwaniu strony do uzupełnienia dokumentacji, wynosząca od 36 do 74 dni. W dwóch przypadkach ze zwłoką od 30 do 42 dni zawiadomiono strony o wszczęciu postępowania administracyjnego.

W RZGW w Białymstoku – 10 z 22 analizowanych postępowań prowadzonych było przewlekłe, w tym w dziewięciu postępowaniach dotyczących wydania pozwolenia wodnoprawnego organ wzywał strony do uzupełnienia braków formalnych wniosku po upływie od 50 do 107 dni, licząc od dnia jego otrzymania. Takie postępowanie organu uchybiało przepisom art. 35 § 1 i 3 k.p.a. w związku z art. 12 k.p.a.

Dyrektorzy ZZ i RZGW jako przyczyny takiego postępowania wskazywali m.in. ograniczone zasoby kadrowe, brak doświadczenia u pracowników w załatwianiu tego rodzaju spraw, a także dużą liczbę załatwianych wniosków.

⁹⁵ ZZ w Przemysłu i Stargardzie.

⁹⁶ ZZ w Zamościu.

⁹⁷ ZZ w Inowrocławiu, Łowiczu i Ostrołęce.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

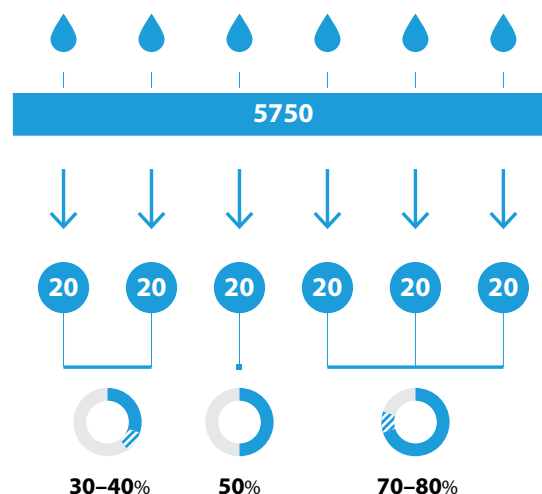
Infografika nr 8
Zgody wodnoprawne

6
ZZ objętych kontrolą

5750
Łączna liczba postępowań
w sprawie wydania lub zmiany
pozwolenia wodnoprawnego
prowadzonych w skontrolowanych ZZ

120
Liczba postępowań
objętych badaniem szczegółowym

Odsetek spraw
niezałatwionych w terminie

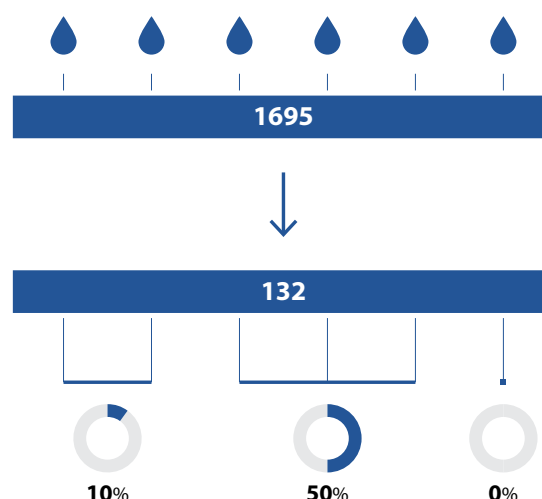


6
RZGW objętych kontrolą

1695
Łączna liczba postępowań
w sprawie wydania lub zmiany
pozwolenia wodnoprawnego
w skontrolowanych RZGW

132
Liczba postępowań
objętych badaniem szczegółowym

Odsetek spraw
niezałatwionych w terminie



Źródło: materiały własne NIK.

**Nieprawidłowości
w KZGW w zakresie
załatwiania spraw
związanych z wydawaniem
lub zmianą pozwoleń
wodnoprawnych**

W KZGW, w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 7 stycznia 2020 r., prowadzono 493 postępowania administracyjne w sprawie wydania lub zmiany pozwolenia wodnoprawnego, w których Prezes PGW WP pełnił funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu przepisów k.p.a. Kontrola NIK ujawniła w tej jednostce załatwienie przez Prezesa PGW WP ponad 85% badanych spraw dotyczących wydania, zmiany lub stwierdzenia nieważności pozwoleń wodnoprawnych⁹⁸ z naruszeniem terminów określonych przepisami prawa.

⁹⁸ Kontrolą objęto 21 losowo wybranych postępowań spośród 493 postępowań w sprawie wydania lub zmiany pozwoleń wodnoprawnych, w których Prezes PGW WP pełnił funkcję organu wyższego stopnia.

Przykład

W KZGW w 2018 r. 12 postępowań prowadzonych w trybie odwoławczym zostało zakończonych w terminie od 34 do 695 dni od dnia wpływu akt sprawy do KZGW, a jedno postępowanie pozostawało nierozstrzygnięte do 7 lutego 2020 r., tj. przez okres 730 dni. Z kolei w 2019 r. cztery postępowania prowadzone w trybie odwoławczym⁹⁹ zostały zakończone w terminie od 36 dni do 310 dni, a jedna sprawa¹⁰⁰ nie została rozpatrzona do 7 lutego 2020 r., tj. przez okres 137 dni. Jako przyczynę tego stanu Dyrektor Departamentu Usług Wodnych w KZGW wskazał m.in. zmiany prawa skutkujące wzmożonym wpływem spraw, wątpliwości interpretacyjne przepisów prawa oraz wysoki stopień skomplikowania załatwianych spraw.

Do wystąpienia tak dużej skali nieprawidłowości przy załatwianiu spraw dotyczących pozwoleń wodnoprawnych w jednostkach organizacyjnych PGW WP, zdaniem NIK, przyczynił się fakt, iż w okresie objętym kontrolą w Departamencie Usług Wodnych KZGW nie opracowano planu kontroli terminowości załatwiania spraw dotyczących wydawania pozwoleń wodnoprawnych przez dyrektorów RZGW oraz dyrektorów ZZ, a także nie prowadzono w sposób systemowy kontroli w tym zakresie, pomimo że zgodnie z § 38 pkt 2 regulaminu organizacyjnego PGW WP (obowiązującego od 1 stycznia 2018 r. do 1 kwietnia 2019 r.) oraz zgodnie z § 43 pkt 2 regulaminu organizacyjnego PGW WP (obowiązującego od 1 kwietnia 2019 r.) do zadań Wydziału Zgód Wodnoprawnych w tym Departamencie należała kontrola terminowości załatwiania spraw przez organy PGW WP, z wyłączeniem spraw będących w zakresie właściwości innych pionów.

Zdaniem NIK sprawowanie w KZGW w sposób systemowy kontroli terminowości załatwiania spraw dotyczących wydawania pozwoleń wodnoprawnych przez organy PGW WP jest elementem koniecznego nadzoru Prezesa PGW WP nad prawidłowością realizacji zadań przez kierujących jednostkami organizacyjnymi PGW WP.

W latach 2018–2019, w związku z niezakończaniem spraw dotyczących pozwoleń wodnoprawnych, w terminie określonym w art. 35 k.p.a., do czterech ZZ wpłynęło łącznie 46 ponagleń, z tego niemal 70% dotyczyło ZZ w Łowiczu.

Z kolei do skontrolowanych RZGW wpłynęło 10 ponagleń, z tego siedem do RZGW w Szczecinie. Dyrektorzy RZGW, w związku z ww. ponagleniami, jako przyczyny przekroczenia terminu załatwienia spraw w RZGW dotyczących pozwoleń wodnoprawnych, wskazywali Prezesowi PGW WP m.in. dużą liczbę wpływających wniosków oraz braki kadrowe.

W sześciu przypadkach Prezes PGW WP po rozpatrzeniu ponaglenia nie stwierdził bezczynności lub przewlekłości prowadzonego postępowania w RZGW, w czterech sprawach do czasu zakończenia kontroli nie wpłynęły rozstrzygnięcia Prezesa PGW WP w tych sprawach.

Brak właściwego nadzoru Departamentu Usług Wodnych nad działalnością organów PGW WP

Ponaglenia w sprawach wydawania lub zmiany pozwoleń wodnoprawnych

⁹⁹ Znak: KUZ.421.13.2019; KUZ.421.46.2019; KUZ.421.7.2019; KUZ.421.79.2019.

¹⁰⁰ Znak: KUZ.424.171.2019.

Dodatkowo w jednym z sześciu skontrolowanych ZZ ujawniono, iż otrzymane ponaglenia nieterminowo przekazywano organowi wyższego stopnia.

Przykład

W ZZ w Łowiczu 10 z 19 badanych ponagleń¹⁰¹ zostało przekazanych organowi wyższego stopnia z naruszeniem siedmiodniowego terminu, co było niezgodne z art. 37 § 4 k.p.a. Stwierdzone opóźnienia wynosiły od 1 do 12 dni.

W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 7 stycznia 2020 r. do KZGW wpłynęło:

- 56 ponagleń związanych z niezafatwieniem sprawy w zakresie pozwoleń wodnoprawnych przez dyrektorów RZGW,
- 10 ponagleń związanych z niezafatwieniem sprawy w zakresie pozwoleń wodnoprawnych przez Prezesa PGW WP.

Nieustalenie przez Prezesa PGW WP winnych beczynności lub przewlekłości w sprawach o wydanie lub zmianę pozwolenia wodnoprawnego

Przeprowadzona w KZGW kontrola ujawniła, że Prezes PGW WP w przypadku 18 ponagleń na sprawy prowadzone przez dyrektorów RZGW, po rozpatrzeniu których w postanowieniu stwierdził beczynność lub przewlekłość prowadzonego postępowania w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego, nie zarządził w nim wyjaśnienia przyczyn oraz ustalenia osób winnych takiego stanu rzeczy, co było niezgodne z dyspozycją zawartą w art. 37 § 6 pkt 2 lit. b k.p.a. Również w przypadku wszystkich 10 ponagleń na sprawy prowadzone w KZGW, po rozpatrzeniu których stwierdzona została beczynność lub przewlekłość prowadzonego postępowania w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego, Prezes PGW WP nie zarządził wyjaśnienia przyczyn oraz ustalenia osób winnych takiego stanu rzeczy, co było niezgodne z art. 37 § 8 k.p.a. Ponadto w KZGW w przypadku 36 spośród 56 badanych ponagleń na nieterminowe załatwienie sprawy przez dyrektorów RZGW nie dochowano siedmiodniowego terminu rozpatrzenia ponaglenia, o którym mowa w art. 37 § 5 k.p.a., przekraczając go od 1 do 68 dni.

W ocenie NIK, brak zapewnienia przez Prezesa PGW WP wyjaśnienia przyczyn beczynności lub przewlekłości prowadzonego postępowania w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego oraz ustalenia osób winnych nie motywował osób odpowiedzialnych za zapewnienie terminowego załatwiania omawianych spraw do podjęcia skutecznych działań w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości.

Zdaniem NIK istotą pozwolenia wodnoprawnego jest zagwarantowanie realizacji przyjętych celów zarządzania zasobami wodnymi. Tym samym przewlekłe bądź nieterminowe załatwianie spraw związanych z wydawaniem tych pozwoleń przez organy PGW WP nie służyło prawidłowej realizacji celów związanych z zaspokajaniem potrzeb ludności, gospodarki oraz zapewnieniu ochrony wód i środowiska związanego z zasobami wodnymi.

Prawidłowe załatwienie w NW oraz RZGW spraw dotyczących zmiany pozwolenia wodnoprawnego, w trybie art. 155 k.p.a.

W latach 2018–2019 do skontrolowanych sześciu ZZ wpłynęły 72 wnioski o zmianę pozwoleń wodnoprawnych wydanych przed 1 stycznia 2018 r. w trybie art. 155 k.p.a. Z kolei do skontrolowanych pięciu RZGW¹⁰² wpłynęło 35 takich wniosków. Zgodnie z ww. regulacją decyzja ostateczna,

¹⁰¹ Na niezafatwienie sprawy o wydanie pozwolenia wodnoprawnego w terminie określonym w art. 35 § 3 k.p.a.

¹⁰² W Białymstoku, Bydgoszczy, Lublinie, Szczecinie, Warszawie.

na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony.

W toku kontroli nie ujawniono nieprawidłowości w załatwianiu omawianych wniosków przez organy PGW WP.

5.2.4. Opłaty za usługi wodne za pobór wód i opomiarowanie usług wodnych

Wprowadzony od 1 stycznia 2018 r. system ustalania i pobierania opłat za usługi wodne był skomplikowany i nieefektywny, a Prezes PGW WP pomimo podejmowanych w KZGW licznych działań w zakresie koordynacji – w tym określenia procedur, wydawania wytycznych i stanowisk, określania wzorów dokumentów, organizacji szkoleń i warsztatów związanych z ustalaniem opłat za usługi wodne – nie zapewnił skutecznego nadzoru nad prawidłowością ustalania i egzekwowania w jednostkach organizacyjnych PGW WP opłat za pobór wód podziemnych lub powierzchniowych.

Zmiana systemu ustalania i poboru opłat za usługi wodne

Wpływy z tytułu usług wodnych stanowią jedno z podstawowych źródeł przychodów PGW WP.

Na zasadach określonych w przepisach ustawy – Prawo wodne z 2017 r. gospodarstwom domowym, podmiotom publicznym oraz podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą zapewnia się dostęp do usług wodnych, które obejmują m.in. pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych.

Opłata za usługi wodne za pobór wód składa się z opłaty stałej oraz opłaty zmiennej uzależnionej od ilości wód pobranych¹⁰³. Na wysokość opłaty za usługi wodne mają wpływ także inne czynniki, takie jak m.in.: rodzaj pobranej wody (powierzchniowa czy podziemna), jej przeznaczenie czy też wskaźnik jej średniego niskiego przepływu z wielolecia¹⁰⁴.

Wysokość opłaty stałej ustala PGW WP¹⁰⁵ w formie informacji rocznej, zawierającej m.in. sposób jej obliczenia¹⁰⁶. Podstawę jej ustalenia stanowi pozwolenie wodnoprawne lub pozwolenie zintegrowane. Podmiot obowiązany do ponoszenia opłat za usługi wodne powinien wносить opłatę stałą na rachunek bankowy PGW WP w czterech równych ratach kwartalnych,

¹⁰³ Zgodnie z art. 270 ust. 1 i ust. 6 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

¹⁰⁴ Wielolecie obejmuje co najmniej 20 lat hydrologicznych.

¹⁰⁵ Zgodnie z art. 271 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

¹⁰⁶ Wysokość opłaty stałej za pobór wód podziemnych ustala się jako iloczyn jednostkowej stawki opłaty, czasu wyrażonego w dniach i maksymalnej ilości wody podziemnej wyrażonej w m³/s, która może być pobrana na podstawie pozwolenia wodnoprawnego albo pozwolenia zintegrowanego, z uwzględnieniem stosunku ilości wody podziemnej, która może być pobrana na podstawie tych pozwoleń, do dostępnych zasobów wód podziemnych. Wysokość opłaty stałej za pobór wód powierzchniowych ustala się jako iloczyn jednostkowej stawki opłaty, czasu wyrażonego w dniach i maksymalnej ilości wody powierzchniowej wyrażonej w m³/s, która może być pobrana na podstawie pozwolenia wodnoprawnego albo pozwolenia zintegrowanego, z uwzględnieniem stosunku ilości wody powierzchniowej, która może być pobrana na podstawie tych pozwoleń, do średniego niskiego przepływu z wielolecia.

nie później niż do końca miesiąca następującego po upływie każdego kwartału. Właściwy organ PGW WP jest zobligowany określić wysokość opłaty stałej w drodze decyzji, w przypadku nieuiszczenia tej opłaty w wyznaczonym terminie przez obowiązany do tego podmiot. Zaskarżenie przedmiotowej decyzji nie wstrzymuje jej wykonania. Z kolei wysokość opłaty zmiennej za usługi wodne zależy od faktycznego zakresu korzystania z wód w okresie rozliczeniowym.

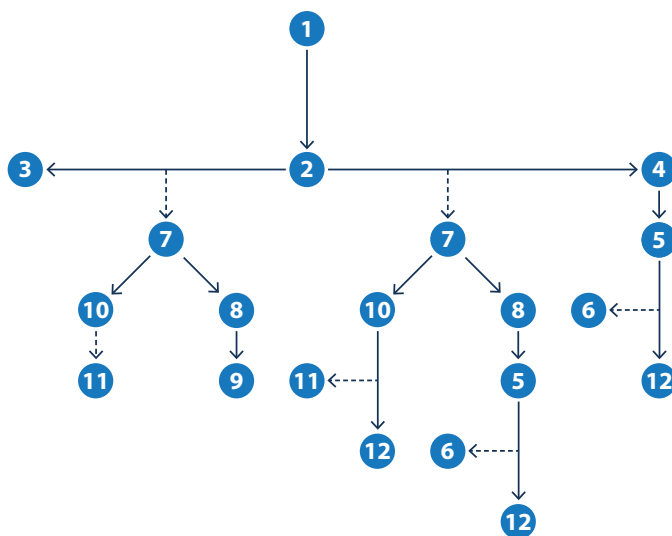
W myśl regulacji zawartej w art. 273 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., podmiot obowiązany do ponoszenia opłat za usługi wodne, któremu przekazano informację, ma prawo złożyć reklamację, jeżeli nie zgadza się z wysokością ustalonej opłaty. PGW WP jest zobowiązane rozpatrzyć tą reklamację w terminie 14 dni od dnia jej otrzymania¹⁰⁷.

Zmiany wprowadzone od 1 stycznia 2018 r. w drodze ustawy – Prawo wodne z 2017 r., w praktyce zlikwidowały dotychczasowy system funkcjonujący w Polsce do 31 grudnia 2017 r. Ustawodawca z jednej strony rozszerzył krąg podmiotów obowiązanych do ponoszenia opłat, z drugiej zaś wprowadził nowe rozwiązania w zakresie ich naliczania i poboru. Uprzednio opłaty za pobór wód i wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi stanowiły element systemu opłat za korzystanie ze środowiska. W związku z powyższym w ich przypadku miały zastosowanie te same zasady, co przy ponoszeniu innych opłat za korzystanie ze środowiska. Wejście w życie ustawy – Prawo wodne z 2017 r. oznaczało odejście od mechanizmu samonaliczania i uiszczania opłaty przez podmioty korzystające z usług wodnych. System ustalania i poboru opłat stał się bardziej skomplikowany, a jak wykazała kontrola spowodowało to w początkowym okresie funkcjonowania PGW WP dodatkowe, istotne obciążenie dla PGW WP w zakresie ustalenia wysokości opłaty zmiennej. Ponadto system ten generował konieczność podejmowania przez organy PGW WP licznych i czasochłonnych działań związanych z rozpatrywaniem reklamacji i obsługą skarg składanych do sądów administracyjnych przez podmioty korzystające z usług wodnych, kwestionujące decyzje ustalające wysokość opłat.

¹⁰⁷ Złożenie reklamacji nie wstrzymuje obowiązku, o którym mowa w art. 271 ust. 6 oraz art. 272 ust. 18 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

Infografika nr 9

Ustalenie i dochodzenie należności z tytułu opłat za usługi wodne (opłata stała)



- 1 Ustalenie wysokości opłaty stałej przez PGW WP w formie informacji rocznej, na podstawie warunków pozwolenia wodnoprawnego
- 2 Doręczenie podmiotowi korzystającemu z usług wodnych informacji ustalającej wysokość tej opłaty
- 3 Uiszczenie opłaty za usługi wodne przez podmiot obowiązany, na rachunek bankowy PGW WP, w czterech równych ratach kwartalnych, nie później niż do końca miesiąca następującego po upływie każdego kwartału
- 4 Nieuiszczenie w terminie opłaty za usługi wodne przez podmiot obowiązany, na rachunek bankowy PGW WP, w czterech równych ratach kwartalnych
- 5 Określenie przez właściwy organ PGW WP wysokości opłaty za usługi wodne w drodze decyzji, w razie zaniechania przez podmiot obowiązany wykonania obowiązku nieuiszczenia ww. opłaty wyznaczonym terminie
- 6 Złożenie przez podmiot obowiązany do ponoszenia opłat za usługi wodne odwołania od decyzji do organu II instancji, jeżeli podmiot ten nie zgadza się z rozstrzygnięciem organu I instancji
- 7 Złożenie reklamacji przez podmiot obowiązany, w terminie 14 dni od dnia doręczenia mu informacji ustalającej wysokość opłaty za usługi wodne, jeżeli nie zgadza się on z ustaloną przez PGW WP wysokością opłaty. Złożenie reklamacji nie wstrzymuje wykonania obowiązku uiszczenia opłaty w wyznaczonym przez PGW WP terminie
- 8 Przekazanie podmiotowi obowiązanyemu do ponoszenia opłat za usługi wodne nowej informacji ustalającej wysokość opłaty za usługi wodne, w razie uznania przez PGW WP złożonej reklamacji
- 9 Zwrot przez PGW WP różnicy między wysokością opłaty za usługi wodne wniesionej na podstawie reklamowanej informacji, a wysokością opłaty za usługi wodne wynikającą z nowej informacji, w terminie 14 dni od dnia przekazania ww. podmiotowi nowej informacji
- 10 Określenie przez właściwy organ PGW WP wysokości opłaty za usługi wodne w drodze decyzji, w razie nieuznania reklamacji
- 11 Złożenie skargi do sądu administracyjnego przez podmiot obowiązany do ponoszenia opłat za usługi wodne, jeżeli nie zgadza się on z rozstrzygnięciem złożonej reklamacji
- 12 Dochodzenie zaległych należności z tytułu opłaty za usługi wodne zgodnie z wewnętrznymi regulacjami PGW WP oraz przepisami o postępowaniu egzekucyjnym w administracji

Źródło: materiały własne NIK.

Na potrzeby ustalania opłaty zmiennej za pierwsze trzy kwartały 2018 r. ZZ w większości przypadków pozyskiwały dane o faktycznym zakresie korzystania z wód w trybie kontroli gospodarowania wodami w siedzibie kontrolującego, co wiązało się z koniecznością wysyłania do podmiotów korzystających z usług wodnych zawiadomień o wszczęciu kontroli, uzyskania zgody na taki tryb kontroli, oczekiwaniem na wypełnienie przez podmiot formularza zawierającego niezbędne dane do ustalenia opłaty, a następnie obustronnego podpisania protokołu kontroli. Takie czynności kontrolne prowadzone były w stosunku do wielu tysięcy podmio-

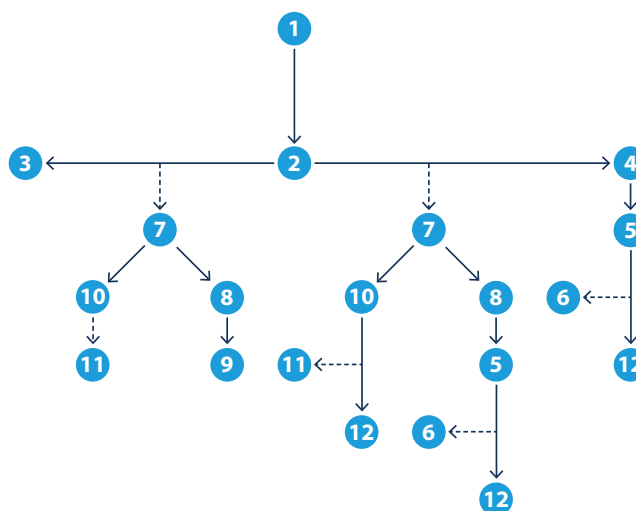
**Wysoka
pracochłonność
procesu ustalania
wysokości opłaty
za usługi wodne**

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

tów i powtarzane co kwartał. O ile przyjęta metoda pozwalała zazwyczaj na pozyskanie danych o faktycznym zakresie korzystania z usług wodnych, to jednak w znaczący sposób wydłużała proces ustalania opłaty zmiennej, gdyż efektywność tej metody w dużej mierze była uzależniona od zaangażowania kontrolowanych podmiotów w udostępnianiu informacji koniecznych do ustalenia wysokości opłat. Dopiero nowelizacja ustawy – Prawo wodne z dnia 20 lipca 2018 r.¹⁰⁸ rozszerzyła katalog metod ustalania opłaty za usługi wodne m.in. o oświadczenie składane przez podmioty obowiązane do ponoszenia opłat za usługi, za poszczególne kwartały.

Infografika nr 10

Ustalenie i dochodzenie należności z tytułu opłat za usługi wodne (opłata zmienna)



- 1 Ustalenie wysokości opłaty zmiennej przez PGW WP w formie informacji kwartalnej, na podstawie faktycznego zakresu korzystania z wód w okresie rozliczeniowym
- 2 Doręczenie podmiotowi korzystającemu z usług wodnych informacji ustalającej wysokość tej opłaty
- 3 Uiszczenie opłaty za usługi wodne przez podmiot obowiązany, na rachunek bankowy PGW WP, w terminie 14 dni od dnia doręczenia mu informacji ustalającej jej wysokość
- 4 Nieuiszczenie w terminie opłaty za usługi wodne przez podmiot obowiązany, na rachunek bankowy PGW WP, za dany kwartał roku rozliczeniowego
- 5 Określenie przez właściwy organ PGW WP wysokości opłaty za usługi wodne w drodze decyzji, w razie zaniechania przez podmiot obowiązany wykonania obowiązku nieuiszczenia ww. opłaty wyznaczonym terminie
- 6 Złożenie przez podmiot obowiązany do ponoszenia opłat za usługi wodne odwołania od decyzji do organu II instancji, jeżeli podmiot ten nie zgadza się z rozstrzygnięciem organu I instancji
- 7 Złożenie reklamacji przez podmiot obowiązany, w terminie 14 dni od dnia doręczenia mu informacji ustalającej wysokość opłaty za usługi wodne, jeżeli nie zgadza się on z ustaloną przez PGW WP wysokością opłaty. Złożenie reklamacji nie wstrzymuje wykonania obowiązku uiszczenia opłaty w wyznaczonym przez PGW WP terminie
- 8 Przekazanie podmiotowi obowiązanemu do ponoszenia opłat za usługi wodne nowej informacji ustalającej wysokość opłaty za usługi wodne, w razie uznania przez PGW WP złożonej reklamacji
- 9 Zwrot przez PGW WP różnicy między wysokością opłaty za usługi wodne wniesionej na podstawie reklamowanej informacji, a wysokością opłaty za usługi wodne wynikającą z nowej informacji, w terminie 14 dni od dnia przekazania ww. podmiotowi nowej informacji
- 10 Określenie przez właściwy organ PGW WP wysokości opłaty za usługi wodne w drodze decyzji, w razie nieuznania reklamacji
- 11 Złożenie skargi do sądu administracyjnego przez podmiot obowiązany do ponoszenia opłat za usługi wodne, jeżeli nie zgadza się on z rozstrzygnięciem złożonej reklamacji
- 12 Dochodzenie zaległych należności z tytułu opłaty za usługi wodne zgodnie z wewnętrznymi regulacjami PGW WP oraz przepisami o postępowaniu egzekucyjnym w administracji

Źródło: materiały własne NIK.

¹⁰⁸ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 1722).

Początkowo w ustawie – Prawo wodne z 2017 r. nie określono minimalnego progu opłat. Prowadziło to do konieczności ustalania i dochodzenia przez PGW WP nawet bardzo niskich kwot, co z punktu widzenia ekonomiki działania było niezasadne w wielu przypadkach. Ustawodawca, mając na uwadze opłacalność wytworzenia i przekazania podmiotowi obowiązanemu informacji ustalającej wysokość opłaty za usług wodne, w nowelizacji ustawy – Prawo wodne z 2017 r. zdecydował się od 2019 r. odstąpić od konieczności ustalania opłaty nieprzekraczającej 20 zł.

W toku kontroli stwierdzono, że sposób ustalania w PGW WP opłaty stałej i zmiennej, wysokości opłaty w okresie przejściowym, postępowania w przypadku braku wpłaty, reklamacji oraz doręczenia podmiotom korzystającym z usług wodnych informacji lub decyzji określającej opłatę, w przypadku braku jej wniesienia lub nieuznania reklamacji, określono w instrukcjach przekazanych do stosowania przez zastępcę Prezesa PGW WP¹⁰⁹. Ponadto Prezes PGW WP wydał dwa zarządzenia w sprawie wprowadzenia procedury dochodzenia, windykacji i egzekucji należności – wskazane poniżej.

W strukturze PGW WP zarządy zlewni¹¹⁰ były właściwe do prowadzenia wyżej opisanych spraw dotyczących opłat za usługi wodne, współpracując z innymi jednostkami organizacyjnymi PGW WP (KZGW; właściwym RZGW), których role i zadania zostały określone w regulacjach wewnętrznych PGW WP.

Prezes PGW WP zarządzeniem nr 24/2018 z 24 czerwca 2018 r. wprowadził *Instrukcję w sprawie windykacji wierzytelności*, określającą postępowanie pracowników PGW WP w zakresie windykacji i egzekucji należności, w tym z tytułu opłat za usługi wodne. Od 2 września 2019 r. obowiązywała *Procedura dochodzenia, windykacji i egzekucji należności w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie* wprowadzona zarządzeniem Prezesa PGW WP nr 43/2019.

Zgodnie z ww. regulacjami, w okresie objętym kontrolą, podział kompetencji w PGW WP w zakresie realizacji czynności związanych z windykacją i egzekucją należności prezentował się następująco:

- a) czynności informacyjne – należały do właściwości działów opłat i opomiarowania w ZZ;
- b) naliczenie odsetek od nieuiszczonej opłaty – należały do właściwości dyrektorów ZZ;
- c) sporządzenie i przesłanie dłużnikowi pisemnego upomnienia – należały: do 24 czerwca 2018 r. do właściwości działu opłat i opomiarowania ZZ; od 24 czerwca 2018 r. do 1 września 2019 r. do właściwości wydziału finansowo-księgowego w RZGW; od 2 września 2019 r. do właściwości Wydziału Windykacji i Egzekucji Należności KZGW;

Podział kompetencji pomiędzy jednostkami PGW WP w zakresie ustalania i dochodzenia należności z tytułu opłat wodnych

¹⁰⁹ *Instrukcja w przedmiocie ustalania opłaty stałej za usługi wodne wraz z wzorem informacji rocznej oraz Instrukcja w przedmiocie ustalania opłaty zmiennej za usługi wodne wraz z wzorem informacji kwartalnej oraz procedurą prowadzenia*. Cyklicznie przekazywane były także stanowiska i wytyczne Departamentu Usług Wodnych w KZGW dotyczące trybu i sposobu postępowania w zakresie ustalania ww. opłat.

¹¹⁰ Zgodnie z art. 240 ust. 4 pkt 3 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

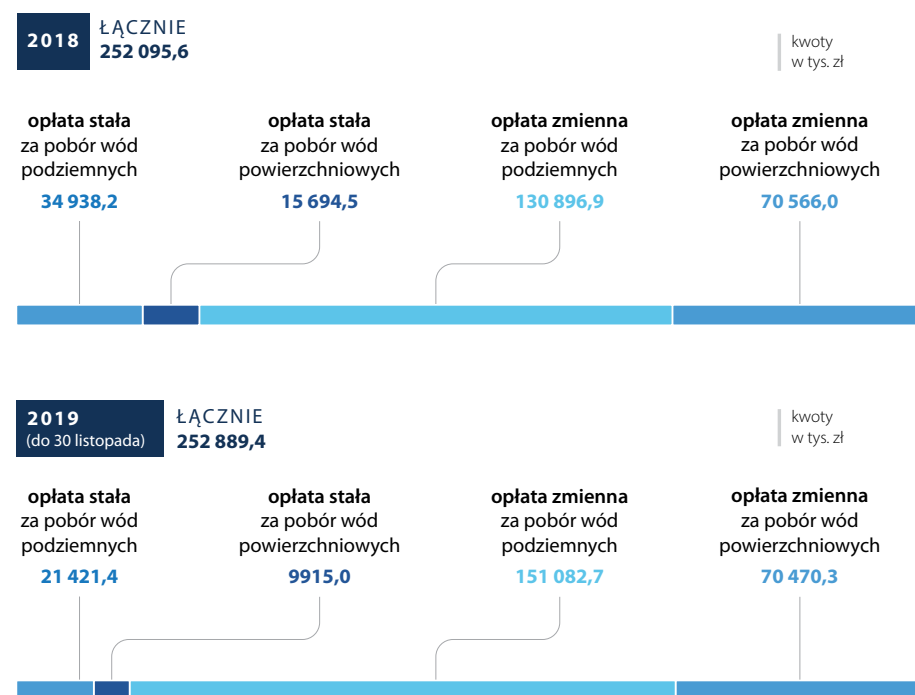
d) sporządzenie i przekazanie wniosku do organu egzekucyjnego o wszczęcie postępowania egzekucyjnego oraz wydanie tytułu wykonawczego – należały: od 1 stycznia 2018 r. do 23 czerwca 2018 r. do właściwości działu opłat i opomiarowania ZZ; od 24 czerwca 2018 r. do właściwości Wydziału Windykacji i Egzekucji Należności KZGW.

Przychody PGW WP w latach 2018–2019 z tytułu opłat za usługi wodne

Wykonanie planu finansowego PGW WP w zakresie przychodów z tytułu opłat za usługi wodne w 2018 r. wyniosło 356 555,7 tys. zł, co stanowiło 76,68% planu. Na 2019 r. zaplanowano w PGW WP przychody niższe w stosunku do przychodów wykonanych w 2018 r. o 146 555,7 tys. zł, tj. o 41,1%. Przychody z tytułu opłaty stałej i zmiennej za pobór wód powierzchniowych lub podziemnych wyniosły 252 095,6 tys. zł w 2018 r. oraz 252 889,4 tys. zł¹¹¹ w 2019 r.¹¹².

Infografika nr 11

Przychody Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w latach 2018–2019 z tytułu opłat za usługi wodne



Źródło: materiały własne NIK.

W latach 2018–2019 wydano w PGW WP łącznie 362 126 informacji ustalających wysokość opłaty za usługi wodne, w tym za pobór wód powierzchniowych lub podziemnych¹¹³ oraz 11 710 decyzji określających wysokość opłaty¹¹⁴.

¹¹¹ Dane na 30 listopada 2019 r.

¹¹² Z tego: opłaty stałej za pobór wód podziemnych – 34 938,2 tys. zł w 2018 r. oraz 21 421,4 tys. zł w 2019 r.; opłaty stałej za pobór wód powierzchniowych – 15 694,5 tys. zł w 2018 r. oraz 9915,0 tys. zł w 2019 r.; opłaty zmiennej za pobór wód podziemnych – 130 896,9 tys. zł w 2018 r. oraz 151 082,7 tys. zł w 2019 r.; opłaty zmiennej za pobór wód powierzchniowych – 70 566,0 tys. zł w 2018 r.; 70 470,3 tys. zł w 2019 r.

¹¹³ Z tego: 96 355 informacji ustalających wysokość opłaty stałej oraz 265 771 informacji ustalających wysokość opłaty zmiennej.

¹¹⁴ Z tego: 5803 decyzji określających wysokość tej opłaty stałej oraz 5 907 decyzji określających wysokość opłaty zmiennej.

Prezes PGW WP, pomimo podejmowanych w KZGW licznych działań w zakresie koordynacji – w tym określenia procedur, wydawania wytycznych i stanowisk, określania wzorów dokumentów, organizacji szkoleń i warsztatów związanych z ustalaniem opłat za usługi wodne – nie zapewnił skutecznego nadzoru nad prawidłowością ustalania i egzekwowania przedmiotowych opłat w jednostkach organizacyjnych PGW WP.

Nieprawidłowości
w zakresie ustalania
i dochodzenia
należności z tytułu
opłat za usługi wodne

W latach 2018–2019, w jednostkach organizacyjnych PGW WP wydano łącznie 3556 decyzji administracyjnych¹¹⁵, w których ustalono kwotę opłat za usługi wodne (stałych, zmiennych lub podwyższonych) w wysokości niższej bądź wyższej od kwoty ustalonej w informacjach, o których mowa w art. 271 ust. 1, art. 272 ust. 17, art. 281 ust. 5 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., pomimo że zmiana wysokości opłaty za usługi wodne może nastąpić jedynie poprzez uwzględnienie reklamacji wniesionej przez podmiot zobowiązany w formie nowej informacji (art. 273 ust. 5 ww. ustawy). W 2018 r.:

- w trzech RZGW¹¹⁶ oraz w 47 ZZ¹¹⁷ wydano łącznie 1 761 decyzji¹¹⁸ określających wysokość opłat za usługi wodne na poziomie niższym o 5 900,8 tys. zł od ustalonej w informacjach¹¹⁹,
- w 40 ZZ¹²⁰ wydano 877 decyzji¹²¹ określających wysokość opłat za usługi wodne na poziomie wyższym o 1502,4 tys. zł od ustalonej w informacjach¹²².

Z kolei w 2019 r.:

- w 45 ZZ¹²³ wydano łącznie 573 decyzje określające kwotę opłat za usługi wodne na poziomie niższym o 2081,5 tys. zł od ustalonej w informacjach,

¹¹⁵ Na podstawie danych przekazanych w 11 lutego 2020 r. pismem znak: KU.0910.2.2019 oraz zaktualizowanych danych przekazanych 24 lutego 2020 r. pismem znak: KU.0910.2.2019(7).

¹¹⁶ W Białymstoku, Krakowie, Warszawie.

¹¹⁷ W Augustowie, Białej Podlaskiej, Białymstoku, Chojnicach, Ciechanowie, Dębem, Elblągu, Gdańsku, Giżycku, Gliwicach, Gorzowie Wielkopolskim, Gryficach, Inowrocławiu, Jaśle, Kaliszu, Katowicach, Kielcach, Kole, Koszalinie, Krakowie, Krośnie, Legnicy, Lesznie, Lwówku Śląskim, Łowiczu, Nowym Sączu, Nysie, Olsztynie, Opolu, Ostrołęce, Pile, Piotrkowie Trybunalskim, Poznaniu, Przemyślu, Sandomierzu, Sieradzu, Sokołowie Podlaskim, Stalowej Woli, Stargardzie, Szczecinie, Warszawie, Włocławku, Wrocławiu, Zamościu, Zgorzelcu, Zielonej Górze, Żywcu.

¹¹⁸ Łączna kwota opłat za usługi wodne określona w decyzjach wynosiła 5359,0 tys. zł.

¹¹⁹ Łączna kwota opłat za usługi wodne ustalona w informacjach wynosiła 11 259,8 tys. zł.

¹²⁰ W Augustowie, Białej Podlaskiej, Białymstoku, Chojnicach, Dębem, Gdańsku, Giżycku, Gliwicach, Gorzowie Wielkopolskim, Gryficach, Inowrocławiu, Kaliszu, Katowicach, Kielcach, Kole, Koszalinie, Krakowie, Krośnie, Legnicy, Lesznie, Lwówku Śląskim, Łowiczu, Nysie, Olsztynie, Opolu, Ostrołęce, Poznaniu, Przemyślu, Sandomierzu, Sieradzu, Sokołowie Podlaskim, Stargardzie, Szczecinie, Toruniu, Włocławku, Wrocławiu, Zamościu, Zgorzelcu, Zielonej Górze, Żywcu.

¹²¹ Łączna kwota opłat za usługi wodne określona w decyzjach wynosiła 4888,9 tys. zł.

¹²² Łączna kwota opłat za usługi wodne ustalona w informacjach wynosiła 3386,5 tys. zł.

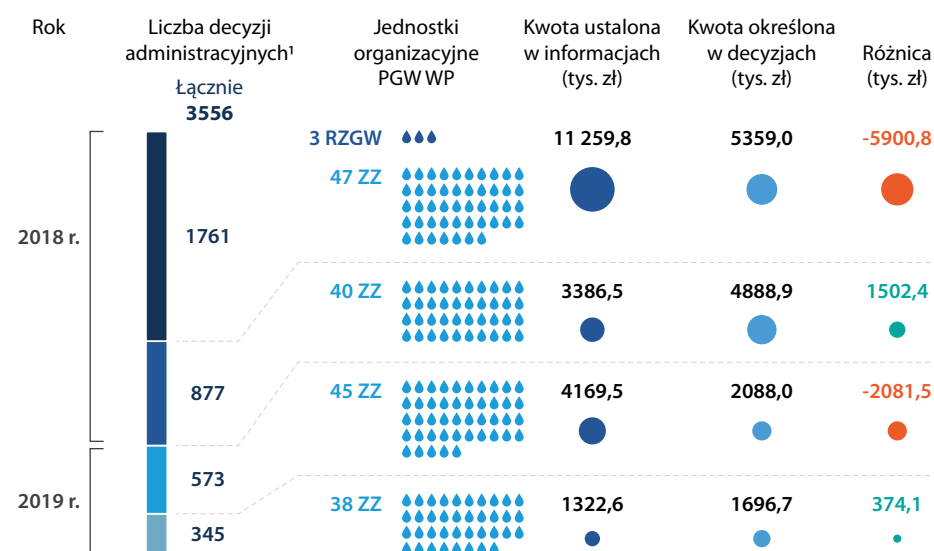
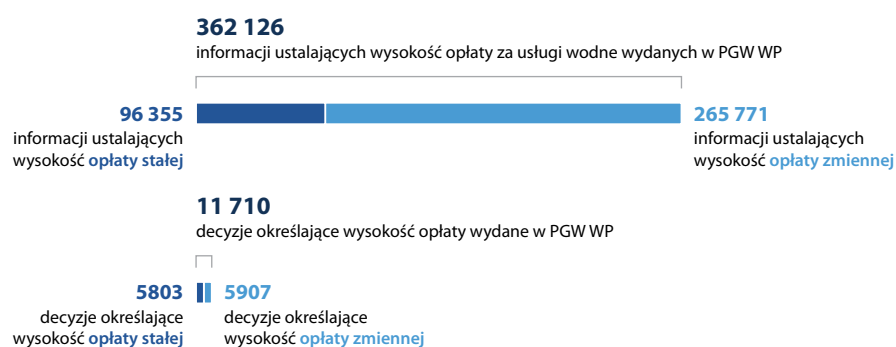
¹²³ W Augustowie, Białej Podlaskiej, Białymstoku, Chojnicach, Ciechanowie, Dębem, Elblągu, Gdańsku, Giżycku, Gliwicach, Gorzowie Wielkopolskim, Inowrocławiu, Jaśle, Kaliszu, Katowicach, Kielcach, Kole, Koszalinie, Krakowie, Krośnie, Legnicy, Lesznie, Lwówku Śląskim, Łowiczu, Nowym Sączu, Nysie, Olsztynie, Opolu, Ostrołęce, Pile, Piotrkowie Trybunalskim, Poznaniu, Przemyślu, Sandomierzu, Sieradzu, Sokołowie Podlaskim, Stalowej Woli, Stargardzie, Szczecinie, Warszawie, Włocławku, Wrocławiu, Zgorzelcu, Zielonej Górze, Żywcu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w 38 ZZ¹²⁴ wydano 345 decyzji określających kwotę opłat za usługi wodne na poziomie wyższym o 374,1 tys. zł od ustalonej w informacjach.

Infografika nr 12

Ustalanie wysokości opłaty za usługi wodne, w tym za pobór wód powierzchniowych lub podziemnych w latach 2018–2019



¹ decyzji administracyjnych, w których ustalono kwotę opłat za usługi wodne (stałych, zmiennych lub podwyższonych) w wysokości niższej bądź wyższej od kwoty ustalonej w informacjach, o których mowa w art. 271 ust. 1, art. 272 ust. 17, art. 281 ust. 5 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

Źródło: materiały własne NIK.

W ocenie NIK opisane wyżej postępowanie było niezgodne z przepisami ustawy – Prawo wodne z 2017 r. Podstawowym dokumentem ustalającym wysokość opłaty za usługi wodne jest informacja. Zmiana tej wysokości może nastąpić poprzez uwzględnienie reklamacji wniesionej przez podmiot zobowiązany i ma formę nowej informacji (art. 273 ust. 5 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.). Decyzję administracyjną wydaje się tylko w przypadku

¹²⁴ W Augustowie, Białej Podlaskiej, Białymstoku, Chojnicach, Dębem, Elblągu, Gdańsku, Giżycku, Gliwicach, Gorzowie Wielkopolskim, Gryficach, Inowrocławiu, Kaliszu, Katowicach, Kielcach, Kole, Koszalinie, Krośnie, Lesznie, Lwówku Śląskim, Łowiczu, Olsztynie, Opolu, Ostrołęce, Pile, Poznaniu, Przemyślu, Sandomierzu, Sieradzu, Sokołowie Podlaskim, Stalowej Woli, Stargardzie, Szczecinie, Warszawie, Włocławku, Zgorzelcu, Zielonej Górze, Żywcu.

niewwzględnienia reklamacji (art. 273 ust. 6 ww. ustawy). Tym samym oznacza to, że wysokość opłaty ustalona w tej decyzji jest taka sama jak pierwotna wysokość ustalona w informacji, bowiem zgodnie z art. 273 ust. 1 tej ustawy reklamacja może dotyczyć tylko i wyłącznie wysokości opłaty. Z kolei decyzja administracyjna wydawana na podstawie art. 271 ust. 7 i art. 272 ust. 19 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. potwierdza wysokość opłaty wynikającej z niekwestionowanej informacji albo z decyzji wydanej na skutek niewwzględnienia reklamacji. Powodem jej wydania jest fakt niewniesienia opłaty. Z powyższego wynika, że jeżeli właściwy organ PGW WP chce zmienić wysokość opłaty powinien to zrobić poprzez wydanie nowej informacji. Żadna z decyzji administracyjnych przewidzianych przez przepisy ustawy – Prawo wodne z 2017 r. w zakresie opłat za usługi wodne, nie ma na celu zmiany wysokości tej opłaty. Decyzje te są wydawane albo w celu potwierdzenia prawidłowości wyliczenia opłaty (art. 273 ust. 6 ww. ustawy) albo w celu podjęcia działań egzekucyjnych będących wynikiem zaniechania wykonania obowiązku przez podmiot zobowiązany (art. 271 ust. 7 i art. 272 ust. 19 omawianej ustawy).

Przeprowadzona w KZGW kontrola ujawniła także inne, liczne nieprawidłowości w zakresie ustalania i egzekwowania opłat za usługi wodne, tj.:

- spośród 3556 decyzji, w których opłatę za usługi wodne ustalono w wysokości innej niż w informacji, 610 decyzji zostało wydanych w związku z błędem organu przy ustalaniu wysokości opłaty w informacji;
- nie zapewniono wyegzekwowania należności z tytułu opłat za usługi wodne w łącznej kwocie 119,1 tys. zł. Powyższe dotyczyło dziewięciu spośród 40 badanych spraw w zakresie dochodzenia należności z tytułu opłat za usługi wodne, od spółki nieposiadającej od 3 sierpnia 2017 r. zarządu. W powyższych sprawach w ZZ w Jaśle oraz w RZGW w Rzeszowie podejmowano szereg czynności, w tym na potrzeby rozpatrzenia składanych reklamacji czy odwołań od informacji ustalających czy decyzji określających wysokość opłaty. Przedmiotowe reklamacje i odwołania były pozostawiane bez rozpoznania w związku z występującymi problemami w wykazaniu umocowania wnioskodawcy do reprezentowania spółki. Pomimo powtarzających się sytuacji, ani w ZZ ani w RZGW w Rzeszowie oraz w KZGW, nie podjęto działań zmierzających do skutecznego ustalenia stanu faktycznego i podjęcia efektywnych działań naprawczych, tj. wystąpienia do sądu z wnioskiem o ustanowienie kuratora, celem zapewnienia możliwości skutecznego doręczenia informacji ustalającej wysokość opłaty za usługi wodne;
- w toku sześciu spośród 40 badanych postępowań administracyjnych¹²⁵, dotyczących przypadków nieterminowego uiszczenia należności z tytułu opłat za usługi wodne, nie poinformowano strony o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego, a przed wydaniem decyzji nie umożliwiono jej wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów, co było niezgodne z art. 10 § 1 oraz art. 61 § 4 k.p.a.;

¹²⁵ Wszczętych z urzędu na podstawie art. 271 ust. 7 oraz 272 ust. 19 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w przypadku trzech spraw dotyczących dochodzenia należności z tytułu opłat za usługi wodne w dwóch ZZ wydano kilka decyzji o tym samym rozstrzygnięciu, określających zobowiązanie podatkowe z tytułu tej samej opłaty za usługi wodne, w tym na podstawie: art. 273 ust. 6 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. (w związku z nieuwzględnieniem reklamacji), art. 271 ust. 7 lub art. 272 ust. 19 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. (w przypadku nieuiszczenia w terminie opłaty za usługi wodne) oraz art. 271 ust. 7 ww. ustawy dla kolejnych rat nieuiszczonych terminowo.

Kontrole przeprowadzone w pięciu z sześciu ZZ wykazały nieprawidłowości w zakresie ustalania opłat za usługi wodne, w tym niepodejmowanie skutecznych działań zapewniających efektywne pobieranie takich opłat. I tak w:

- dwóch ZZ¹²⁶ nieterminowo ustalano wysokość opłaty za usługi wodne;
- trzech ZZ¹²⁷ nieterminowo rozpatrzono reklamacje dotyczące ustalenia wysokości opłaty za usługi wodne¹²⁸, tj. od trzech do 146 dni po terminie, określonym w art. 273 ust. 4 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.;
- czterech ZZ¹²⁹ nie wydano lub wydano nieterminowo decyzje administracyjne określające wysokość opłaty za usługi wodne, w związku z nieuiszczeniem jej w terminie przez podmiot zobowiązany.

Przykłady

W **ZZ w Łowiczu** stwierdzono opóźnienia w wystawianiu informacji ustalających wysokość opłaty zmiennej za usługi wodne łącznie na 11 369,1 tys. zł. Wystawiono 4165 z 6248 informacji z opóźnieniem, tj. po upływie ponad trzech miesięcy od końca kwartału, którego informacja dotyczyła, przy czym opóźnienia za poszczególne kwartały wyniosły od jednego do 526 dni. Ponadto w okresie objętym kontrolą, w ZZ w Łowiczu, po upływie pierwszego kwartału wystawiono 2119 z 2395 informacji o ustaleniu opłaty stałej za korzystanie z usług wodnych łącznie na 3321,3 tys. zł. Opóźnienia w wystawieniu tych informacji (za 2018 r.) wyniosły od sześciu do 597 dni. Natomiast za 2019 r. wszystkie informacje zostały wystawione po upływie I kwartału z opóźnieniem od trzech do 256 dni. Z kolei spośród 20 objętych badaniem reklamacji dotyczących ustalenia wysokości opłaty stałej w ZZ w Łowiczu 11 rozpatrzono od 13 do 111 dni po upływie ustawowego terminu.

W **ZZ Zamościu** nie naliczono podmiotowi korzystającemu w latach 2018–2019 z usług wodnych opłaty zmiennej za pobór wód podziemnych za I, II i III kwartał 2018 r.¹³⁰. Ponadto stwierdzono przewlekłe naliczanie podmiotom korzystającym z usług wodnych opłaty stałej lub zmiennej za pobór wód podziemnych lub powierzchniowych. Za przewlekłe NIK uznała naliczenia dokonane po upływie 3 miesięcy od zakończenia kwartału w przypadku 308 informacji o wysokości opłaty stałej na 1233 obowiązujące pozwolenia wodnoprawne oraz 1709 informacji o wysokości opłaty zmiennej na 3828 pozwoleń wodnoprawnych. Nie podejmowano także niezwłocznie, pozostając w bezczynności przez

¹²⁶ W ZZ w Łowiczu i Zamościu.

¹²⁷ W ZZ w Inowrocławiu, Łowiczu i Przemysłu.

¹²⁸ Liczba reklamacji rozpatrzonych nieterminowo wyniosła od 15% do 55%.

¹²⁹ W ZZ w Inowrocławiu, Łowiczu, Stargardzie i Zamościu.

¹³⁰ Opłata ta została naliczona i przekazana podmiotowi dopiero 31 stycznia 2020 r., tj. w trakcie trwania kontroli NIK.

okres do kilku miesięcy, działań zmierzających do wydania ośmiu decyzji określających wysokość zobowiązania podatkowego jednemu podmiotowi korzystającemu z usług wodnych.

W ZZ w Inowrocławiu rozpatrzono reklamacje dotyczące dwóch opłat stałych oraz 12 opłat zmiennych z przekroczeniem ustawowego terminu od trzech do 146 dni. Ponadto wysokość ośmiu opłat stałych i ośmiu opłat zmiennych została ustalona, mimo braku podstaw prawnych do dokonania takiej czynności. Natomiast w przypadku dwóch z czterech opłat stałych oraz trzech opłat zmiennych nie określono w drodze decyzji administracyjnej wysokości zobowiązania podatkowego, w związku z nieuiszczeniem przedmiotowych opłat przez podmiot zobowiązany.

Jako przyczyny wystąpienia opisanych wyżej nieprawidłowości dyrektorzy ZZ podawali m.in. problemy kadrowe lub przeoczenie.

Zdaniem NIK mając na uwadze fakt, że zasadniczym instrumentem finansowania zadań ustawowych PGW WP miały być wpływy z opłat z tytułu usług wodnych generowanych w obszarze gospodarki wodnej, w szczególności z opłat za pobór wód, działania kontrolowanych ZZ nie służyły osiągnięciu możliwego do uzyskania poziomu poboru opłat za usługi wodne.

W czterech RZGW¹³¹, spośród sześciu objętych kontrolą, prowadzone były działania w zakresie dochodzenia należności nieuiszczonych terminowo z tytułu opłat za usługi wodne. W przypadku dwóch RZGW¹³² stwierdzono, że działania z zakresu monitoringu korespondencyjnego podejmowano w ZZ nie zaś w kontrolowanych jednostkach. NIK zwraca uwagę, że *Instrukcja w sprawie windykacji wierzytelności* obowiązująca w okresie od 24 czerwca 2018 r. do 1 września 2019 r., jednoznacznie wskazywała, iż działania z zakresu monitoringu korespondencyjnego powinny być prowadzone przez wydziały finansowo-księgowo RZGW dla należności RZGW oraz ZZ zlokalizowanych na obszarze jego działania¹³³. Tym samym zaniechanie takich działań w dwóch RZGW było niezgodne z przepisami wewnętrznymi.

Opomiarowanie usług wodnych

W KZGW, w okresie objętym kontrolą podejmowano działania mające na celu pozyskiwanie informacji o liczbie podmiotów korzystających z usług wodnych i obowiązanych do stosowania przyrządów pomiarowych umożliwiających pomiar ilości pobieranych wód podziemnych i wód powierzchniowych oraz przyrządów pomiarowych lub systemów pomiarowych umożliwiających pomiar ilości lub temperatury ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi. Powyższe informacje w KZGW pozyskiwano na podstawie monitoringu prowadzonego w ZZ.

GUM – na podstawie przeprowadzonych w PGW WP badań ankietowych pozwalających na identyfikację urządzeń lub systemów pomiarowych stosowanych przez podmioty korzystające z usług wodnych oraz w wyniku

Analiza danych i stanu prawnego na potrzeby opomiarowania usług wodnych

¹³¹ W RZGW w Białymstoku, Bydgoszczy, Lublinie, Szczecinie.

¹³² W RZGW w Rzeszowie i Warszawie.

¹³³ Pkt 4 cześć II *Windykacja w trybie egzekucji administracyjnej* regulacji wewnętrznej pn. *Instrukcja w sprawie windykacji wierzytelności*, wprowadzonej zarządzeniem nr 24/2018 Prezesa PGW WP z dnia 24 czerwca 2018 r., a obowiązującej w PGW WP od dnia 24 czerwca 2018 r. do dnia 1 września 2019 r.

współpracy z uczestnikami powołanego przez Prezesa GUM zespołu, składającego się z przedstawicieli: PGW WP, MGMiŻŚ oraz Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii – sporządził analizę finansowo-ekonomiczną wprowadzenia do prawnej kontroli metrologicznej przyrządów pomiarowych umożliwiających pomiar ilości pobranych wód lub pomiar ilości i temperatury wprowadzonych ścieków, w której oszacowano potrzeby w zakresie wyposażenia podmiotów w przyrządy pomiarowe, a tym samym w zakresie potrzeby objęcia tych przyrządów wymogami prawnej kontroli metrologicznej.

Zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym do 29 listopada 2019 r.¹³⁴ PGW WP było zobowiązane do 31 grudnia 2020 r. wyposażyć w przyrządy pomiarowe podmioty obowiązane do ponoszenia opłaty za usługi wodne, o której mowa w art. 268 ust. 1 ww. ustawy.

Niemniej jednak, w okresie objętym kontrolą, w PGW WP nie prowadzono działań w ramach koordynacji przygotowania harmonogramów instalacji i wymiany opomiarowania usług wodnych. Zgodnie z wyjaśnieniami udzielonymi przez Prezesa PGW WP Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie nie mogło podejmować działań zmierzających do wyposażenia podmiotów w przyrządy niespełniające warunków przewidzianych przepisami prawa, ze względu na uwarunkowania prawne dotyczące wymagań dla przyrządów pomiarowych i niespełnianie ich w zakresie prawnej kontroli metrologicznej przez wszystkie przyrządy zarówno stosowane przez podmioty, jak i przyrządy nowe, będące w obrocie handlowym.

**Zmiana wymagań
ustawowych w zakresie
opomiarowania
usług wodnych**

W PGW WP opracowano propozycję zmian do ustawy – Prawo wodne z 2017 r. w zakresie opomiarowania usług wodnych m.in. umożliwiających wykorzystanie dotychczasowych przyrządów będących w posiadaniu podmiotów i dopuszczeniu ich do stosowania po ich zalegalizowaniu w wyniku uproszczonej procedury legalizacyjnej oraz objęcie pełną procedurą legalizacyjną jedynie nowych przyrządów.

23 listopada 2019 r. weszła w życie ustawa z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, która uchyliła ust. 3 w art. 303 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., co oznaczało rezygnację z objęcia przyrządów pomiarowych prawną kontrolą metrologiczną. Ponadto został odroczony termin na wyposażenie podmiotów w przyrządy pomiarowe do 31 grudnia 2026 r.

5.2.5. Finansowanie działalności służb państwowych

**Niezapewnienie
w PGW WP
wystarczającego
finansowania
działalności służb
państwowych**

PGW WP nie zapewniło w okresie objętym kontrolą wystarczającego finansowania działalności służb państwowych. Od 1 stycznia 2020 r. służby te są finansowane ze środków budżetu państwa.

Od 1 stycznia 2018 r. PGW WP przejęło od budżetu państwa finansowanie działalności PSHM, PSH oraz PSBBP. Służby te wykonują kluczowe zadania z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa.

¹³⁴ Art. 552 ust. 1 i 7 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 2018 r. służby państwowe były finansowane przez PGW WP w formie dotacji. Łączna kwota udzielonych dotacji wyniosła 79 580,2 tys. zł, z tego na finansowanie: PSBBP – 6530,0 tys. zł (IMGW-PIB wnioskował o dofinansowanie w wys. 6500,0 tys. zł), PSHM – 64 877,2 tys. zł (IMGW-PIB wnioskował o dofinansowanie w wys. 80 000,0 tys. zł), PSH – 8173,0 tys. zł (PIG-PIB wnioskował o dofinansowanie w wys. 37 398,1 tys. zł).

W kwestii niższego od wnioskowanego dofinansowania PSHM i PSH Dyrektor Departamentu Ekonomicznego w PGW WP wyjaśnił, że tylko takie były możliwości finansowe zgodnie z ustawą budżetową na 2018 r. lub ustawą o budżecie.

W PGW WP nie ustalono procedur przyjmowania i rozpatrywania wniosków o dofinansowanie PSHM i PSBBP – składanych przez IMGW-PIB, oraz PSH, a także przez PIG-PIB – ani przyjmowania i zatwierdzania sprawozdań merytorycznych i finansowych, składanych przez te instytucje z realizacji zadań związanych z pełnieniem służb. Jednocześnie w PGW WP bezpodstawnie wymagano w 2018 r. od podmiotów pełniących ww. służby uzyskania od MG MiŻŚ opinii przedkładanych wniosków. Z kolei w umowach zawartych przez PGW WP z PIG-PIB o dofinansowanie PSH oraz z IMGW-PIB o dofinansowanie:

- PSHM;
- PSBBP;
- wykonania pomiarów, badań i ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wałów przeciwpowodziowych stanowiących własność Skarbu Państwa;
- wykonania pomiarów, badań i ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wałów przeciwpowodziowych stanowiących własność Skarbu Państwa – II etap,

bezpodstawnie zamieszczono w 2018 r. zapisy nakładające na MG MiŻŚ, jako nadzorującego służbę, obowiązek akceptacji sprawozdań z wykonania tych umów, składanych przez PIG-PIB oraz IMGW-PIB.

W 2019 r. PGW WP również finansowało w formie dotacji działalność służb państwowych. Łączna kwota udzielonych dotacji wyniosła 125 081,1 tys. zł, z tego na finansowanie: PSBBP – 14 022,7 tys. zł¹³⁵ (Dyrektor IMGW-PIB wnioskował o dofinansowanie w wys. 14 222,3 tys. zł), PSHM – 91 530 tys. zł¹³⁶ (Dyrektor IMGW-PIB wnioskował o dofinansowanie w wys. 95 857,0 tys. zł), PSH – 19 528,4 tys. zł (Dyrektor PIG-PIB wnioskował o dofinansowanie w wys. 26 203,0 tys. zł¹³⁷).

Brak procedur w PGW WP określających tryb przyjmowania i rozpatrywania wniosków o udzielenie dotacji

Wysokość dotacji udzielonych służbom państwowym w 2019 r.

¹³⁵ W ramach trzech umów zawartych na: realizację zadania *Wykonanie pomiarów, badań i ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wałów przeciwpowodziowych stanowiących własność Skarbu Państwa* (umowa nr KZGW/KPU/2019/084 z 24 lipca 2019 r.), finansowanie państwowej służby ds. bezpieczeństwa w 2019 r. (umowa nr KZGW/KPU/2019/085 z 24 lipca 2019 r.), realizację zadania: *Wykonanie ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa obiektów hydrotechnicznych będących własnością Skarbu Państwa i administrowanych przez regionalne zarządy gospodarki wodnej* (umowa nr KZGW/KPU/2019/086 z 24 lipca 2019 r.).

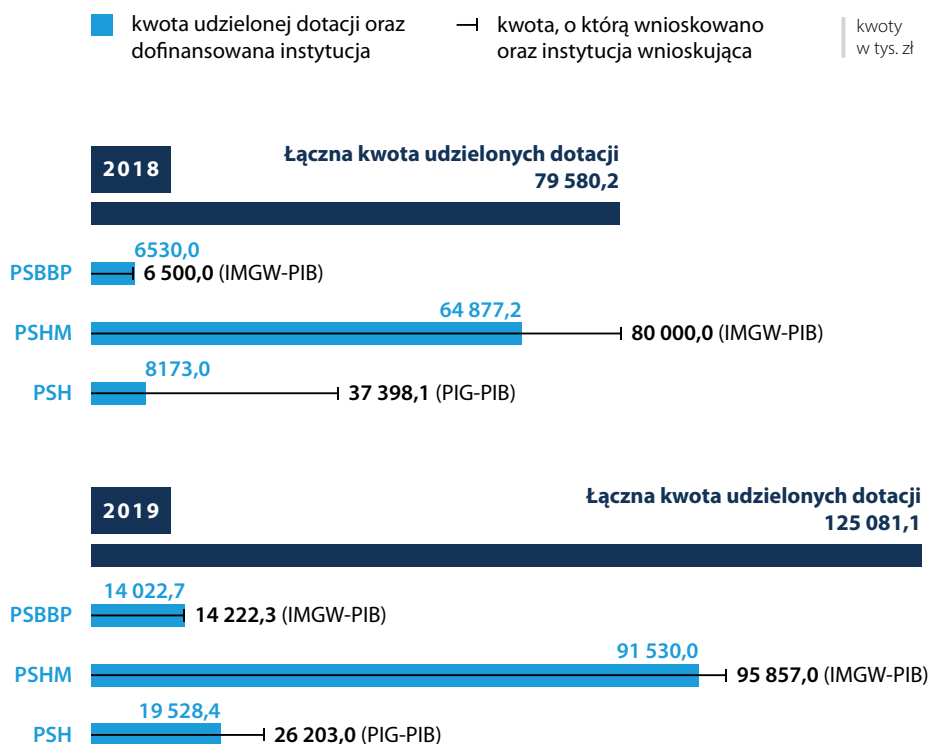
¹³⁶ Zgodnie z ustaleniami z Wykonawcą kwota ostatniej transzy została pomniejszona o 400,0 tys. zł.

¹³⁷ Kwota wnioskowanego dofinansowania wynikała z zakresu zadań PSH obejmującego plan pracy PSH na 2019 r. z perspektywą na 2020 r., przygotowanego w wyniku ustaleń roboczych z przedstawicielami MG MiŻŚ oraz PGW WP.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 13

Finansowanie przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie służb państwowych w latach 2018–2019



Źródło: materiały własne NIK.

W związku z niedoborem środków finansowych w PGW WP, Prezes PGW WP podejmował działania mające na celu poprawę sytuacji w zakresie finansowania służb państwowych. W tym celu m.in. odbywały się w MG MiŻS spotkania z udziałem kierownictwa Ministerstwa, kierownictwa PGW WP oraz przedstawicieli PIG-PIB, podczas których ustalono m.in., że PIG-PIB zgłosi dwa zadania inwestycyjne do finansowania w ramach osi priorytetowej II Ochrona Środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu. Dwa zadania zostały wprowadzone aneksem do umowy zawartej pomiędzy PGW WP a PIG-PIB na finansowanie w 2019 r. działalności państwowej służby hydrogeologicznej, w zakresie możliwym do zrealizowania w bieżącym roku. IMGW-PIB na finansowanie państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej otrzymał blisko 96% kwoty wnioskowanej.

Nieprawidłowości w rozliczaniu umów dotacji udzielonych służbom państwowym

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości w sposobie rozliczania w 2019 r. zawartych umów dotacji na finansowanie służb państwowych. Dotyczyły one:

- rozliczania transz przekazanych środków finansowych niezgodnie z postanowieniami zawartych umów. Rozliczenia w wysokości co najmniej 80% przekazanych transz środków dokonywano narastająco, pomimo że postanowienia umowne określały konieczność rozliczenia co najmniej 80% kwoty poprzedniej transzy jako wymóg niezbędny

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dla wypłaty środków finansowych następnej transzy. W efekcie dokonywano wypłaty kolejnej transzy, pomimo iż rozliczenie poprzedniej transzy nie zawsze stanowiło co najmniej 80% jej wartości¹³⁸;

- ujęcia w rozliczeniu miesięcznym II kwartału 2019 r. kwot za poszczególne miesiące tego kwartału, które były niezgodne z ostatecznym rozliczeniem poniesionych wydatków w II kwartale 2019 r. na finansowanie PSH. Suma kwot z poszczególnych miesięcy wyniosła 4131,8 tys. zł, natomiast kwota wynikająca z rozliczenia II kwartału wyniosła 3980,1 tys. zł.

Od 1 stycznia 2020 r., zgodnie z art. 1 pkt 64 lit. a ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, służby państwowe są finansowane ze środków budżetu państwa.

Zdaniem NIK wskazanie przez ustawodawcę budżetu państwa jako podstawowego źródła finansowania służb państwowych powinno zapewnić ich stabilność finansową, czego nie gwarantowało finansowanie tych służb przez PGW WP, którego kondycja finansowa była uzależniona od wpływów, jakie ten podmiot zdołał pobrać.

5.2.6. Sprawozdanie z wykonania planu finansowego PGW WP w 2018 r.

NIK negatywnie ocenia sposób prowadzenia w 2018 r. w PGW WP ewidencji księgowej i sporządzenie na podstawie danych w niej zawartych *Sprawozdania z wykonania planu finansowego PGW WP za 2018 r.* Brak skutecznego nadzoru i kontroli nad prawidłowością i jednolitością prowadzenia w KZGW ewidencji księgowej oraz nad prawidłowością zapisów księgowych dokonywanych w RZGW skutkowało koniecznością składania kilkukrotnych korekt omawianego sprawozdania, w których wykazywano wielomilionowe różnice wartości poszczególnych pozycji, w tym przychodów i kosztów. Takie postępowanie doprowadziło także do zmiany wyniku finansowego PGW WP za 2018 r. – z zysku wykazanego w pierwotnej wersji sprawozdania, do straty po jego korektach.

Kontrola P/19/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r.* przeprowadzona w PGW WP wykazała m.in., że brak było możliwości weryfikacji danych zawartych w sprawozdaniu z wykonania planu finansowego. Dane o wykonaniu planu finansowego w 2018 r. zostały przedłożone kontrolującemu w przedostatnim dniu kontroli, w związku z czym nie było możliwości potwierdzenia, że dane ujęte w sprawozdaniu są wiarygodne. Ocena wykonania planu finansowego na 2018 r. nie była możliwa z uwagi na istotne rozbieżności (sięgające kilkuset milionów zł) pomiędzy danymi zawartymi w sprawozdaniu, a danymi przedstawionymi w trakcie kontroli. Kontrola ta ujawniła także, że brak było bieżącego nadzoru w PGW WP, w 2018 r., nad realizacją rocznego planu finansowego, pomimo iż zgodnie z art. 252 ust. 2 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., plan ten winien stanowić podstawę gospodarki finansowej PGW WP. Brak nadzoru wynikał przede wszystkim z braku funkcjonalności użytkowanego systemu finansowo-księgowego.

Brak skutecznego nadzoru i kontroli nad prawidłowością i jednolitością prowadzenia w PGW WP ewidencji księgowej

¹³⁸ Umowa nr KZGW/KZH/2019/009 z 18 stycznia 2019 r. – rozliczenie III transzy wyniosło 23,9% kwoty transzy; rozliczenie VIII transzy wyniosło 63,7% transzy. Umowa nr KZGW/KZH/2019/028 z 13 lutego 2019 r. – rozliczenie IV transzy wyniosło 75,4% transzy; rozliczenie V transzy wyniosło 67,4% transzy (rozliczenie nr 8 i 9).

System ten nie pozwalał na wygenerowanie danych o wykonaniu planu finansowego w układzie informacji określonych w rocznym planie finansowym. W efekcie kontrolowana jednostka nie była w stanie wygenerować takich danych – nawet po upływie terminu wskazanego w art. 24 ust. 5 pkt 2 uor, tj. po 85 dniu od dnia bilansowego, na sporządzenie zestawienia obrotów i sald za rok obrotowy – w terminie umożliwiającym ich weryfikację w toku kontroli NIK. Ponadto sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych, w szczególności potwierdzony przez głównego księgowego PGW WP fakt otwierania zamkniętych okresów sprawozdawczych (poszczególnych miesięcy), uniemożliwiał wydanie oceny potwierdzającej wiarygodność tych ksiąg.

Wpływ na powstanie stwierdzonych nieprawidłowości, zdaniem NIK, miał m.in. trwający w 2018 r. proces tworzenia i organizacji PGW WP oraz brak właściwego przygotowania powstałej 1 stycznia 2018 r. jednostki do realizacji jej ustawowych zadań.

Sprawozdanie z wykonania planu finansowego PGW WP za 2018 r. zostało sporządzone i przekazane 15 kwietnia 2019 r. Ministrowi Finansów oraz MG MiŻŚ. Sprawozdanie to zostało sporządzone tylko w części A *Plan finansowy w układzie memoriałowym* bez zawartej w planie finansowym części B *Dane uzupełniające*¹³⁹. Takie postępowanie było niezgodne z § 8 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie stanowiącym, że PGW WP sporządza sprawozdanie z wykonania rocznego planu finansowego w układzie informacji określonych w rocznym planie finansowym. 16 kwietnia 2019 r. przedmiotowe sprawozdanie zostało uzupełnione o brakujące dane.

W wyniku uwag kierowanych do przedmiotowego sprawozdania przez MG MiŻŚ, a także wskutek weryfikacji danych zawartych w tym sprawozdaniu, w PGW WP konieczne było aż czterokrotne korygowanie danych w nim zawartych. Korekty te zostały przekazane MG MiŻŚ. W efekcie *Przychody ogółem* zmniejszyły się o 5,8%, a *Koszty ogółem* zwiększyły się o 5,8% w porównaniu do danych zawartych w sprawozdaniu z 15 kwietnia 2019 r. Natomiast wynik netto (poz. VI) wyniósł minus (-) 38 529 390,77 zł (w pierwszej wersji sprawozdania wynik netto był dodatni i wynosił 94 790 403,31 zł).

Prezes PGW WP nie przekazał Ministrowi Finansów ww. czterech korekt *Sprawozdania z wykonania planu finansowego PGW WP za 2018 r.*, pomimo że, zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, sprawozdania z wykonania planu finansowego PGW WP zobowiązane jest przekazywać ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej i ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych.

¹³⁹ *Plan finansowy Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie na 2018 r.* został ogłoszony w załączniku nr 14 (Tabela 5) do ustawy budżetowej na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. Wyżej wymieniony plan składał się z części A *Plan finansowy w układzie memoriałowym* oraz z części B *Dane uzupełniające*.

Zdaniem NIK sporządzone korekty przedmiotowego sprawozdania zmieniają jego treść (dane) i nie stanowią oddzielnych dokumentów niepowiązanych ani niewpływających na ostateczną zawartość (dane) sprawozdania z wykonania planu finansowego PGW WP. Stąd też wszelkie korekty przekazywane do MGMIŻŚ, powinny również zostać przekazane Ministrowi Finansów.

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. NIK odstąpiła od oceny wykonania rocznego planu finansowego na 2018 r. ze względu na brak możliwości weryfikacji danych zawartych w sprawozdaniu z wykonania rocznego planu finansowego. Z kolei po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. NIK odstąpiła od oceny sprawozdania z wykonania planu finansowego PGW WP w 2019 r. – również ze względu na brak możliwości weryfikacji tych danych. Był to więc już drugi rok, w którym niemożliwe było potwierdzenie wiarygodności danych ujętych w sprawozdaniu z wykonania planu finansowego PGW WP.

5.3. Nadzór nad Wodami Polskimi

MGMIŻŚ, pomimo stworzenia warunków dla możliwości pozyskiwania informacji o planowanych i realizowanych działaniach PGW WP oraz ich bieżącego monitorowania, nie zapewnił nadzoru nad PGW WP w pełnym zakresie, wymaganym art. 356 ust. 2 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

Niezapewnienie przez MGMIŻŚ nadzoru nad PGW WP w pełnym zakresie

Zgodnie z art. 356 ust. 1 i 2 ww. ustawy minister właściwy do spraw gospodarki wodnej nadzoruje PGW WP. Nadzór ten polega w szczególności na:

- 1) dokonywaniu oceny okresowej Prezesa PGW WP;
- 2) dokonywaniu rocznej oceny działalności PGW WP;
- 3) zatwierdzaniu planu finansowego oraz rocznych planów działalności;
- 4) zatwierdzaniu programów realizacji zadań związanych z utrzymywaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną oraz planowanych inwestycji w gospodarce wodnej i ich zmian;
- 5) zatwierdzaniu sprawozdań z działalności za rok poprzedni;
- 6) zatwierdzaniu planów kontroli:
 - a) w jednostkach organizacyjnych PGW WP,
 - b) gospodarowania wodami wykonywanej przez PGW WP;
- 7) poleceniu przeprowadzenia kontroli nieujętych w planie kontroli.

W regulaminie organizacyjnym MGMIŻŚ, sprawy związane z nadzorem Ministra nad PGW WP, od 24 marca 2018 r., przypisano do realizacji DGWiŻŚ. W regulaminie wewnętrznym tego departamentu, a także w opisach stanowisk pracowników w nim zatrudnionych uwzględniono większość zadań Ministra dotyczących nadzoru nad PGW WP, wynikających z art. 356 ust. 2 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. Nie uwzględniono jednak zadań związanych z:

Organizacja w MGMIŻŚ sprawowania nadzoru nad PGW WP

- zatwierdzaniem planu finansowego, o którym mowa w art. 356 ust. 2 pkt 3 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- zatwierdzeniem planu kontroli w jednostkach organizacyjnych PGW WP oraz planu kontroli gospodarowania wodami wykonywanej przez PGW WP, o których mowa w art. 356 ust. 2 pkt 6 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.;
- poleceniem przeprowadzenia kontroli nieujętych w planie kontroli, o którym mowa w art. 356 ust. 2 pkt 7 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

Tym samym nie dochowano standardów, określonych w pkt 3 *Struktura organizacyjna* w części II. *Standardy kontroli zarządczej A. Środowisko wewnętrzne* załącznika do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów. Zgodnie z omawianymi standardami, struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny, a aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika. W ocenie NIK takie postępowanie było nierzetelne i przyczyniło się do niezapewnienia w pełnym zakresie, wymaganym art. 356 ust. 2 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., nadzoru Ministra nad PGW WP.

W komórce organizacyjnej MG MiŻŚ, odpowiedzialnej za realizację zadań związanych z nadzorem Ministra nad PGW WP, dokonano identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań departamentu, z uwzględnieniem realizacji zadań PGW WP. W opracowanym *Wykazie ryzyk do celów na 2019 r.*, przypisanych do realizacji w tej jednostce, nie zostały zdefiniowane ryzyka związane z finansowaniem zadań związanych z utrzymaniem wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną oraz problemami związanymi z przejmowaniem przez PGW WP mienia Skarbu Państwa od marszałków województw i jednostek organizacyjnych samorządu województwa. Prezes PGW WP sygnalizował Ministrowi w 2018 r., że przyznany limit wydatków na 2019 r. nie zabezpiecza nawet najpilniejszych potrzeb finansowych gospodarki wodnej. Z kolei zaakceptowanie przez Ministra programu utrzymania wód na 2019 r. zostało poprzedzone informacją z PGW WP o zapewnieniu środków na działania najbardziej pilne.

Zdaniem NIK zapewnienie finansowania jedynie na najbardziej pilne potrzeby, wskazane w programie utrzymania wód na 2019 r., nie eliminuje ryzyka związanego z niewystarczającym finansowaniem zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną. Liczne problemy związane z przejmowaniem majątku przez PGW WP wskazują na dalsze występowanie ryzyka związanego z tym zagadnieniem. Tym samym konieczne było dokonanie przez Ministra oceny ryzyk dotyczących finansowania zadań związanych z utrzymaniem wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną oraz problemów związanych z przejmowaniem przez PGW WP mienia Skarbu Państwa od marszałków województw i jednostek organizacyjnych samorządu województwa, wpisanie ich do wykazu ryzyk, a następnie prowadzenie ich monitoringu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W okresie objętym kontrolą w MGMIŻŚ monitorowano realizację przez PGW WP zadań, określonych w art. 240 ustawy – Prawo wodne z 2017 r, m.in.:

- monitorowano realizację projektów znajdujących się w programie planowanych inwestycji w oparciu o kwartalne informacje Prezesa PGW WP;
- organizowano spotkania, opiniowano i uzgadniano dokumenty mające wpływ na prowadzenie inwestycji i prac utrzymaniowych, określonych w programie utrzymania wód;
- organizowano cotygodniowe spotkania monitoringowe dotyczące spraw związanych z ochroną przeciwpowodziową – w tym z realizacją *Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry i Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły* – z udziałem Podsekretarza stanu w MGMIŻŚ i przedstawicieli Departamentu Ochrony Przed Powodzią i Suszą KZGW oraz kierowników jednostek realizujących projekty z RZGW i biura koordynacji projektu. Prezes PGW WP został zobowiązany do przedkładania wyników monitoringu raz na kwartał oraz przekazywania do MGMIŻŚ co dwa tygodnie raportów z postępu kamieni milowych we wszystkich projektach realizowanych przez RZGW i biuro koordynacji projektu;
- monitorowano realizację projektów finansowanych ze środków poza-budżetowych m.in. w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020, działanie 3.2. *Rozwój transportu morskiego, śródlądowych dróg wodnych i połączeń multimodalnych*. Prezes PGW WP został zobowiązany do comiesięcznego przekazywania informacji o realizacji projektów;
- weryfikowano prawidłowość realizacji umów dotacji na podstawie składanych przez PGW WP wniosków o wypłatę transz, sprawozdań miesięcznych bądź rozliczeń kwartalnych przedkładanych do poszczególnych umów, zgodnie z ich postanowieniami;
- weryfikowano przed zatwierdzeniem dokumenty planistyczne przygotowane przez PGW WP lub na zlecenie PGW WP;
- monitorowano sposób realizacji przez PGW WP zadań i obowiązków poprzez udział przedstawicieli MGMIŻŚ w komisjach dwustronnych ds. wód granicznych.

W latach 2018–2019 pracownicy MGMIŻŚ przeprowadzili dwie kontrole w PGW WP w trybie określonym w przepisach ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹⁴⁰ dotyczące:

- kontroli zakupu i wdrożenia Zintegrowanego Systemu Zarządzania EDEN;
- wykorzystania dotacji celowej udzielonej PGW WP w 2018 r. na zapewnienie skuteczności ochrony ludności przed powodzią¹⁴¹.

Monitorowanie
w MGMIŻŚ realizacji
zadań PGW WP

Kontrole MGMIŻŚ
w PGW WP

¹⁴⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

¹⁴¹ Kontrola przeprowadzana od 21 października 2019 r., niezakończona do czasu zakończenia kontroli NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Kontrola zakupu Zintegrowanego Systemu Zarządzania EDEN na potrzeby RZGW i KZGW

W wyniku kontroli Zintegrowanego Systemu Zarządzania EDEN sformułowane zalecenia pokontrolne dotyczyły: prowadzenia postępowań przetargowych bezwzględnie zachowując zasadę uczciwej konkurencji i równego traktowania wszystkich oferentów; przestrzegania wewnętrznych uregulowań dotyczących zamówień publicznych; ustalania szacunkowej wartości zamówienia w oparciu o rozeznanie (analizę) rynku; rzetelnego sporządzania dokumentacji związanej z prowadzonymi postępowaniami przetargowymi; dokonywania wyboru wykonawcy na podstawie sprecyzowanych i dookreślonych kryteriów oceny ofert; dokonywania zapłaty za faktury po ich sprawdzeniu pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym oraz zatwierdzeniu do wypłaty.

Kontrole dotyczące gospodarowania wodami

Ponadto pracownicy MGMiŻŚ przeprowadzili w PGW WP 15 kontroli gospodarowania wodami w trybie określonym w art. 335 ust. 2 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. W roku 2018 przeprowadzono jedną kontrolę w PGW WP, która nie była planowana i dotyczyła wykonania urządzeń wodnych i przestrzegania warunków ustalonych w decyzji Starosty Wadowickiego na regulację potoku Spytkowickiego wraz z budową i przebudową mostków i kładek dla pieszych oraz przebudową istniejącego jazu. W 2019 roku przeprowadzono 14 kontroli, w tym 11 kontroli planowanych i trzy kontrole doraźne. W ich wyniku wydano dziewięć zarządzeń pokontrolnych dotyczących w szczególności zobowiązania PGW WP do wystąpienia do właściwego organu z wnioskiem o potwierdzenie w drodze decyzji przyjęcia przez PGW WP praw i obowiązków wynikających z pozwoleń wodnoprawnych, które udzielono marszałkom województw, bądź RZGW, będącym jednostkami budżetowymi.

Oceny MGMiŻŚ działalności PGW WP oraz Prezesa PGW WP

MGMiŻŚ dokonał 1 lipca 2019 r. oceny okresowej Prezesa PGW WP za 2018 rok oraz 1 października 2019 r. rocznej oceny działalności PGW WP za 2018 rok.

Dokonując oceny działalności PGW WP za rok 2018 Minister wskazał, że biorąc pod uwagę: analizę sprawozdania z działalności oraz rocznego sprawozdania finansowego, wyniki bieżącego monitoringu realizacji zadań, wyniki kontroli resortowej oraz zewnętrznych organów kontroli, okresową ocenę przyjmowania i załatwiania skarg, ocenia działalność PGW WP w 2018 r. pozytywnie z zastrzeżeniami. Jednocześnie w treści oceny zawarł zastrzeżenia – w formie proponowanych działań naprawczych – dotyczące: spraw finansowych, spraw pracowniczych, stosowania prawa zamówień publicznych, opłat za usługi wodne, zgód wodnoprawnych, majątku, kontroli, zadań inwestycyjnych oraz zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, organizacji pracy, kontroli zarządczej.

W swojej ocenie Minister podkreślił także m.in., że PGW WP:

- nie przeprowadziło na 31 grudnia 2018 r. inwentaryzacji rzeczowych aktywów trwałych, wymaganej art. 26 ust. 1 uor, w związku z czym nie było możliwości potwierdzenia istnienia kompletności wyceny tej pozycji, a tym samym funduszu założycielskiego;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- mimo uzyskania dotacji w łącznej wysokości 698 222,8 tys. zł zamknęło rok 2018 ze stratą na poziomie 38 529,4 tys. zł;
- podało wartości liczbowe w sprawozdaniu finansowym PGW WP za rok 2018 oraz w sprawozdaniu z działalności PGW WP w 2018 r., które nie są ze sobą kompatybilne.

Prezes PGW WP nie wniósł zastrzeżeń do oceny działalności PGW WP za rok 2018, a 18 lipca 2019 r. przedstawił Minister informację o sposobie wykorzystania zaleceń zawartych w ocenie.

Z kolei w ocenie okresowej Prezesa PGW WP za rok 2018, Podsekretarz stanu w MGMIŻŚ, w zastępstwie Ministra, wskazała, iż biorąc pod uwagę roczną ocenę działalności PGW WP za 2018 r. opartą na: analizie sprawozdania z działalności oraz rocznego sprawozdania finansowego, wynikach bieżącego monitoringu realizacji zadań, wynikach kontroli resortowej oraz zewnętrznych organów kontroli, okresowej ocenie przyjmowania i załatwiania skarg, ocenia działalność Prezesa PGW WP w 2018 r. pozytywnie. Jednocześnie w treści oceny zawarto zastrzeżenia takie, jak w dokonanej przez Ministra ocenie działalności PGW WP za rok 2018. Ponadto w podsumowaniu oceny zaznaczono m.in., że Minister rekomenduje podjęcie przez Prezesa PGW WP niezbędnych działań w celu poprawy funkcjonowania PGW WP ze szczególnym uwzględnieniem działalności finansowej, a także spraw pracowniczych i organizacyjnych. Prezes PGW WP nie skorzystał z możliwości przedstawienia swojego stanowiska i nie wniósł zastrzeżeń do przedstawionej przez Ministra oceny okresowej.

W lipcu 2019 r. Minister zatwierdził sprawozdanie finansowe PGW WP za 2018 r., mimo nieodniesienia się Prezesa PGW WP do uwag wniesionych do tego sprawozdania przez Biuro Budżetowo-Finansowe MGMIŻŚ. W piśmie zgłaszającym uwagi podkreślono m.in., że sprawozdanie zostało sporządzone niezgodnie z obowiązującym terminem określonym w uor, a także że zawiera dane rozbieżne w stosunku do zatwierdzonego przez MGMIŻŚ oraz Ministra Finansów *Sprawozdania z wykonania rocznego planu finansowego za 2018 r. PGW WP*. Wskazano także, iż mając na uwadze, że obydwa sprawozdania są przygotowywane na podstawie ksiąg rachunkowych i dotyczą tego samego okresu, wykazane w nich dane powinny być zgodne, a w przypadku różnic winny być one wyraźnie wskazane i wyjaśnione w informacji dodatkowej.

W 2018 r. w PGW WP dokonano wyboru podmiotu uprawnionego do badania rocznego sprawozdania finansowego sporządzanego przez PGW WP za lata 2018 i 2019. Kontrola NIK ujawniła szereg nieprawidłowości z tym związanych. I tak:

- działająca z upoważnienia MGMIŻŚ Podsekretarz stanu w procesie wyboru podmiotu uprawnionego do badania rocznego sprawozdania finansowego sporządzonego przez PGW WP za lata 2018 i 2019 nie dokonała wyboru tego podmiotu, a jedynie zatwierdziła wybór najkorzystniejszej oferty podmiotu uprawnionego do badania rocznego sprawozdania finansowego sporządzonego przez PGW WP za lata 2018 i 2019, wskazanej przez działającą z upoważnienia Prezesa PGW WP

Nieprawidłowości w zakresie wyboru podmiotu uprawnionego do badania rocznego sprawozdania finansowego PGW WP

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

jego zastępczynię, pomimo że zgodnie z art. 252 ust. 14 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. to minister właściwy do spraw gospodarki wodnej dokonuje wyboru podmiotu uprawnionego do badania rocznego sprawozdania finansowego sporządzanego przez PGW WP;

- w protokole z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego p.n. *Badanie sprawozdania finansowego za rok 2018 i 2019 Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie* nie ujęto Podsekretarz stanu w MGMiŻŚ, która wykonywała czynności w ww. postępowaniu zatwierdzając szczegółowy opis przedmiotu zamówienia oraz kryteria i sposób oceny ofert, a także zatwierdzając wybór najkorzystniejszej oferty, co było niezgodne z art. 96 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹⁴²;
- działająca z upoważnienia Ministra Podsekretarz stanu w MGMiŻŚ nie złożyła oświadczenia, o którym mowa w art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego celem wyboru podmiotu uprawnionego do badania rocznego sprawozdania finansowego sporządzonego przez PGW WP za lata 2018 i 2019, pomimo że wykonywała czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia, zatwierdzając szczegółowy opis przedmiotu zamówienia oraz kryteria i sposób oceny ofert, a także zatwierdziła wybór najkorzystniejszej oferty.

W ocenie NIK opisane wyżej postępowanie było niezgodne z prawem.

Kontrola wykazała także, iż MGMiŻŚ stosownie do narzędzi nadzorczych wymienionych w art. 356 ust. 2 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.:

- zatwierdził plan działania PGW WP na 2019 rok;
- zaakceptował bądź uzgodnił programy realizacji zadań związanych z utrzymywaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną oraz planowanych inwestycji w gospodarce wodnej na 2018 r. i 2019 r.;
- zatwierdził sprawozdanie z działalności PGW WP za 2018 r.;
- zatwierdził *Plan kontroli gospodarowania wodami na rok 2019*, wykonywanej przez PGW WP.

Pomimo opisanych wyżej działań MGMiŻŚ nie zapewnił nadzoru nad PGW WP w pełnym zakresie wymaganym art. 356 ust. 2 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

Nieprawidłowości w zakresie nadzoru nad PGW WP

Minister nie wystąpił do Prezesa PGW WP, w ramach sprawowanego nadzoru nad PGW WP, o przedłożenie planu działalności PGW WP na rok 2018, a także nie wypowiedział się, co do przedłożonego mu 10 września 2018 r. planu działalności PGW WP na rok 2019 – poprzez jego zatwierdzenie bądź odmowę zatwierdzenia – co było niezgodne z art. 356 ust. 2 pkt 3 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. Takie postępowanie wynikało z przyjętego przez MGMiŻŚ błędnego stanowiska o konieczności zatwierdzenia jedynie

¹⁴² Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.

planu działania, o którym mowa w art. 240 ust. 13 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. i tym samym braku potrzeby zatwierdzenia planu działalności PGW WP, sporządzanego na podstawie regulacji wewnętrznych ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej.

W ocenie NIK postępowanie Ministra było niezgodne z prawem i świadczy o niepełnym nadzorowaniu PGW WP. Plan działania i plan działalności PGW WP to dwa różne dokumenty, sporządzane w oparciu o różne podstawy prawne i różniące się zakresem informacji. Należy podkreślić, że ustawodawca konstruując narzędzie nadzorcze, polegające na zatwierdzaniu planów działalności, zastosował wobec tych planów liczbę mnogą. Zatem takie ujęcie redakcyjne oznacza, że wynikający z art. 356 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. nadzór ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej wykracza poza określony w art. 240 ust. 13 tej ustawy roczny plan działania, sporządzany przez PGW WP. W tym stanie prawnym, zdaniem NIK, stosownie do regulacji zawartych w ustawie Prawo wodne z 2017 r., MGMIŻŚ był zobowiązany do zatwierdzenia obu omawianych wyżej planów.

MGMIŻŚ nie wystąpił także do Prezesa PGW WP o opracowanie i przedłożenie, w celu zatwierdzenia, planu działania PGW WP na rok 2018. Jako przyczynę wskazał lukę legislacyjną związaną z terminem wejścia w życie 1 stycznia 2018 r. ustawy – Prawo wodne z 2017 r. oraz wskazanym w art. 240 ust. 13 tej ustawie terminem przekazania omawianego planu do zatwierdzenia, określonym na 31 lipca roku poprzedzającego rok, którego dotyczy plan.

Ponadto MGMIŻŚ nie wystąpił do Prezesa PGW WP, w ramach sprawowanego nadzoru nad PGW WP, o opracowanie i przedłożenie:

- planu kontroli gospodarowania wodami na 2018 r., wykonywanej przez PGW WP;
- planu kontroli w jednostkach organizacyjnych PGW WP w 2018 r. i 2019 r.,

pomimo dyspozycji art. 356 ust. 2 pkt 6 lit. a i b ustawy – Prawo wodne z 2017 r., wyjaśniając, że z powodu terminu wejścia w życie ustawy – Prawo wodne z 2017 r. (1 stycznia 2018 r.) sporządzenie w 2017 r. omawianych planów kontroli było niemożliwe.

Stosownie do rozdziału IIC pkt 11 załącznika *Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych* do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów należy prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji. W tym kontekście, zdaniem NIK, plan działania jest jednym z podstawowych dokumentów, który umożliwia sprawowanie nadzoru. To dokument, który podobnie jak i plany kontroli, wyznacza cele i zadania warunkujące prawidłowe zarządzanie jednostką, a w konsekwencji również celowe i efektywne wykorzystywanie środków publicznych. W tej sytuacji było to szczególnie istotne, ze względu na skalę finansowania, bowiem działalność PGW WP finansowana była z budżetu państwa poprzez dotacje w kwocie przekraczającej miliard złotych. Zdaniem NIK, pomimo że wystąpiła luka legislacyjna związana z terminem wejścia w życie ustawy – Prawo wodne z 2017 r., tj. wystąpieniem sytuacji nieprzewidzianej przez ustawodawcę, to jednak nic nie stało na przeszkodo-

dzie, by MGMIŻŚ wystąpił do Prezesa PGW WP o opracowanie i przedłożenie stosownego planu działania. Podobnie w przypadku omawianych planów kontroli nie było przeszkód, aby MGMIŻŚ wystąpił do Prezesa PGW WP o opracowanie i przedłożenie przedmiotowych planów na 2018 r. po przejęciu, w styczniu 2018 r., nadzoru nad PGW WP. Podkreślenia przy tym wymaga, że plan kontroli w jednostkach organizacyjnych PGW WP nie został opracowany i zatwierdzony także w przypadku 2019 r. Tym samym, w ocenie NIK, brak reakcji ze strony MGMIŻŚ w przypadku nieprzedłożenia mu w celu zatwierdzenia przez Prezesa PGW WP omawianych planów kontroli stanowi wprost o niezapewnieniu przez ten organ nadzoru nad PGW WP w zakresie wymaganym art. 356 ust. 2 pkt 6 lit. a i b ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

Minister, w wyniku błędnej interpretacji przepisów ustawy – Prawo wodne z 2017 r., nie wypowiedział się poprzez zatwierdzenie bądź odmowę zatwierdzenia co do zmian zaproponowanych przez PGW WP w lipcu 2018 r. do programu planowanych inwestycji w gospodarce wodnej na 2018 rok, polegających na dodaniu dwóch nowych zadań, co było niezgodne z art. 356 ust. 2 pkt 4 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. Takie postępowanie wyjaśniono kierunkowym charakterem tego dokumentu oraz brakiem regulacji wskazujących jak często program ten powinien być opracowany/aktualizowany.

Zdaniem NIK obowiązek zatwierdzania zmian w ww. programie przez MGMIŻŚ wynika z treści art. 356 ust. 2 pkt 4 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. Tym samym uznać należy, że wszelkie zmiany w zakresie tego dokumentu wymagają takiego zatwierdzenia w ramach nadzoru sprawowanego przez Ministra nad PGW WP.

Minister uznał także za niezasadne zatwierdzanie zmian w planie kontroli gospodarowania wodami na rok 2019, wykonywanej przez PGW WP, pomimo skierowanego we wrześniu 2019 r. przez Prezesa PGW WP wniosku w tej sprawie.

Działająca z upoważnienia MGMIŻŚ Podsekretarz stanu poinformowała Prezesa PGW WP, iż odstępstwa od zatwierdzonego planu kontroli nie wymagają zatwierdzenia. W uzasadnieniu podała, że plan kontroli stanowi dokument planistyczny, który co do zasady powinien być zatwierdzony przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej na początku roku, którego dotyczy. Dopuszcza się odstępstwa od zatwierdzonego planu, m.in. związane z wykonywaniem dodatkowych kontroli doraźnych, co może skutkować brakiem możliwości zrealizowania ww. dokumentu w całości.

Uzasadniając swoje stanowisko Minister wskazał, iż z ustawy – Prawo wodne z 2017 r. nie wynika, aby była konieczność lub nawet możliwość każdorazowego zatwierdzania przez MGMIŻŚ zmian do tego planu.

Zdaniem NIK, jakkolwiek w powyższym zakresie z ww. ustawy literalnie nie wynika konieczność lub możliwość każdorazowego zatwierdzania zmian, to w sytuacji, gdy zatwierdzenie planu kontroli gospodarowania wodami jest, zgodnie z art. 356 ust. 2 pkt 6 lit. b tej ustawy, elementem nadzoru sprawowanego przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nad PGW WP, dokonanie zmian w zatwierdzonym planie również wymaga jego akceptacji. Przyjęcie przeciwnego punktu widzenia prowadziłyby bowiem do sytuacji, w której plan w swojej treści nie odzwierciedlałby tego, co zatwierdził Minister. Tym samym brak akceptacji dokonywanych zmian w istotny sposób mógłby ograniczyć skuteczny nadzór MGMiŻŚ nad PGW WP w przedmiotowym zakresie.

Do powstania ww. nieprawidłowości, w ocenie NIK, przyczyniło się m.in. niezaktualizowanie przez Ministra (po przejęciu od 9 stycznia 2018 r.) kierowania działem gospodarka wodna, wydanego - na podstawie art. 69 ust. 1 pkt 1 ufp - zarządzenia Nr 27 z dnia 12 września 2017 r. w sprawie opisu systemu kontroli zarządczej w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej¹⁴³.

¹⁴³ D.Urz. MGMiŻŚ z 2017 r. poz. 27.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy działania związane z tworzeniem i organizacją Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie były prawidłowe i czy zapewniały pełną realizację przez tę jednostkę jej ustawowych zadań?
Cele szczegółowe	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe: <ol style="list-style-type: none">1. Czy działania organów administracji publicznej zapewniły prawidłowe utworzenie i funkcjonowanie, od początku 2018 r., PGW WP?2. Czy utworzone 1 stycznia 2018 r. PGW WP w pełni realizowało zadania przypisane tej jednostce w zakresie gospodarowania wodami?3. Czy PGW WP zapewniło w sposób wystarczający finansowanie służb państwowych?4. Czy minister właściwy do spraw gospodarki wodnej w sposób prawidłowy nadzorował PGW WP?5. Czy dane zawarte w sprawozdaniu z wykonania rocznego planu finansowego PGW WP w 2018 r. były prawidłowe?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto 32 jednostki w tym: MGMiŻŚ, 19 jednostek organizacyjnych PGW WP (KZGW w Warszawie; sześć RZGW w: Białymstoku, Bydgoszczy, Lublinie, Rzeszowie, Szczecinie i Warszawie; sześć ZZ w: Inowrocławiu, Łowiczu, Ostrołęce, Przemyślu, Stargardzie i Zamościu; sześć NW w: Goleniowie, Krasnymstawie, Łomży, Sanoku, Sochaczewie i Żninie); sześć urzędów marszałkowskich województw: kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, mazowieckiego i zachodniopomorskiego; sześć starostw powiatowych w: Inowrocławiu, Lesku, Łomży, Stargardzie, Sochaczewie i Zamościu.
Kryteria kontroli	Kontrolę w MGMiŻŚ oraz jednostkach organizacyjnych PGW WP przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności. Z kolei kontrolę w urzędach marszałkowskich oraz starostwach powiatowych przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, tj. legalność, gospodarność i rzetelność. <p>Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 14 listopada 2019 r. do 13 marca 2020 r. Ostatnie wystąpienie pokontrolne zostało podpisane 27 marca 2020 r.</p>
Okres objęty kontrolą	Od 24 sierpnia 2017 r. do 13 marca 2020 r. ¹⁴⁴ .
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W 35 jednostkach zasięgnięto informacji w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, w tym m.in. w starostwach powiatowych i w jednostkach organizacyjnych PGW WP. Ponadto skierowano dwa pisma w ww. trybie do Ministra Klimatu.

¹⁴⁴ Data zakończenia czynności kontrolnych w ostatniej kontrolowanej jednostce organizacyjnej.

Wyniki kontroli przedstawiono w 32 wystąpieniach pokontrolnych.

Pozostałe informacje

Do sześciu wystąpień wniesiono łącznie 33 zastrzeżenia.

Uchwałą Kolegium NIK Nr 16/2020 z 16 kwietnia 2020 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, zgłoszonych z upoważnienia Ministra Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej przez Podsekretarz Stanu do wystąpienia pokontrolnego NIK z dnia 27 lutego 2020 r., oddalono wszystkie osiem zastrzeżeń.

Zespoły Orzekające Komisji Rozstrzygającej w NIK swoimi uchwałami, w odniesieniu do zastrzeżeń zgłoszonych przez Marszałka Województwa Mazowieckiego oraz przez Prezesa PGW WP¹⁴⁵, spośród łącznie 25 zastrzeżeń uwzględniły dziesięć zastrzeżeń, w tym sześć w części, a pozostałe 15 oddaliły.

W informacji uwzględniono wyniki przeprowadzonych w KZGW kontroli P/19/001 – *Badanie wykonania budżetu państwa w 2018 r.* i P/20/001 – *Badanie wykonania budżetu państwa w 2019 r.*

W 32 wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 87 wniosków pokontrolnych. Wnioski pokontrolne skierowano do:

Minister Gospodarki
Morskiej i Żeglugi
Śródlądowej

- Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej o:
 - Sprawowanie nadzoru nad PGW WP w pełnym zakresie działań, o którym stanowi art. 356 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.
 - Każdorazowe zajmowanie stanowisk, co do zasadności dokonywania przez PGW WP zmian w programach planowanych inwestycji w gospodarce wodnej oraz planach kontroli gospodarowania wodami wykonywanej przez PGW WP, poprzez ich zatwierdzenie lub odmowę zatwierdzenia.
 - Rzetelne zatwierdzenie sprawozdań finansowych PGW WP.
 - Dokonanie przeglądu ryzyk zdefiniowanych do celów działania DGWiŻŚ w zakresie związanym z funkcjonowaniem PGW WP.
 - Ujęcie w regulaminie wewnętrznym DGWiŻŚ zadań odnoszących się do wszystkich obowiązków Ministra dotyczących nadzoru nad PGW WP.
 - Zintensyfikowanie działań w celu zaktualizowania zarządzenia Nr 27 z dnia 12 września 2017 r. w sprawie opisu systemu kontroli zarządczej w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w związku z kierowaniem działem gospodarka wodna.
- Prezesa PGW WP w związku z:
 - przeprowadzoną kontrolą w KZGW w Warszawie o:
 - Wyznaczenie osoby koordynującej realizację przejęcia majątku Skarbu Państwa od samorządów województw, ustalenie harmonogramu realizacji tego zadania w celu zapewnienia jego rozliczalności, a także zapewnienie jednolitości postępowania kierujących

Prezes Państwowego
Gospodarstwa Wodnego
Wody Polskie

¹⁴⁵ Który zgłosił zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych NIK dotyczących kontroli przeprowadzonych w: KZGW w Warszawie, RZGW w Rzeszowie, ZZ w Przemysłu oraz NW w Goleniowie.

jednostkami organizacyjnymi PGW WP w przedmiotowym zakresie.

- Zintensyfikowanie w PGW WP prac związanych z: przejmowaniem majątku Skarbu Państwa; potwierdzaniem reprezentacji Skarbu Państwa w stosunku do przejętego mienia; aktualizowaniem wpisów w ewidencji gruntów i budynków oraz ujawnianiem reprezentacji Skarbu Państwa w księgach wieczystych w stosunku do mienia Skarbu Państwa przejętego przez PGW WP od marszałków województw, wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, parków narodowych oraz RZGW będących państwowymi jednostkami budżetowymi.
- Ujednolicenie sposobu prowadzenia ewidencji księgowej gruntów pokrytych wodami w zakresie ich wartości.
- Ujmowanie w księgach rachunkowych PGW WP gruntów pokrytych wodami niezwłocznie po ich formalnym przejęciu.
- Stosowanie wewnętrznych procedur przy zatrudnianiu zastępców dyrektorów RZGW.
- Sprawowanie skutecznego nadzoru nad prawidłowością prowadzenia ewidencji księgowej w PGW WP w celu wyeliminowania konieczności dokonywania wielokrotnych korekt dokumentów sporządzanych na podstawie tej ewidencji, w tym sprawozdania z wykonania planu finansowego PGW WP.
- Przekazanie Ministrowi Finansów wszystkich korekt *Sprawozdania z wykonania planu finansowego PGW WP w 2018 r.*
- Ujmowanie w protokole postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wszystkich osób wykonujących czynności w danym postępowaniu.
- Przekazywanie MG MiZS zebranych ofert w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dotyczącego badania rocznego sprawozdania finansowego sporządzonego przez PGW WP – w celu dokonania przez Ministra wyboru podmiotu, uprawnionego do badania ww. sprawozdania.
- Każdorazowe zarządzanie wyjaśnienia przyczyn oraz ustalenie osób winnych stwierdzonej bezczynności lub przewlekłości prowadzonego postępowania administracyjnego w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego.
- Wyeliminowanie przypadków nieterminowego rozpatrywania ponagleń na nieterminowe załatwianie spraw przez organy PGW WP.
- Zapewnienie skutecznego nadzoru nad terminowością załatwiania spraw dotyczących pozwoleń wodnoprawnych w PGW WP i wyeliminowanie przypadków nieterminowego załatwiania takich spraw.
- Niezwłoczne wykonanie analizy stanu zatrudnienia oraz obciążenia pracowników zadaniami w związku z przyjętymi w PGW WP w tym zakresie zobowiązaniami.

- Zapewnienie skutecznego nadzoru nad prawidłowością ustalania i egzekwowania opłat za usługi wodne w jednostkach organizacyjnych PGW WP w celu wyeliminowania przypadków:
 - dokonywania zmian ustalonej wysokości opłaty w innej formie niż nowa informacja;
 - błędnego ustalania wysokości opłat za usługi wodne;
 - nieinformowania stron o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w przypadkach nieterminowego uiszczania należności z tytułu opłat za usługi wodne, a także nieumożliwiania stronom przed wydaniem decyzji wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań;
 - nieskutecznego doręczania podmiotom korzystającym z usług wodnych informacji ustalających opłaty za te usługi;
 - wydawania kilku decyzji o tym samym rozstrzygnięciu, określających zobowiązanie podatkowe z tytułu tej samej opłaty za usługi wodne.
- w związku z przeprowadzoną kontrolą w RZGW m.in. o:
 - Podjęcie działań w celu ujawnienia w ewidencji gruntów i budynków oraz w księgach wieczystych reprezentacji Skarbu Państwa przez PGW WP w stosunku do przejętych budynków, budowli i urządzeń wodnych.
 - Zapewnienie wszystkim pracownikom RZGW w Białymstoku pomieszczeń biurowych odpowiadającym wymogom przewidzianym w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy.
 - Przeprowadzenie kontroli gospodarowania wodami w zakresie związanym z ochroną ludności i mienia przed powodzią.
 - Podjęcie skutecznych działań w celu przejęcia pozostałego mienia Skarbu Państwa od organów samorządu terytorialnego.
 - Zapewnienie pracownikom ZZ w Łowiczu bezpiecznych i higienicznych warunków pracy.
 - Terminowe prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawie wydania lub zmiany pozwolenia wodnoprawnego oraz uzgodnień dokumentów planistycznych.
 - Wprowadzenie skutecznego monitoringu zaleceń pokontrolnych dotyczących ochrony ludności i mienia przed powodzią.
 - Wzmocnienie działań koordynacyjnych dotyczących wystawiania informacji o wysokości opłat za korzystanie usług wodnych.
- w związku z przeprowadzoną kontrolą w ZZ m.in. o:
 - Przeprowadzanie kontroli gospodarowania wodami w zakresie związanym z ochroną ludności i mienia przed powodzią.

- Poddawanie obiektów budowlanych i urządzeń wodnych, objętych takim obowiązkiem, kontroli okresowej (tzw. 5 letniej) polegającej na sprawdzeniu ich stanu technicznego i przydatności do użytkowania oraz sprawdzeniu estetyki tych obiektów i ich otoczenia.
 - Niezwłoczne naliczanie podmiotom korzystającym z usług wodnych opłat stałych i zmiennych za pobór wód podziemnych i powierzchniowych.
 - Podejmowanie niezwłocznych działań zmierzających do wydania decyzji określających wysokość należnych opłat stałych i zmiennych za pobór wód podziemnych i powierzchniowych, w przypadku zaniechania obowiązku ich wnoszenia przez podmioty korzystających z usług wodnych.
 - Określanie w drodze decyzji wysokości nieuiszczonych w terminie opłat za usługi wodne.
 - Informowanie stron postępowania o przyczynach niezakończona sprawy w terminie oraz wyznaczanie nowego terminu jej załatwienia.
 - Wyeliminowanie przypadków wydawania pozwoleń wodnoprawnych przed upływem terminu wskazanego w zawiadomieniach wydanych na podstawie art. 10 k.p.a. o możliwości zapoznania się przez strony z aktami postępowania.
 - w związku z przeprowadzoną kontrolą w NW m.in. o:
 - Terminowe zamieszczanie przez NW na stronie BIP PGW WP, informacji o dokonaniu zgłoszenia wodnoprawnego.
 - Przekazywanie bez zbędnej zwłoki do ZZ wniosków o wydanie zgód wodnoprawnych.
 - Rzetelne weryfikowanie dokumentacji załączanej do zgłoszeń wodnoprawnych, a w przypadku jej niekompletności podejmowanie stosownych działań określonych w art. 423 ust. 4 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.
 - Prawidłowe wykonywanie zadań z zakresu utrzymania i eksploatacji budowli hydrotechnicznych.
 - Kontynuowanie działań zmierzających zapewnieniu NW w Sochaczewie właściwej, adekwatnej do liczby i rodzaju realizowanych zadań, obsady kadrowej.
- Marszałkowie województw** ➤ marszałków województw o:
- Sporządzenie i przekazanie do PGW WP podpisanych protokołów zdawczo-odbiorczych dotyczących dokumentacji zadań inwestycyjnych.
 - Podjęcie działań w celu zakończenia procesu przekazywania składników mienia i dokumentacji niezbędnej do realizacji zadań w obszarze gospodarki wodnej.
 - Wystąpienie do właściwych starostów z wnioskami o wydanie decyzji potwierdzających wygaśnięcie trwałego zarządu.

ZAŁĄCZNIKI

- Przekazanie mienia Skarbu Państwa stanowiącego przepusty, mosty i inne obiekty komunikacyjne właściwym starostom, a do czasu ich przekazania wprowadzenie ww. mienia do ewidencji księgowej urzędu.

Z 87 wniosków, na 23 lipca 2020 r. zrealizowano 26, nie zrealizowano 29, a 32 znajdowało się w fazie realizacji.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Na finansowe rezultaty kontroli złożyły się nieprawidłowości stwierdzone w pięciu jednostkach kontrolowanych¹⁴⁶, na kwotę ogółem wynoszącą 80 079,7 tys. zł, z tego:

Finansowe rezultaty kontroli

- 76 726,2 tys. zł – stanowiące sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w związku z nieujęciem w ewidencji księgowej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego mienia nieprzejętego przez PGW WP, co miało wpływ na sprawozdanie roczne ww. urzędu za ten rok;
- 1833,2 tys. zł – stanowiące sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w związku z nieujęciem w księgach rachunkowych za 2018 r. poniesionych przez marszałków województw: podlaskiego i warmińsko-mazurskiego, odpowiednio, 1036,2 tys. zł na realizację sześciu zadań i 797,0 tys. zł na realizację dziewięciu zadań, nakładów inwestycyjnych, mimo dysponowania przez RZGW w Białymstoku dokumentacją przekazaną przez te organy, co miało wpływ na sprawozdanie roczne PGW WP za ten rok;
- 1400,4 tys. zł – stanowiące finansowe skutki nieprawidłowości w związku z brakiem określenia w ZZ w Łowiczu, w drodze decyzji administracyjnej, wysokości nieuiszczonych w terminie opłat stałych i zmiennych za usługi wodne, co uniemożliwiało dochodzenie tych należności w drodze egzekucji w administracji, tj. rozpoczęcie działań przewidzianych w art. 3 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁴⁷;
- 119,1 tys. zł – stanowiące finansowe skutki nieprawidłowości w związku z niepodjęciem w ZZ w Jaśle oraz w RZGW w Rzeszowie działań umożliwiających skuteczne dochodzenie należności z tytułu opłaty za usługi wodne;
- 0,8 tys. zł – stanowiące finansowe skutki nieprawidłowości w związku z uszczupleniem dochodów należnych PGW WP w wyniku nienaliczenia w ZZ w Zamościu podmiotowi korzystającemu z usług wodnych opłaty zmiennej za pobór wód podziemnych za pierwsze trzy kwartały 2018 r.

¹⁴⁶ Nieprawidłowość stwierdzona podczas kontroli w KZGW dotyczyła dwóch innych jednostek organizacyjnych PGW WP, tj. ZZ w Jaśle oraz RZGW w Rzeszowie.

¹⁴⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1438, ze zm.

ZAŁĄCZNIKI

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Środowiska	Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej	Marek Gróbarczyk
2.		Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej	Przemysław Daca
3.		Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Zarząd zlewni w Ostrołęce	Przemysław Daca
4.		Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Nadzór wodny w Łomży	Przemysław Daca
5.		Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	Artur Kosicki
6.		Starostwo Powiatowe w Łomży	Lech Marek Szablowski
7.	Delegatura w Białymstoku	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Białymstoku	Przemysław Daca
8.	Delegatura w Bydgoszczy	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Bydgoszczy	Przemysław Daca
9.		Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Zarząd zlewni w Inowrocławiu	Przemysław Daca
10.		Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Nadzór wodny w Żnieniu	Przemysław Daca
11.		Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego	Piotr Całbecki
12.		Starostwo Powiatowe w Inowrocławiu	Wiesława Pawłowska
13.	Delegatura w Lublinie	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Lublinie	Przemysław Daca
14.		Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Zarząd zlewni w Zamościu	Przemysław Daca
15.		Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Nadzór wodny w Krasnymstawie	Przemysław Daca
16.		Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego	Jarosław Stawiarski
17.		Starostwo Powiatowe w Zamościu	Stanisław Grzeško

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
18.	Delegatura w Rzeszowie	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Rzeszowie	Przemysław Dacaj
19.		Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Zarząd zlewni w Przemyślu	Przemysław Dacaj
20.		Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Nadzór wodny w Sanoku	Przemysław Dacaj
21.		Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego	Władysław Ortyl
22.		Starostwo Powiatowe w Lesku	Andrzej Olesiuk
23.	Delegatura w Szczecinie	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Szczecinie	Przemysław Dacaj
24.		Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Zarząd zlewni w Stargardzie	Przemysław Dacaj
25.		Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Nadzór wodny w Goleniowie	Przemysław Dacaj
26.		Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego	Olgierd Geblewicz
27.		Starostwo Powiatowe w Stargardzie	Iwona Wiśniewska
28.	Delegatura w Warszawie	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie	Przemysław Dacaj
29.		Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Zarząd zlewni w Łowiczu	Przemysław Dacaj
30.		Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Nadzór wodny w Sochaczewie	Przemysław Dacaj
31.		Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	Adam Struzik
32.		Starostwo Powiatowe w Sochaczewie	Jolanta Gonta

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*)}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej	w formie opisowej	<p>Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w latach 2018–2019 prawidłowo sprawował nadzór nad PGW WP m.in. w zakresie: dokonania oceny okresowej Prezesa PGW WP; dokonania rocznej oceny działalności PGW WP; zatwierdzenia planów finansowych PGW WP.</p> <p>W ramach sprawowanego nadzoru w MGMIŻ m.in. opracowano we współpracy z PGW WP procedury dotyczące realizacji jego zadań, monitorowano sposób realizacji zadań inwestycyjnych, czy weryfikowano projekty przygotowywanych dokumentów planistycznych oraz prawidłowość realizacji zawartych przez PGW WP umów dotacji.</p>	<p>MGMIŻ nie zapewnił jednak nadzoru nad PGW WP w pełnym zakresie, wymaganym art. 356 ust. 2 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. gdyż: nie wystąpił do Prezesa PGW WP o: przedłożenie Planu działalności PGW WP na rok 2018 r.; opracowanie i przedłożenie: planu kontroli gospodarowania wodami na 2018 r.; planu kontroli w jednostkach organizacyjnych PGW WP w 2018 r. i 2019 r.</p> <p>MGMIŻ, w wyniku błędnej interpretacji przepisów ustawy – Prawo wodne z 2017 r., nie wypowiedział się poprzez zatwierdzenie bądź odmowę zatwierdzenia:</p> <p>Planu działalności PGW WP na rok 2019 r.; zmian do Programu planowanych inwestycji w gospodarce wodnej na 2018 rok.</p> <p>MGMIŻ uznał także za niezasadne zatwierdzenie zmian w Planie kontroli gospodarowania wodami na rok 2019, wykonywanej przez PGW WP.</p> <p>MGMIŻ nie wystąpił też do Prezesa PGW WP o opracowanie i przedłożenie wymagającego jego zatwierdzenia Planu działania PGW WP na 2018 r.</p>
2.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej	w formie opisowej	<p>Zapewniono rozpoczęcie funkcjonowania jednostek organizacyjnych PGW WP od stycznia 2018 r. Niezwłocznie powołano po 1 stycznia 2018 r. dyrektorów RZGW i ZZ oraz udzielono niezbędnych pełnomocnictw dyrektorom RZGW i ich zastępcom. Podejmowano działania w celu zapewnienia właściwego poziomu finansowania służb państwowych.</p> <p>Prawidłowo realizowano zadania związane z przeglądem dokumentów planistycznych na potrzeby zapewnienia ochrony ludności i mienia przed powodzią.</p>	<p>Nie dysponowano wiedzą o liczbie nieruchomości gruntowych, budynków oraz urządzeń należących do Skarbu Państwa, w stosunku do których PGW WP od 1 stycznia 2018 r. reprezentowało Skarb Państwa oraz wykonywało uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa. Nie zapewniono właściwego nadzoru Prezesa PGW WP nad procesem: potwierdzania przez dyrektorów RZGW reprezentacji Skarbu Państwa; aktualizacji wpisów w ewidencji gruntów i budynków oraz ujawniania reprezentacji Skarbu Państwa w księgach wieczystych w stosunku do przejętego mienia Skarbu Państwa. Część dyrektorów RZGW nie podejmowała żadnych działań w ww. zakresie lub ich działania były niewystarczające. Kontrola ujawniła także przypadki niestosowania wewnętrznych procedur przy zatrudnianiu zastępców dyrektorów RZGW oraz nieopracowanie planu kontroli gospodarowania wodami w 2018 r. wykonywanej przez PGW WP.</p> <p>Stwierdzono także brak skutecznego nadzoru i kontroli nad prawidłowością i jednolitością prowadzenia w KZGW i RZGW ewidencji księgowej.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*)}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
3.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Białymstoku	w formie opisowej	<p>Zapewniono prawidłowe funkcjonowanie jednostki od początku stycznia 2018 r., a także koordynację zadań w podległych jednostkach organizacyjnych. Pracownikom zorganizowano stanowiska pracy wraz z niezbędnym wyposażeniem.</p> <p>Uzgodniono dokumenty planistyczne dotyczące gospodarowania przestrzenią na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Rzetelnie koordynowano i monitorowano realizację trzech inwestycji dotyczących ochrony ludności i mienia przed powodzią. Prawidłowo realizowano kontrole gospodarowania wodami w zakresie związanym z ochroną ludności i mienia przed powodzią. Rzetelnie ustalano potrzeby utrzymania we właściwym stanie rzek i urządzeń wodnych, a także monitorowano realizację robót utrzymaniowych.</p>	<p>Nie zapewniono w dwóch pomieszczeniach odpowiedniej powierzchni podłogi przypadającej na jednego pracownika, wymaganej przepisami bhp, nieterminowo przedłożono pięciu pracownikom zakresy ich obowiązków, tj. od 56 do 77 dni od rozpoczęcia przez nich świadczenia pracy; przejęto mienie i dokumentację od trzech marszałków bez weryfikacji, w tym mienie niebędące we właściwości PGW WP; nie podejmowano działań na rzecz ujawnienia w ewidencji geodezyjnej gruntów i budynków oraz w księgach wieczystych reprezentacji Skarbu Państwa PGW WP w stosunku do przejętych budynków, budowli i urządzeń wodnych. W księgach rachunkowych za 2018 rok nie ujęto wartości poniesionych przez marszałków województw podlaskiego i warmińsko-mazurskiego odpowiednio 1.036.152,00 zł i 797.038,27 zł nakładów inwestycyjnych na realizację sześciu i dziewięciu zadań.</p>
4.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Bydgoszczy	w formie opisowej	<p>Zapewniono funkcjonowanie RZGW od 1 stycznia 2018 r. Zapewniono warunki lokalowe dla siedziby RZGW, jak i dla koordynowanych przez RZGW terenowych jednostek organizacyjnych.</p> <p>Podjęmowano działania na rzecz wyposażenia tych siedzib w niezbędną infrastrukturę i mienie ruchome. Przejęto z dniem 1 stycznia 2018 r. pracowników, którym przypisano zakresy odpowiedzialności. Realizowano zadania w zakresie gospodarowania wodami. Rzetelnie uzgodniono dokumenty planistyczne dotyczące zagospodarowania przestrzennego na obszarach zagrożenia powodzią planowano i monitorowano wykonywanie zadań inwestycyjnych i robót utrzymaniowych, przeprowadzano kontrole podmiotów gospodarujących wodami, a także dochodząco należności z tytułu opłat za usługi wodne.</p>	<p>Nie opracowano planu kontroli zewnętrznych na 2018 r. i nie przeprowadzono kontroli gospodarowania wodami w zakresie związanym z ochroną ludności i mienia przed powodzią</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ¹⁾	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
5.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Lublinie	w formie opisowej	Zapewniono warunki organizacyjno-kadrowe do realizacji zadań przypisanych tej jednostce oraz koordynowanym zarządom zlewni i nadzorom wodnym od początku ich działalności. Prawidłowo realizowano działania związane z przejmowaniem pracowników, a także zapewnieniem siedzib, wyposażenia i koordynacji wykonania zadań przez ZZ i NW. Podjęto działania w celu protokolarnego przejęcia składników mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną.	Nierzetelnie weryfikowano część wykazów przejmowanego mienia i dokumentacji oraz nie egzekwowano jednolitego, kompletnego i zgodnego z udostępnionymi wzorami przygotowania tych wykazów przez marszałków województw. Opieszale realizowano zadania związane ze składaniem wniosków do starostw o wydanie decyzji potwierdzających wygaśnięcie z dniem 01.01.2018 r. trwałego zarządu gruntów pokrytych wodami powierzchniowymi płynącymi, ustanowionego na rzecz byłego RZGW w Warszawie. Nie składano do właściwych wojewodów wniosków i nie uzyskano żadnej decyzji potwierdzającej reprezentację Skarbu Państwa w stosunku do wód i przejętych nieruchomości. Zatrudniano w NW osoby niespełniające przyjętych w PGW WP wymogów w zakresie wykształcenia i/lub doświadczenia w obszarze specjalizacji zawodowej. Nieterminowo raportowano do KZGW stan realizacji planowanych prac utrzymaniowych. Przewlekłe prowadzono postępowania w sprawach o wydanie pozwoleń wodnoprawnych oraz rozpatrywano odwołania od decyzji dyrektorów ZZ.
6.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Rzeszowie	w formie opisowej	Zapewniono funkcjonowanie od 1 stycznia 2018 r., w tym siedziby oraz warunki pracy spełniające wymagania przepisów BHP i kodeksu pracy. Przejęto pracowników, w tym ustalono dla nich zakresy czynności.	Stan zatrudnienia w RZGW nie był wystarczający dla uregulowania zaległych spraw związanych z utworzeniem RZGW i przejęciem majątku Skarbu Państwa. Proces przejmowania wykazów mienia Skarbu Państwa i związanej z nim dokumentacji nie został zakończony pomimo upływu ponad dwóch lat od dnia wejścia w życie ustawy – Prawo wodne z 2017 r.
7.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Szczecinie	w formie opisowej	Podjęmowano działania związane z utworzeniem i funkcjonowaniem PGW WP.	Nie przejęto łącznie 519 obiektów inżynierii lądowej i wodnej z byłych terenowych oddziałów Zachodniopomorskiego ZMIUW (z 611 ogółem), pomimo iż w stosunku do przedmiotowych obiektów RZGW nie miał uwag Nierzetelnie weryfikowano część wykazów przejmowanego mienia i dokumentacji oraz nie egzekwowano jednolitego, kompletnego i zgodnego z udostępnionymi wzorami przygotowania tych wykazów przez marszałków województw. Siedmiu pracowników nie otrzymało zakresów swoich obowiązków. W dwóch postępowaniach dotyczących wniosków o wydanie pozwolenia wodnoprawnego, ich załatwienie nastąpiło w terminie odpowiednio 45 i 46 dni.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ¹⁾	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
8.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie	w formie opisowej	Podjęmowano działania związane z utworzeniem i funkcjonowaniem PGW WP.	Nie wszystkim jednostkom organizacyjnym koordynowanym przez RZGW w Warszawie zapewniono z dniem 1 stycznia 2018 r. siedziby oraz warunki pracy spełniające wymagania przepisów BHP i kodeksu pracy. Nie dysponowano pełną wiedzą, jakie mienie Skarbu Państwa zostało z mocy prawa przejęte przez RZGW w Warszawie. Dyrektor RZGW nierzetelnie wykonywał prawa właścicielskie w stosunku do przejętych nieruchomości Skarbu Państwa, w tym nie składał wniosków o ujawnienie reprezentacji Skarbu Państwa przez PGW WP w ewidencji gruntów i budynków oraz w księgach wieczystych. Ponadto nie aneksował ponad 5 tys. umów na użytkowanie wód i gruntów pokrytych tymi wodami, co uniemożliwiało m.in. zaplanowanie, a w konsekwencji także wykonanie przez Dyrektora RZGW w Warszawie dochodów w należnej wysokości.
9.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Zarząd zlewni w Inowrocławiu	w formie opisowej	Podjęmowano działania związane z utworzeniem i funkcjonowaniem PGW WP.	Brak odpowiedniej liczby pracowników był główną przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości polegających na: wydaniu 16 spośród 20 objętych badaniem decyzji w sprawie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 k.p.a.; nieokreśleniu w drodze decyzji administracyjnej wysokości nieuiszczonych w terminie: dwóch opłat stałych i trzech zmiennych, mimo obowiązku wynikającego z ustawy – Prawo wodne z 2017 r.; nieterminowym rozpatrzeniu reklamacji dotyczących dwóch opłat stałych i dwunastu zmiennych; ustaleniu bez podstawy prawnej ośmiu opłat stałych i ośmiu zmiennych. Nie wypełniono obowiązku wynikającego z art. 36 § 1 k.p.a. wobec stron 16 postępowań administracyjnych, wszczętych i niezakończonych przed 1 stycznia 2018 r., dotyczących wydania decyzji w sprawie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego.
10.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Zarząd zlewni w Zamościu	w formie opisowej	Podjęmowano działania związane z utworzeniem i funkcjonowaniem PGW WP.	Stwierdzono nieprawidłowości, które polegały m.in. na: braku weryfikacji i inwentaryzacji dokumentacji dotyczącej spraw z zakresu pozwoleń wodnoprawnych, które zostały wszczęte i niezakończone do końca 2017 r. w celu ustalenia, czy ZZ posiada kompletną dokumentację niezbędną do realizacji zadań określonych w ustawie – Prawo wodne z 2017 r.; nieuprawnionym przyjęciu od Starosty Zamojskiego wszczętej sprawy i wydaniu decyzji administracyjnej.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*)}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
11.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Zarząd zlewni w Przemyślu	w formie opisowej	Podjęmowano działania związane z utworzeniem i funkcjonowaniem PGW WP.	Dopuszczono się opóźnień w wydawaniu pozwoleń wodnoprawnych w ramach spraw wszczętych i niezakończonych przed 1 stycznia 2018 r. (od 58 do 121 dni); nie sprawdzano wykonania zaleceń z kontroli stanu technicznego jazu piętrzącego na cieku, nieterminowo wydawano bieżące pozwolenia wodnoprawne w 2018 r. w pięciu sprawach na 10 zbadanych (50%); nieterminowo rozpatrzono reklamacje w ośmiu sprawach na 20 zbadanych (40%); rozpatrzono jedną reklamację złożoną po upływie ustawowego terminu 14 dni.
12.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Zarząd zlewni w Stargardzie	w formie opisowej	Podjęmowano działania związane z utworzeniem i funkcjonowaniem PGW WP.	Brak wystarczającej liczby pracowników na początku 2018 r., a w wyniku tego kumulacja zadań w późniejszym okresie, była główną przyczyną stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości polegających na: wydaniu z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego 24 decyzji spośród 40 objętych badaniem pozwoleń wodnoprawnych. Termin, o którym mowa powyżej, przekroczony został w badanej próbie od 13 do 236 dni; nieokreśleniu w drodze decyzji wysokości nieuiszczonych w terminie 76 opłat stałych i 64 zmiennych, mimo obowiązku wynikającego odpowiednio z art. 271 ust. 7 i art. 272 ust. 19 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.
13.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Zarząd zlewni w Łowiczu	w formie opisowej	Podjęmowano działania związane z utworzeniem i funkcjonowaniem PGW WP.	Brak właściwej obsady kadrowej, był główną przyczyną wystawiania z opóźnieniem zobowiązanym podmiotom informacji ustalających wysokość opłat za usługi wodne łącznie na 14 690,4 tys. zł; nieokreślanie w drodze decyzji administracyjnej, wysokości nieuiszczonych w terminie opłat stałych i zmiennych dla ponad 90% podmiotów zalegających z opłatami; wydanie z naruszeniem miesięcznego terminu 13 spośród 20 objętych badaniem decyzji w sprawie pozwoleń wodnoprawnych – opóźnienia wynosiły od 2 do 216 dni; wydaniu 17 decyzji dotyczących pozwoleń wodnoprawnych, spośród 20 objętych badaniem, w sprawach dwumiesięcznego terminu., tj. z opóźnieniem od 6 do 302 dni; rozpatrzenie 11 z 20 badanych reklamacji, dotyczących ustalenia wysokości opłaty stałej za pobór wód podziemnych, od 13 do 111 dni po terminie; nieprzeprowadzenie kontroli okresowych obiektów budowlanych; niewykonaniu zaleceń dotyczących robót remontowych po przeglądach okresowych dwóch pompowni. Nie zapewniono warunków lokalowych spełniających wymogi BHP oraz ochrony przeciwpożarowej, wyposażenia umożliwiającego właściwą realizację zadań.
14.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Zarząd zlewni w Ostrołęce	w formie opisowej	Podjęmowano działania związane z utworzeniem i funkcjonowaniem PGW WP.	Zalutowano sprawy dot. wydania pozwolenia wodnoprawnego z przekroczeniem ustawowego terminu oraz nie zawiadamiano stron o niezalutowaniu sprawy w terminie przed upływem.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ¹⁾	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
15.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Nadzór wodny w Złynie	w formie opisowej	Podjęmowano działania związane z utworzeniem i funkcjonowaniem PGW WP.	Nie przekazano do zamieszczenia w BIP jednej informacji o dokonaniu zgłoszenia wodnoprawnego oraz jednej o braku wniesienia sprzeciwu, a także przekazano 12 informacji do administratora strony BIP – PGW WP w dniach uniemożliwiających ich terminowe zamieszczenie w BIP.
16.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Nadzór wodny w Krasnymstawie	w formie opisowej	Podjęmowano działania związane z utworzeniem i funkcjonowaniem PGW WP.	Brak rzetelnego nadzoru nad wykonywaniem kontroli okresowych stanu technicznego budowli hydrotechnicznych oraz nad realizacją zaleceń pokontrolnych. Z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa realizowano obowiązki informacyjne dotyczące zamieszczenia w BIP danych związanych z prowadzonymi sprawami zgłoszeń wodnoprawnych.
17.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Nadzór wodny w Sanoku	w formie opisowej	Podjęmowano działania związane z utworzeniem i funkcjonowaniem PGW WP.	Nie stwierdzono nieprawidłowości.
18.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Nadzór wodny w Goleniowie	w formie opisowej	Podjęmowano działania związane z utworzeniem i funkcjonowaniem PGW WP.	Z opóźnieniem trzyletnim przeprowadzono pięcioletni przegląd jazu na Kanale Bolesławickim. Niepodjęto działań zmierzających do ustalenia przyczyn niesprawności pompy Budzień II. Nie wydano postanowienia, o którym mowa w art. 423 ust. 4 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.
19.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Nadzór wodny w Sochaczewie	w formie opisowej	Podjęmowano działania związane z utworzeniem i funkcjonowaniem PGW WP.	Nie zapewniono, niezbędnych do realizacji zadań przypisanych tej jednostce, wyposażenia i obsady kadrowej; rozpatrywano zgłoszenia wodnoprawne na podstawie niekompletnej dokumentacji; przekazano do ZZ w Łowiczu 10 z 60 badanych wniosków o wydanie zgód wodnoprawnych ze zwiłką wynoszącą od jednego do 15 dni; nie umieszczano w Biuletynie Informacji Publicznej PGW WP informacji o przyjęciu zgłoszenia wodnoprawnego oraz innych informacji wymaganych przepisami ustawy – Prawo wodne z 2017 r. Przekazano ZZ w Łowiczu 10 (na 60 zbadanych) wniosków o wydanie zgód wodnoprawnych ze zwiłką wynoszącą od jednego do 15 dni.
20.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Nadzór wodny w Łomży	w formie opisowej	Podjęmowano działania związane z utworzeniem i funkcjonowaniem PGW WP.	Nieterminowo zamieszczono na stronie Biuletynu Informacji Publicznej PGW WP informację o dokonaniu zgłoszenia wodnoprawnego.
21.	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego	w formie opisowej	Podjęmowano działania związane z utworzeniem i funkcjonowaniem PGW WP.	Nie wystąpiono do właściwych starostów o potwierdzenie wygaśnięcia trwałego zarządu ustanowionego na rzecz jednostek organizacyjnych samorządu województwa, a także nie przekazano właściwym podmiotom nieprzejętego przez PGW WP mienia takiego jak rurociągi, przepusty, pompownie, o łącznej wartości 76 726,2 tys. zł.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*)}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
22.	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego	w formie opisowej	Podjęmowano działania związane z utworzeniem i funkcjonowaniem PGW WP.	Działania związane ze sporządzeniem i przekazaniem wykazów składników mienia Skarbu Państwa prowadzone były prawidłowe.
23.	Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego	w formie opisowej	Podjęmowano działania związane z utworzeniem i funkcjonowaniem PGW WP.	Nie przekazano PGW WP wykazów z dokumentami dotyczącymi koncesji i zezwoleń udzielonych Marszałkowi Województwa Podkarpackiego lub Podkarpackiemu ZMIUW w Rzeszowie oraz toczących się postępowań sądowych i administracyjnych.
24.	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	pozytywna	Podjęmowano działania związane z utworzeniem i funkcjonowaniem PGW WP.	Nie stwierdzono nieprawidłowości.
25.	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	w formie opisowej	Podjęmowano działania związane z utworzeniem i funkcjonowaniem PGW WP.	Nie sporządzono protokołów zdawczo-odbiorczych do przekazania dokumentacji 56 ze 141 zadań inwestycyjnych, zaś protokoły dotyczące nakładów finansowych zostały przesłane PGW WP prawie półtora roku po wejściu w życie ustawy – Prawo wodne z 2017 r. Nie występowało do starostów z wnioskami o wydanie decyzji potwierdzającej wygaśnięcie trwałego zarządu ustanowionego na rzecz Marszałka Województwa Mazowieckiego i Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Warszawie. Nie przekazano starostom mienia Skarbu Państwa – przepustów, mostów i innych obiektów komunikacyjnych, co było niezgodne art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Marszałek Województwa Mazowieckiego w księgach rachunkowych urzędu marszałkowskiego nie ujął mienia, takiego jak przepusty, mosty i inne obiekty komunikacyjne, po wyksiegowaniu go w 2018 r. z ewidencji WZMIUW, co było niezgodne z art. 4 uor. Wykazy m.in. urzędzeń wodnych, pozostałych urzędzeń wodnych, obiektów inżynierii lądowej i wodnej oraz zestawienia dotyczące zadań inwestycyjnych przekazane do RZGW w Białymstoku, Lublinie i Warszawie były niekompletne oraz sporządzone nierzetelnie.
26.	Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego	w formie opisowej	Podjęmowano działania związane z utworzeniem i funkcjonowaniem PGW WP.	Nie stwierdzono nieprawidłowości
27.	Starostwo Powiatowe w Inowrocławiu	w formie opisowej	Podjęmowano działania związane z utworzeniem i funkcjonowaniem PGW WP.	Przekazano do ZZ w Toruniu akta sprawy niezgodnie z właściwością.
28.	Starostwo Powiatowe w Zamościu	w formie opisowej	Podjęmowano działania związane z utworzeniem i funkcjonowaniem PGW WP.	Nierzetelnie prowadzono działania związane z przekazaniem PGW WP pracowników wykonujących do dnia 31 grudnia 2017 r. zadania Starosty w obszarze gospodarki wodnej.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ¹⁾	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
29.	Starostwo Powiatowe w Lesku	w formie opisowej	Podjęmowano działania związane z utworzeniem i funkcjonowaniem PGW WP.	Nie poinformowano Ministra Środowiska o niezakwalifikowaniu zadnego z pracowników Starostwa do ujęcia w wykazie pracowników realizujących zadania Starosty, określone w przepisach ustawy – Prawo wodne z 2001 r. Nie stwierdzono nieprawidłowości.
30.	Starostwo Powiatowe w Stargardzie	pozytywna	Podjęmowano działania związane z utworzeniem i funkcjonowaniem PGW WP.	
31.	Starostwo Powiatowe w Sochaczewie	w formie opisowej	Podjęmowano działania związane z utworzeniem i funkcjonowaniem PGW WP.	Wykaz pracowników Starostwa, realizujących zadania Starosty, określone w przepisach ustawy – Prawo wodne z 2001 r., przekazano niezgodnie z wymogiem art. 542 ust. 6 ustawy – Prawo wodne z 2001 r., do Pełnomocnika do spraw organizacji Wód Polskich, a nie do ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej.
32.	Starostwo Powiatowe w Łomży	w formie opisowej	Podjęmowano działania związane z utworzeniem i funkcjonowaniem PGW WP.	Nie poinformowano Ministra Środowiska o niezakwalifikowaniu zadnego z pracowników Starostwa do ujęcia w wykazie pracowników realizujących zadania Starosty, określone w przepisach ustawy – Prawo wodne z 2001 r.

¹⁾ pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Pełnomocnik
do spraw organizacji
Wód Polskich

Z dniem wejścia w życie ustawy – Prawo wodne z 2017 r., tj. 1 stycznia 2018 r., na podstawie art. 525, nastąpiło zniesienie Prezesa KZGW jako centralnego organu administracji rządowej oraz dyrektorów RZGW jako organów administracji rządowej niezespólonej. W celu przeprowadzenia procesu utworzenia i organizacji Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (państwowa osoba prawna), Minister Środowiska¹⁴⁸ w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie tego przepisu, tj. art. 525 ust. 3–6¹⁴⁹, powołał Pełnomocnika do spraw organizacji Wód Polskich. Pełnomocnik był zobowiązany wykonywać określone w ustawie zadania i kompetencje Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie do czasu powołania Prezesa PGW WP. Wynagrodzenie pełnomocnika było płatne z części budżetu państwa, której dysponentem jest minister właściwy do spraw gospodarki wodnej.

Powołując pełnomocnika, zgodnie z art. 525 ust. 6 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., Minister Środowiska określił zakres jego zadań oraz terminy ich realizacji.

Włączenie KZGW
i RZGW do nowo
utworzonego PGW WP

KZGW oraz RZGW, będące państwowymi jednostkami budżetowymi, z dniem wejścia w życie wyżej wymienionej ustawy stały się jednostkami organizacyjnymi PGW WP. Prawidłowe i terminowe przeprowadzenie procesu włączenia KZGW oraz RZGW do PGW WP było zadaniem pełnomocnika. Zadania pełnomocnika ustawodawca określił w art. 525 ust. 8 przedmiotowej ustawy w szczególności zobowiązany był m.in. do:

- sporządzenia szczegółowego harmonogramu procesu włączenia KZGW oraz RZGW do PGW WP, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej;
- oszacowania kosztów czynności, o których wyżej mowa i opracowanie preliminarza wydatków;
- realizacji budżetu państwa w okresie włączania;
- przeprowadzenia inwentaryzacji aktywów i pasywów zgodnie z przepisami uor;
- sporządzenia bilansu zamknięcia na dzień zakończenia czynności.

Zmiana organów
właściwych w zakresie
gospodarki wodnej

Na podstawie art. 526 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., od 1 stycznia 2018 r. PGW WP wykonuje zadania dotychczasowego Prezesa KZGW, dotychczasowych dyrektorów RZGW oraz marszałków województw, związane z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, a także inwestycjami w gospodarce wodnej.

Reprezentacja
Skarbu Państwa
oraz wykonywanie
praw właścicielskich
Skarbu Państwa

Również należności, zobowiązania, prawa i obowiązki KZGW, będącego państwową jednostką budżetową, oraz RZGW, będących państwowymi jednostkami budżetowymi, stały się odpowiednio należnościami, zobowiązaniami, prawami i obowiązkami PGW WP (art. 527 ustawy – Prawo

¹⁴⁸ Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej do dnia 9 stycznia 2018 r. – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Środowiska (Dz. U. poz. 104.).

¹⁴⁹ Wejście w życie z dniem 24 sierpnia 2018 r.

wodne z 2017 r.). Ustawodawca umocował, w art. 528 ww. ustawy, PGW WP do reprezentowania Skarbu Państwa oraz wykonywania praw właścicielskich Skarbu Państwa w stosunku do stanowiących własność Skarbu Państwa:

- wód, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 2–4 ustawy – Prawo wodne z 2001 r.¹⁵⁰, lub ich części oraz gruntów pokrytych tymi wodami;
- nieruchomości gruntowych położonych w międzywałach, nieruchomości pod wałami przeciwpowodziowymi oraz wałów przeciwpowodziowych wraz z urządzeniami wodnymi związanymi z nimi funkcjonalnie, przyległych do wód, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy – Prawo wodne z 2001 r., a także położonych na tych nieruchomościach budynków oraz innych urządzeń, w tym urządzeń wodnych;
- nieruchomości innych niż wyżej wymienionych, oddanych dotychczas w trwałą zarząd RZGW będących państwowymi jednostkami budżetowymi oraz położonych na tych nieruchomościach budynków i innych urządzeń oraz lokali.

Jeżeli te nieruchomości lub ich części zostały przed dniem wejścia w życie ustawy oddane w użytkowanie lub ustanowiono na nich inne ograniczone prawo rzeczowe, lub zostały wydzierżawione, lub oddane w najem, lub używane, PGW WP z dniem wejścia w życie ustawy wstąpiło w prawa i obowiązki oddającego w użytkowanie, lub ustanawiającego inne ograniczone prawo rzeczowe lub wydzierżawiającego, lub wynajmującego, lub oddającego do używania (art. 528 ust. 2).

Przejęcie przez PGW WP reprezentacji Skarbu Państwa oraz wykonywania praw właścicielskich Skarbu Państwa w stosunku do składników mienia stanowiących własność Skarbu Państwa od parków narodowych oraz marszałków województw, powinno być potwierdzone podpisaniem protokołów zdawczo-odbiorczych, obejmujących wykazy składników mienia wraz z dokumentacją. Ponadto dyrektorzy parków narodowych i marszałkowie województw byli zobowiązani przekazać PGW WP wykazy:

- decyzji dotyczących mienia;
- umów dzierżawy, najmu, użyczenia lub użytkowania mienia;
- deklaracji podatkowych na podatek od nieruchomości;
- odszkodowań;
- zobowiązań wynikających z zawartych umów lub porozumień;
- zadań inwestycyjnych i eksploatacyjnych.

¹⁵⁰ Są to: wody istotne dla kształtowania zasobów wodnych oraz ochrony przeciwpowodziowej, w szczególności wód podziemnych oraz śródlądowych wód powierzchniowych: – w potokach górskich i ich źródłach, – w ciekach naturalnych, od źródeł do ujścia, o średnim przepływie z wielolecia równym lub wyższym od 2,0 m³/s w przekroju ujściowym – w jeziorach oraz sztucznych zbiornikach wodnych, przez które przepływają cieki, o których mowa w lit. b, – granicznych, w śródlądowych drogach wodnych; ponadto w stosunku do wód znajdujących się w granicach parku, z wyłączeniem wód, o których mowa w pkt 2 lit. d oraz lit. e, które są sklasyfikowane w klasie wyższej niż klasa I, na podstawie ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1568); wody istotne dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa, służących polepszeniu zdolności produkcyjnej gleby i ułatwieniu jej uprawy, oraz w stosunku do pozostałych wód niewymienionych w pkt 1–3.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa reprezentację Skarbu Państwa potwierdza w drodze decyzji na wniosek właściwego dyrektora RZGW, właściwy wojewoda (art. 528 ust. 6). Od tej decyzji przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej (art. 528 ust. 7). Przedmiotowa decyzja jest podstawą do wpisu w księdze wieczystej oraz w ewidencji gruntów i budynków (art. 528 ust. 9).

W związku przejściem RZGW do struktury PGW WP stało się konieczne wygaszenie trwałego zarządu wód gruntów pokrytych wodami oraz pozostałych nieruchomości ustanowionego na rzecz RZGW. Z uwagi zaś na przejęcie przez PGW WP wykonywania praw właścicielskich w stosunku do wód i gruntów pokrytych wodami będących w trwałym zarządzie marszałków województw marszałków województw lub jednostek organizacyjnych samorządu województwa wykonujących zadania marszałków województw, stało się konieczne wygaszenie trwałego zarządu ustanowionego na rzecz tych podmiotów – art. 531 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

Przejęcie mienia ruchomego

Na podstawie art. 532 ww. ustawy z dniem wejścia jej w życie składniki mienia ruchomego stanowiącego własność Skarbu Państwa pozostające w dyspozycji KZGW oraz RZGW, będących państwowymi jednostkami budżetowymi, stały się nieodpłatnie własnością PGW WP i powinny być odzwierciedlone w funduszu założycielskim PGW WP. Z wyłączeniem składników mienia ruchomego służących do wykonywania praw właścicielskich na śródlądowych drogach wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym, to były: śródlądowe drogi wodne istotne dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju systemu transportowego kraju oraz grunty pod tymi drogami; nieruchomości gruntowe położone w międzywalu śródlądowych dróg wodnych, nieruchomości, budynki i budowle oraz urządzenia wodne, z wyjątkiem wałów przeciwpowodziowych, funkcjonalnie i bezpośrednio powiązane ze śródlądowymi drogami wodnymi. Zgodnie z art. 532 ust. 5 i 6 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. to Prezes KZGW oraz minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej powinni podpisać protokoły zdawczo-odbiorcze (wraz z wykazami składników mienia i dokumentacją) dotyczące przejęcia przez tego ministra uprawnień właścicielskich do składników mienia ruchomego.

Wstąpienie PGW WP w prawa i obowiązki poprzednich organów właściwych w sprawach gospodarki wodnej

Na podstawie art. 534 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. z dniem wejścia w życie ustawy PGW WP wstąpiło w prawa i obowiązki wynikające m.in. z zawartych przez dyrektorów RZGW umów w przedmiocie oddania w użytkowanie stanowiących własność Skarbu Państwa gruntów pokrytych wodami oraz z umów i porozumień zawartych przez dyrektorów RZGW w zakresie utrzymywania wód oraz prowadzenia inwestycji w gospodarce wodnej; koncesji i zezwoleń udzielonych RZGW, jeżeli ustawa lub decyzja o udzieleniu koncesji albo zezwolenia nie stanowią inaczej; zawartych przez marszałków województw lub wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne wykonujące zadania marszałków województw, umów w przedmiocie oddania w użytkowanie stanowiących własność Skarbu Państwa gruntów pokrytych wodami oraz z umów i porozumień zawartych przez marszałków województw lub te jednostki organizacyjne samorządu województwa w zakresie utrzymywania wód oraz prowadzenia inwestycji w gospodarce wodnej; zawartych przez dyrektorów RZGW umów o użytkowanie obwodów rybackich.

Z dniem wejścia w życie ustawy, PGW WP wstąpiło z mocy prawa w umowy dotyczące rybactwa śródlądowego, w które dyrektorzy RZGW wstąpili na podstawie art. 217 ust. 6 ustawy – Prawo wodne z 2001 r.

Ponadto umowy zawarte przez RZGW, będące państwowymi jednostkami budżetowymi, zachowują moc do czasu ich wygaśnięcia lub rozwiązania z tym, że wynikające z tych umów prawa i obowiązki stały się odpowiednio prawami i obowiązkami PGW WP (art. 534 ust. 4). Również od dnia 1 stycznia 2018 r. PGW WP powinno przystąpić do toczących się postępowań sądowych i administracyjnych, dotyczących spraw wynikających z przepisów ustawy – Prawo wodne z 2001 r., w których stronami są: Prezes KZGW, dyrektorzy RZGW, marszałkowie województw oraz kierownicy wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych (art. 534 ust. 5).

Z dniem wejścia w życie ustawy urzędy morskie nabyły nieodpłatnie trwałą zarząd będących własnością Skarbu Państwa gruntów pokrytych wodami morza terytorialnego oraz morskimi wodami wewnętrznymi.

W świetle art. 536 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. PGW WP, od dnia 1 stycznia 2018 r., stało się stroną umów dotyczących przedsięwzięć inwestycyjnych na wodach publicznych będących własnością Skarbu Państwa oraz urządzeń melioracji wodnych podstawowych, o których mowa w art. 71 ustawy – Prawo wodne z 2001 r., w tym umów finansowanych lub współfinansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, 3 i 4 lit. d ufp¹⁵¹, realizowanych dotychczas przez RZGW, województwa, marszałków województw lub właściwe wojewódzkie jednostki organizacyjne, i zakończą realizację przedsięwzięć na podstawie tych umów i tych decyzji. Następnie po zakończeniu realizacji tych przedsięwzięć, PGW WP zostało zobowiązane do realizacji obowiązków wynikających z tych umów lub decyzji. Dotyczy to także realizacji obowiązków wynikających z decyzji dotyczących przedsięwzięć inwestycyjnych zrealizowanych na wodach publicznych będących własnością Skarbu Państwa – art. 536 ust. 3.

W związku z utworzeniem Państwowej Rady Gospodarki Wodnej w czasie trwania kadencji członków Krajowej Rady Gospodarki Wodnej, w celu zapewnienia ciągłości działania organu opiniodawczo-doradczego, na podstawie art. 537 ust. 2 powyższej ustawy, Krajowa Rada Gospodarki Wodnej powinna wykonywać do końca kadencji swoich członków zadania Państwowej Rady Gospodarki Wodnej, natomiast z dniem wejścia w życie ustawy wygasła kadencja członków rad gospodarki wodnej regionów wodnych.

Ustawodawca w art. 539 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. uregulował kwestie dotyczące przejęcia pracowników z dotychczasowych jednostek budżetowych do nowo utworzonej państwowej osoby prawnej Wody Polskie. Zgodnie z tym przepisem z dniem 1 stycznia 2018 r. pracownicy RZGW stali się z mocy prawa pracownikami PGW WP na zasadach okre-

Przejęcie
pracowników

¹⁵¹ Są to: środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA); środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi; z otrzymanych pożyczek i kredytów.

ślonych w art. 23¹ kodeksu pracy. Regulacja ta nie dotyczyła urzędników służby cywilnej, do których stosuje się przepisy rozdziału 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej¹⁵².

Zgodnie z art. 540 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. w terminie 14 dni od dnia 24 sierpnia 2018 r. Prezes KZGW był zobowiązany opracować i przekazać ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej oraz ministrowi właściwemu do spraw żeglugi śródlądowej wykaz pracowników KZGW oraz jednostek organizacyjnych utworzonych przez Prezesa KZGW, przejmowanych przez urząd zapewniający obsługę ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, urząd zapewniający obsługę ministra właściwego do spraw żeglugi śródlądowej oraz PGW WP, uwzględniając ich dotychczasowe przygotowanie zawodowe i zakres wykonywanych czynności, w którym przyporządkuje poszczególnych pracowników do urzędu zapewniającego obsługę ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, urzędu zapewniającego obsługę ministra właściwego do spraw żeglugi śródlądowej albo PGW WP. W wykazie tym powinien być wykazany zakres wykonywanych czynności przez pracowników KZGW oraz jednostek organizacyjnych utworzonych przez Prezesa KZGW oraz zajmowane przez tych pracowników stanowiska. Zarówno minister właściwy do spraw gospodarki wodnej oraz minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej powinni zatwierdzić wykaz i przekazać go niezwłocznie Prezesowi KZGW. W terminie 14 dni od dnia zatwierdzenia wykazu, Prezes KZGW powinien zawiadomić pracowników KZGW oraz jednostek organizacyjnych utworzonych przez niego o treści zatwierdzonego wykazu w formie pisemnej.

Z dniem wejścia w życie ustawy – Prawo wodne z 2017 r., tj. z dniem 1 stycznia 2018 r. pracownicy KZGW oraz jednostek organizacyjnych utworzonych przez Prezesa KZGW, ujęci w zatwierdzonym wykazie, stali się z mocy prawa pracownikami odpowiednio urzędu zapewniającego obsługę ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej albo urzędu zapewniającego obsługę ministra właściwego do spraw żeglugi śródlądowej albo PGW WP. Analogiczne przepisy (art. 541) dotyczą pracowników urzędu zapewniającego obsługę ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, z tym, że wykaz tych pracowników powinien opracować i przekazać dyrektor generalny urzędu zapewniającego obsługę ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, przejmowanych przez PGW WP, uwzględniając ich dotychczasowe przygotowanie zawodowe i zakres wykonywanych czynności oraz wskazując PGW WP jako podmiot przejmujący zadania realizowane przez danego pracownika. Natomiast do dnia wejścia w życie ustawy dyrektor generalny, powinien zawiadomić pracowników tego urzędu, o treści wykazu, w formie pisemnej. Z upływem miesiąca od dnia zawiadomienia pracowników urzędu zapewniającego obsługę ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, o treści ww. wykazu, pracownicy tego urzędu ujęci w tym wykazie stali się z mocy prawa pracownikami PGW WP. Z kolei zgodnie z art. 542 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. marszałkowie województw oraz kierownicy wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, realizujących zadania marszałków województw określone w przepisach ustawy – Prawo wodne z 2001 r., byli zobowiązani opraco-

¹⁵² Dz. U. z 2020 r. poz. 265, ze zm.

wać i przekazać ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej oraz właściwym wojewodom wykazy pracowników tych urzędów i jednostek organizacyjnych, uwzględniając zakres wykonywanych dotychczas czynności. W wykazach, tych nie powinni być ujmowani pracownicy, którym miały być powierzone zadania inne niż zadania marszałków województw określone w przepisach ustawy zmienianej w art. 505 oraz w przepisach ustawy uchylanej w art. 573. Z upływem miesiąca od dnia zawiadomienia ww. pracowników urzędów i jednostek organizacyjnych o treści wykazów, pracownicy tych urzędów i jednostek organizacyjnych wymienieni w wykazach, stali się z mocy prawa pracownikami: PGW WP albo właściwych urzędów wojewódzkich, jeżeli wykonywali zadania związane z utrzymaniem wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych. To samo dotyczyło pracowników zatrudnionych w starostwach (art. 542 ust. 6 – Prawo wodne z 2017 r.). Natomiast w przypadku pracowników, którym wypowiedziano stosunek pracy, na podstawie art. 542 ust. 13 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., jeżeli nie jest możliwe powierzenie pracownikowi pracy odpowiadającym jego kwalifikacjom, wówczas w okresie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy, pracownicy mieli prawo korzystać z pierwszeństwa w zatrudnieniu w PGW WP (art. 542 ust. 16).

W odniesieniu do postępowań administracyjnych toczących się w dniu wejścia w życie ustawy, w sposób szczegółowy określił to art. 545 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

Postępowania administracyjne

Na podstawie art. 554 ww. ustawy minister właściwy do spraw gospodarki wodnej zobowiązany został, w terminie siedmiu dni od dnia ogłoszenia ustawy, tj. 23 sierpnia 2017 r. do przygotowania planów finansowych PGW WP i przekazania ich do ministra właściwego do spraw budżetu.

Wymagania przepisów przejściowych ustawy – Prawo wodne z 2017 r. w odniesieniu do planu finansowego PGW WP oraz ważności aktualizacji programów

W świetle art. 555 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. zachowały swoją ważność dokonane przed dniem wejścia w życie ustawy aktualizacje m.in.: krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych; planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy.

Ponadto ustawodawca w przepisach przejściowych ustawy – Prawo wodne z 2017 r. w art. 561 określił do dnia 31 grudnia 2019 r. górne jednostkowe stawki opłat za pobór wód w formie opłaty stałej i wynosiły one:

Stawki opłaty stałej za usługi wodne

- za pobór wód podziemnych – 500 zł na dobę za 1 m³/s za określony w pozwoleniu wodnoprawnym albo w pozwoleniu zintegrowanym maksymalny pobór wody;
- za pobór wód powierzchniowych – 250 zł na dobę za 1 m³/s za określony w pozwoleniu wodnoprawnym albo w pozwoleniu zintegrowanym maksymalny pobór wody.

Natomiast organy właściwe w sprawach pozwoleń wodnoprawnych oraz pozwoleń zintegrowanych, w terminie do dnia 31 grudnia 2019 r., na wniosek zainteresowanych zakładów mogły dokonać zmiany pozwoleń wodnoprawnych na pobór wód powierzchniowych lub wód podziemnych lub pozwoleń zintegrowanych w zakresie poboru wód powierzchniowych lub wód podziemnych, ustalając w tych pozwoleniach rzeczywiste maksymalne ilości pobieranej wody przez te zakłady – art. 562 ww. 7 ustawy.

Limity wydatków PGW WP w latach 2018–2027

Ustawodawca w art. 569 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. określił na lata 2018–2027 maksymalny limit wydatków PGW WP zł, przy czym w: 2018 r. – 2475,96 mln zł; 2019 r. – 3662,32 mln zł; 2020 r. – 4314,16 mln zł; 2021 r. – 3214,57 mln zł; 2022 r. – 3221,06 mln zł; 2023 r. – 3246,92 mln zł; 2024 r. – 2891,78 mln zł; 2025 r. – 2252,40 mln zł; 2026 r. – 2258,09 mln zł; 2027 r. – 2 267,87 mln zł.

Odpowiedzialnym za monitorowanie wykorzystania tych limitów wydatków w poszczególnych latach jest minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, który zobowiązany jest także wdrażać mechanizm korygujący, polegający na obniżeniu kosztów realizacji zadań przez PGW WP, w przypadku przekroczenia lub zagrożenia przekroczenia przyjętego na dany rok budżetowy maksymalnego limitu wydatków na dany rok oraz w przypadku gdy część planowanych wydatków, przypadająca proporcjonalnie na okres od początku roku kalendarzowego do końca danego kwartału została przekroczona: po pierwszym kwartale – co najmniej o 20%, po dwóch kwartałach – co najmniej o 15%, po trzech kwartałach – co najmniej o 10%.

W celu wykonania przepisów ustawy Prezes Rady Ministrów dokonał, w drodze rozporządzenia, przeniesienia planowanych dochodów i wydatków budżetowych, w tym wynagrodzeń oraz limitów zatrudnienia, między częściami, działami i rozdziałami budżetu państwa z zachowaniem przeznaczenia środków publicznych wynikającego z ustawy budżetowej.

W celu wykonania przepisów ustawy Prezes Rady Ministrów dokonał, w drodze rozporządzenia z dnia 7 września 2018 r.¹⁵³, przeniesienia planowanych dochodów i wydatków budżetowych, w tym wynagrodzenia oraz limitów zatrudnienia, między częściami, działami i rozdziałami budżetu państwa.

Ustawodawca zobowiązał, w art. 572 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej do przedstawienia Sejmowi informacji o skutkach stosowania tej ustawy, po upływie 5 lat od dnia wejścia w życie tej ustawy.

Reprezentacja PGW WP oraz zadania KZGW

Z dniem 1 stycznia 2018 r. państwowa osoba prawna Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie¹⁵⁴ wykonuje zadania określone w przepisach ustawy. Zgodnie z art. 241 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. organem PGW WP jest Prezes PGW WP. To Prezes kieruje działalnością PGW WP i reprezentuje PGW WP na zewnątrz jak również kieruje pracą KZGW. Prezes PGW WP dokonuje wszelkich czynności prawnych w zakresie praw i obowiązków majątkowych PGW WP. Prezes PGW WP wykonuje swoje zadania przy pomocy zastępców Prezesa oraz kierowników jednostek organizacyjnych PGW WP. Prezes PGW WP może udzielać pełnomocnictw pracownikom PGW WP. Natomiast KZGW m.in. następujące zadania: – przedkłada ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej sprawozdanie z realizacji krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych, – opracowuje pro-

¹⁵³ W sprawie przeniesienia planowanych dochodów i wydatków budżetowych, w tym wynagrodzeń, na rok 2018 (Dz. U. poz. 1774, ze zm.).

¹⁵⁴ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie (Dz. U. poz. 2506).

jekt zestawu celów środowiskowych dla wód morskich, i jego aktualizacji; – współuczestniczy w zapewnieniu ochrony ludności i mienia przed powodzią i przeciwdziałaniu skutkom suszy, na poziomie obszarów dorzeczy; – przygotowuje projekt wstępnej oceny ryzyka powodziowego i jej aktualizacji; – sporządza mapy zagrożenia powodziowego i ich aktualizacje oraz mapy ryzyka powodziowego, i ich aktualizacje; – prowadzi gospodarkę finansową oraz ewidencję księgową PGW WP; – opracowuje projekty planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy i ich aktualizacje; – tworzy i utrzymuje Hydroportal oraz centralny punkt dostępowy; – nadzoruje planowanie i realizację zadań związanych z utrzymywaniem wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, w tym obwałowań oraz obszaru międzywala, z wyłączeniem śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym; – udziela wsparcia finansowego i rzeczowego jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie zapewnienia możliwości korzystania z zasobów wodnych na potrzeby zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi; – prowadzi sprawy, w których Prezes PGW WP pełni funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu przepisów k.p.a.

RZGW m.in. następujące zadania PGW WP: – zgód wodnoprawnych; – weryfikują wpływ istniejących urządzeń wodnych i udzielonych zgód wodnoprawnych na warunki bytowania i wędrówki gatunków zwierząt wodnych o znaczeniu gospodarczym; – współuczestniczą w zapewnieniu ochrony ludności i mienia przed powodzią i przeciwdziałaniu skutkom suszy, na poziomie regionów wodnych; – koordynują realizację inwestycji w regionach wodnych, z wyłączeniem śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym; – wykonują prawa właścicielskie Skarbu Państwa w stosunku do śródlądowych wód płynących oraz gruntów pokrytych tymi wodami oraz zawierają porozumienia, o których mowa w art. 213 ust. 1 i 3, z wyłączeniem śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym; – zapewniają obsługę administracyjno-biurową komitetów konsultacyjnych, o których mowa w art. 250; – reprezentują Skarb Państwa w stosunku do mienia, o którym mowa w art. 258 ust. 1, 5 oraz 7 i 8; – wykonują uprawnienia właściciela wód w zakresie rybactwa śródlądowego w stosunku do śródlądowych wód płynących stanowiących własność Skarbu Państwa; – planują przedsięwzięcia związane z odbudową ekosystemów zdegradowanych przez eksploatację zasobów wodnych; – opiniują projekty wojewódzkich planów gospodarki odpadami, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹⁵⁵, w zakresie ochrony zasobów wodnych; – współdziałają z wojewodami w zakresie opracowywania wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego; – podejmują działania mające na celu bilansowanie ilościowe i jakościowe wód powierzchniowych i podziemnych.

Zadania RZGW

ZZ wykonują m.in. następujące zadania PGW WP: – zgód wodnoprawnych, – współuczestniczą w zapewnieniu ochrony ludności i mienia przed powodzią i przeciwdziałaniu skutkom suszy, na poziomie zlewni; – prowadzą sprawy dotyczące: opłat za usługi wodne, o których mowa w art. 268

Zadania ZZ

¹⁵⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 797, ze zm.

ust. 1 oraz w art. 269 ust. 1 pkt 2, opłat podwyższonych, o których mowa w art. 280 pkt 1; – realizują zadania związane z utrzymywaniem wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, w tym obwałowań oraz obszaru międzywala, z wyłączeniem śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym; – współpracują z podmiotami korzystającymi z wód i wykonującymi urządzenia wodne, w tym z podmiotami planującymi budowę lub modernizację instalacji wykorzystujących hydroenergię do wytwarzania energii elektrycznej; – współpracują z podmiotami gospodarczymi prowadzącymi działalność żeglugową w zakresie utrzymania i rozwoju śródlądowych dróg wodnych, z wyłączeniem śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym;

Zadania NW NW, z uwzględnieniem przepisów art. 397 ust. 3, wykonują m.in. następujące zadania PGW WP: – współuczestniczą w zapewnieniu ochrony ludności i mienia przed powodzią i przeciwdziałaniu skutkom suszy, na poziomie zlewni; – prowadzą sprawy dotyczące zgłoszeń wodnoprawnych; – przyjmują wnioski o wydanie zgód wodnoprawnych oraz innych decyzji przewidzianych w ustawie; – utrzymują i eksploatują urządzenia wodne będące własnością Skarbu Państwa, z wyłączeniem urządzeń wodnych, w stosunku do których minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej reprezentuje Skarb Państwa i wykonuje prawa właścicielskie Skarbu Państwa; – zapewniają sygnalizację o zagrożeniach w sytuacji wystąpienia ekstremalnych zjawisk hydrologicznych; – zapewniają należyty stan techniczny, obsługi i bezpieczeństwa budowli hydrotechnicznych będących własnością Skarbu Państwa, z wyłączeniem budowli, w stosunku do których minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej reprezentuje Skarb Państwa i wykonuje prawa właścicielskie Skarbu Państwa.

Działalność gospodarcza PGW WP

Ponadto PGW WP może wykonywać, na podstawie art. 240 ust. 6 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców¹⁵⁶, działalność gospodarczą polegającą na wykonywaniu działań w zakresie gospodarki wodnej obejmujących projektowanie, wykonywanie, utrzymywanie i eksploatację urządzeń wodnych; wytwarzanie energii w elektrowniach wodnych; prowadzenie działalności edukacyjnej i turystycznej związanej z gospodarką wodną; świadczenie usług w zakresie towarowego i pasażerskiego transportu wodnego bądź inną działalność związaną z gospodarką wodną, z wyłączeniem działalności gospodarczej w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

¹⁵⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1292, ze zm.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Dyrektywa nr 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 r., str. 1, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.).
3. Ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2019 r. poz. 1438, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1040, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.).
7. Ustawa z dnia z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200).
8. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1568).
10. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843).
12. Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2012 r. poz. 1460).
13. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 265, ze zm.).
14. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.).
15. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2020 r. poz. 310, ze zm.).
16. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292, ze zm.).
17. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz. U. z 2003 r. Nr 169, poz. 1650, ze zm.).
18. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2019 r. poz. 393).

ZAŁĄCZNIKI

19. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2002 r. w sprawie śródlądowych wód powierzchniowych lub ich części stanowiących własność publiczną (Dz. U. z 2003 Nr 16, poz. 149); utraciło moc z dniem 31 grudnia 2017 r.
20. 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).
21. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U. z 2010 r. Nr 109, poz. 719).
22. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (Dz. U. poz. 2492).
23. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie (Dz. U. poz. 2506).
24. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Środowiska (Dz. U. poz. 104).
25. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (Dz. U. poz. 105).
26. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 września 2018 r. w sprawie przeniesienia planowanych dochodów i wydatków budżetowych, w tym wynagrodzeń, na rok 2018 (Dz. U. poz. 1774, ze zm.); wygaśnięcie z dniem 31.12.2018 r.
27. Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84).

6.4. 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. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
8. Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
9. Komisja Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
10. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
11. Senacka Komisja Środowiska
12. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
13. Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej
14. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
15. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
16. Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie
17. Marszałkowie województw

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



MINISTER
GOSPODARKI MORSKIEJ
I ŻEGLUGI ŚRÓDLĄDOWEJ

Warszawa, dnia 14 sierpnia 2020 r.

BKAW.ZSWP.0910.22.2019.JK

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w odpowiedzi na pismo z dnia 29 lipca 2020 r., stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U z 2019 r. poz. 489 ze zm.), przedstawiam stanowisko do Informacji o wynikach kontroli P/19/051 *Utworzenie i funkcjonowanie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie*.

Odnosząc się do negatywnej oceny Najwyższej Izby Kontroli (dalej: NIK) w zakresie działań Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w ramach nadzoru nad przekazaniem i przejęciem przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (dalej: PGW WP) majątku Skarbu Państwa informuję, że w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (dalej: MG MiZŚ) prowadzony jest kwartalny monitoring w sprawach z zakresu przejmowania przez PGW WP mienia od marszałków województw oraz wojewódzkich zarządów melioracji i urządzeń wodnych, a także inwentaryzacji mienia Skarbu Państwa w PGW WP.

Informacje o działaniach związanych z budową w PGW WP bazy danych składników mienia Skarbu Państwa (nieruchomości i urządzeń wodnych) oraz inwentaryzacją majątku zostały zawarte w Sprawozdaniu z działalności PGW WP za rok 2019. Podawanie stanu przejętych i przejmowanych nieruchomości oraz ujawnionej reprezentacji PGW WP w układzie procentowym nie jest aktualnie możliwe z uwagi na wadliwość baz danych przekazanych przez marszałków i niezakończony proces tworzenia własnej bazy danych przez Wody Polskie, a nie ze względu na brak nadzoru ze strony Ministra.

Podzielam opinię NIK, że proces przejmowania mienia, a także potwierdzania i ujawniania reprezentacji jest skomplikowany, czasochłonny. W pierwszej kolejności w PGW WP niezbędne było opracowanie odpowiednich procedur oraz zatrudnienie pracowników posiadających kompetencje niezbędne do przeprowadzenia tego procesu, na co Izba również zwróciła uwagę w *Informacji*.

Nawiązując do niezabezpieczenia przez PGW WP wystarczających środków na finansowanie służb państwowych w okresie objętym kontrolą należy zauważyć, że powyższy problem został już wcześniej zidentyfikowany przez Ministra, efektem czego była nowelizacja ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2020 r. poz. 310 t.j.) – 23 listopada 2019 r. weszła w życie ustawa z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw. Zgodnie z ww. nowelizacją finansowanie państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej, państwowej służby hydrogeologicznej oraz państwowej służby do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących nie jest już zadaniem Wód Polskich. W myśl przepisu art. 385 ustawy Prawo wodne służby państwowe finansowane są ze środków budżetu państwa, poprzez dotacje celowe przekazywane przez Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej.

W odniesieniu do opinii NIK, że wprowadzony ustawą Prawo wodne system ustalania opłat za usługi wodne za pobór wód jest skomplikowany i nieefektywny należy wskazać, że Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi

Śródlądowej w okresie podlegającym kontroli NIK zidentyfikował ten problem i podjął działania w celu jego usunięcia. Minister opracował zmianę przepisów wraz z uzasadnieniem i OSR. Aktualnie projekt zmiany ustawy jest na etapie uzyskiwania wpisu do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów.

Nie zgadzam się ze stwierdzeniem NIK, że nie zapewniono skutecznego nadzoru nad prawidłowością realizacji zadań PGW WP w zakresie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa. W pierwszej kolejności należy wskazać, że to MGMIŻS zainicjowało przygotowanie procedury gospodarowania mieniem Skarbu Państwa będącym we władaniu PGW WP, a następnie ściśle współpracowało z PGW WP przy jej opracowaniu. Efektem nadzoru było wydanie Zarządzenia nr 3 Prezesa PGW WP z dnia 4 marca 2019 r. w sprawie wprowadzenia Procedury gospodarowania mieniem Skarbu Państwa będącym we władaniu PGW WP Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej. Ponadto prowadzona jest ewidencja złożonych przez PGW WP wniosków o zgodę ministra na dokonanie czynności prawnej:

- w trybie art. 38 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 1302 t.j.) – w przypadku, gdy wartość rynkowa przedmiotu rozporządzenia przekracza 200 000 zł,
- w trybie art. 213 ustawy Prawo wodne – powierzenie nadleśniczemu lub jednostce samorządu terytorialnego praw właścicielskich Skarbu Państwa w stosunku do śródlądowych wód płynących,
- w trybie art. 264 ust. 4 ustawy Prawo wodne – w przypadku, gdy wartość rynkowa przedmiotu rozporządzenia nie przekracza 200 000 zł, ale umowa jest zawierana na czas dłuższy niż 3 lata lub przy zawieraniu kolejnej umowy, której przedmiotem jest ta sama nieruchomości. Zgoda ministra na dokonanie czynności prawnej w trybie art. 264 ust. 4 ustawy Prawo wodne była wymagana do dnia wejścia w życie nowelizacji ustawy Prawo wodne (Dz.U. z 2019 r. poz. 2170) – tj. do dnia 23 listopada 2019 r. Od 2020 r. PGW WP jest zobowiązane do przekazywania co kwartał informacji o sprawach z zakresu rozporządzania mieniem na podstawie art. 264 ustawy Prawo wodne w formie tabeli z podziałem na RZGW.

Ponadto podtrzymuję wcześniejsze stanowisko do poniższych ustaleń NIK dotyczących:

1. braku nadzoru nad PGW WP w pełnym zakresie działań, o którym stanowi art. 356 ustawy Prawo wodne - należy zauważyć, iż ustawa Prawo wodne weszła w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie powstało na mocy tej ustawy jako nowy podmiot - państwowa osoba prawna i funkcjonuje również od tej daty. Do 1 stycznia 2018 r. obowiązywała ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1121), która została uchylona przepisem derogacyjnym art. 573 obecnie obowiązującej ustawy Prawo wodne. W związku z powyższym nie było możliwości sporządzenia oraz przedstawienia do akceptacji Ministra dokumentów planistycznych w roku poprzedzającym rok 2018.
2. niezatwierdzenia przez Ministra Planu działania PGW WP na rok 2018 - zgodnie z dyspozycją art. 240 ust.13 ustawy Prawo wodne PGW WP sporządza roczny plan działania i przekazuje ten plan do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej w terminie do dnia 31 lipca roku poprzedzającego rok, którego ten plan dotyczy. Z przywołanego przepisu wynika jednoznacznie, że plan na rok 2018 nie mógł zostać sporządzony i zatwierdzony, gdyż 31 lipca 2017 r. PGW WP nie zostało jeszcze powołane, a Minister nie kierował działem administracji – gospodarka wodna.
3. niezatwierdzenia zmian w Planie kontroli gospodarowania wodami na rok 2019 - z ustawy Prawo wodne nie wynika, aby była konieczność lub nawet możliwość każdorazowego zatwierdzenia przez Ministra zmian przedmiotowego dokumentu. Odstępstwa od zatwierdzonego Planu, wynikające np. z konieczności wykonania większej liczby kontroli doraźnych są dopuszczalne. PGW WP przekazało Sprawozdanie z realizacji Planu kontroli gospodarowania wodami na rok 2019, którego przedłożenie nie jest wymagane przepisami ustawy Prawo wodne, stanowi natomiast rozszerzenie nadzoru Ministra nad działalnością PGW WP. Reasumując, Minister wykonywał obowiązki wynikające z art. 356 ustawy Prawo wodne. Co więcej, podejmowano szereg działań niewynikających bezpośrednio z przepisów ustawy Prawo wodne, m.in. zobowiązując PGW WP do przedkładania cyklicznych sprawozdań z realizacji poszczególnych dokumentów planistycznych, celem zapewnienia pełnego nadzoru nad jednostką podległą.
4. Konieczność opracowania Programu planowanych inwestycji wynika z ustawy Prawo wodne, która nie określa, co należy rozumieć przez zmianę programu. Ustawa nie określa jak często program

powinien być opracowywany/aktualizowany. Program planowanych inwestycji (dalej: PPI) przedłożony przez PGW WP do zatwierdzenia w 2019 r. dotyczył zadań realizowanych w latach wcześniejszych i stanowił aktualizację (zmianę) PPI przyjętego przez Ministra w 2018 r. w świetle art. 356 ust. 2 pkt 4. Zadania inwestycyjne w gospodarce wodnej, zawarte w PPI są przedsięwzięciami wieloletnimi, dla których sama faza przygotowawcza (opracowanie dokumentacji projektowej, proces uzyskiwania pozwoleń, wykupy gruntów, itp.) może trwać kilka lat i jest procesem o dużym stopniu skomplikowania pod kątem inżynierskim, prawnym, finansowym oraz własnościowym. Procedowanie każdorazowej korekty programu, wynikającej np. ze zmian montażu finansowego inwestycji po rozstrzygnięciu postępowań przetargowych, nie byłoby racjonalne (w PPI dla 2019 r. wskazano 675 zadań, w programie na 2020 rok znajduje się łącznie 821 zadań inwestycyjnych). Wobec stopnia kompleksowości PPI, a także wobec braku określenia w przepisach okresu, w którym Program powinien być aktualizowany, przyjęto racjonalne założenie, że zmian PPI dokonuje się corocznie. Bieżące korekty i inne istotne informacje o zadaniach przekazywane są przez PGW WP do MGMIŻS w formie kwartalnego monitoringu.

W nawiązaniu do wniosków NIK sformułowanych na stronie 22, *Informacji o wynikach kontroli P/19/051 „Utworzenie i funkcjonowanie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie”*, wyjaśniam co następuje.

- **Wniosek NIK o podjęcie działań w celu wprowadzenia w przepisach ustawy Prawo wodne mechanizmu samonaliczania i uiszczania bez wezwania opłat za usługi wodne przez podmioty korzystający z tych usług.**

Minister przygotował obszerny projekt ustawy usprawniającej system opłat. Projekt oczekuje na wpis do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów.

- **Wniosek NIK o zapewnienie skutecznego nadzoru nad prawidłowością realizacji zadań PGW WP w zakresie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, wydawania zgód wodnoprawnych oraz ustalania i pobierania opłat za usługi wodne.**

MGMIŻS prowadzi bieżący monitoring realizacji zadań ustawowych PGW WP. Informacje o stanie realizacji zadań są przekazywane przez PGW WP raz na kwartał. Dodatkowo, PGW WP sporządza szereg dokumentów planistycznych, które są zatwierdzane przez ministra i których realizacja stanowi element oceny działalności PGW WP. Należy jednocześnie zauważyć, iż monitoring zadań oraz rzetelny nadzór ministra niekoniecznie muszą się przekładać na nienaganne realizowanie zadań przez PGW WP.

- **Wniosek NIK o dokonanie analizy obowiązującego systemu finansowania gospodarki wodnej pod kątem zapewnienia adekwatnych do potrzeb środków publicznych przeznaczonych na utrzymanie wód oraz innego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną.**

W myśl art. 252 ustawy Prawo wodne PGW WP prowadzi samodzielną gospodarkę finansową, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów koszty finansowania zadań określonych w przepisach ustawy oraz koszty działalności. Dodatkowo, PGW WP otrzymuje liczne dotacje z budżetu państwa, środki od innych jednostek sektora finansów publicznych, środki otrzymane w formie dotacji od jednostek samorządu terytorialnego, dofinansowanie na realizację projektów europejskich w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020. Zgodnie z ostatnią nowelizacją Prawa wodnego, PGW WP nie finansuje działalności służb państwowych. Podkreślenia wymaga fakt, że kwoty dotacji na działalność PGW WP zwiększane są każdego roku, a przenoszenie finansowania PGW WP z budżetu państwa przychodami z działalności gospodarczej może być realizowane stopniowo. Kolejne analizy dotyczące poziomu finansowania zadań ze środków własnych Wód Polskich zostaną przeprowadzone po uzyskaniu efektów przychodowych, które powinny nastąpić po wejściu w życie przepisów usprawniających system opłat wnoszonych przez podmioty korzystające z usług wodnych.

W odniesieniu do uwagi NIK o nieuwzględnieniu w regulaminie wewnętrznym Departamentu Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej (dalej: DGWiŻŚ) oraz w opisach stanowisk pracowników DGWiŻŚ części zadań dotyczących nadzoru Ministra nad PGW WP wynikających z art. 356 ust. 2 ustawy Prawo wodne, wyjaśniam, iż zadania Ministra dotyczące gospodarki wodnej w zakresie nadzoru nad PGW WP zostały przypisane do DGWiŻŚ - § 21 ust. 4 pkt 3 Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej.

Zgodnie z § 9 ust. 4 pkt 3 oraz § 17 pkt 7 i 13 Regulaminu wewnętrznego DGWiŻŚ z dnia 7 sierpnia 2018 r., DGWiŻŚ prowadzi sprawy w zakresie nadzoru Ministra nad PGW WP.

Ponadto informuję, że opisy stanowisk pracy pracowników Wydziału Nadzoru i Mienia DGWiŻŚ zostały zaktualizowane i uszczegółowione.

Z upoważnienia

Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej

Anna Moskwa

Podsekretarz Stanu

/podpisano kwalifikowanym

podpisem elektronicznym/

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KSI.430.006.2020

Warszawa, dnia 05 września 2020 r.

Opinia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

do stanowiska Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 14 sierpnia 2020 r.
do informacji o wynikach kontroli *Utworzenie i funkcjonowanie Państwowego Gospodarstwa
Wodnego Wody Polskie*

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam opinię do ww. stanowiska.

Nie można zgodzić się z tezą Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej o zapewnieniu skutecznego nadzoru nad prawidłowością realizacji zadań Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (PGW WP) w zakresie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, gdyż skutkiem nieprawidłowości zidentyfikowanych w PGW WP, w tym zakresie, było niezakończenie procesu przejęcia przez PGW WP mienia Skarbu Państwa i niedysponowanie przez Prezesa PGW WP – po ponad dwóch latach od utworzenia PGW WP – informacjami o liczbie nieruchomości gruntowych, budynków oraz urządzeń należących do Skarbu Państwa, w odniesieniu do których PGW WP od 1 stycznia 2018 r. reprezentuje Skarb Państwa oraz wykonuje uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa. Brak tych informacji uniemożliwił prawidłową realizację przez PGW WP obowiązków w zakresie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa. Minister monitorując w ramach sprawowanego nadzoru realizację zadań przez PGW WP, nie doprowadził do wyeliminowania nieprawidłowości w jednostkach organizacyjnych PGW WP polegających m.in. na: braku lub nierzetelnej weryfikacji wykazów przekazywanego mienia Skarbu Państwa, braku koordynacji procesu przejmowania tego mienia od samorządów województw, nieopracowaniu planu działania w celu zapewnienia rozliczalności ww. procesu, a także na zaniechaniach związanych z regulacją stanu prawnego przejmowanego mienia.

Minister poinformował, że podtrzymuje stanowisko zaprezentowane podczas kontroli Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej dotyczące części stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości w zakresie nadzoru Ministra nad PGW WP. Wskazane przez Ministra nieprawidłowości były przedmiotem zastrzeżeń zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego. Wszystkie te zastrzeżenia zostały oddalone uchwałą Kolegium NIK. Uchwały Kolegium NIK są ostateczne, kończą postępowanie kontrolne i nie podlegają kognicji sądowej.

Z zadowoleniem należy przyjąć wyjaśnienia Ministra odnośnie do sposobu wykorzystania uwag i wniosków zawartych w informacji o wynikach kontroli NIK.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200.