



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Tadeusz Dziuba

KSI.410.006.02.2019

Pan
Marek Gróbarczyk
Minister Gospodarki Morskiej
i Żeglugi Śródlądowej

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/051 – Utworzenie i funkcjonowanie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (MGMiŻŚ), 00-400 Warszawa, ul Nowy Świat 6/12
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Gróbarczyk, Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (Minister) od dnia 16 listopada 2015 r. (akta kontroli str. 1205-1207)
Zakres przedmiotowy kontroli	Sprawowanie nadzoru nad Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie (PGW WP).
Okres objęty kontrolą	Od dnia 9 stycznia 2018 r. do dnia 29 stycznia 2020 r. z wykorzystaniem dowodów powstałych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontroler	1. Władysława Siekierska-Szarejko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/69/2019 z 22 listopada 2019 r. 2. Andrzej Szymczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr SI/72/2019 z 10 grudnia 2019 r. 3. Krzysztof Dąbrowski specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/2/2020 z 10 stycznia 2020 r. (akta kontroli str. 1-2, 2344)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności²

OCENA OGÓLNA

Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej zapewnił sobie możliwości pozyskiwania informacji o planowanych i realizowanych działaniach Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie oraz ich bieżącego monitorowania, co pozwoliło mu w latach 2018-2019 prawidłowo sprawować nadzór nad PGW WP w zakresie:

- dokonania oceny okresowej prezesa PGW WP za 2018 rok;
- dokonania rocznej oceny działalności PGW WP za 2018 rok;
- zatwierdzenia planów finansowych PGW WP na 2018 rok i 2019 rok;
- zatwierdzenia *Planu działania PGW WP na 2019 rok*;
- zaakceptowania bądź uzgodnienia programów realizacji zadań związanych z utrzymywaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną oraz planowanych inwestycji w gospodarce wodnej na 2018 rok i 2019 rok;
- zatwierdzenia sprawozdania z działalności PGW WP za 2018 rok;
- zatwierdzenia *Planu kontroli gospodarowania wodami na rok 2019, wykonywanej przez PGW WP*.

W ramach sprawowanego nadzoru w MG MiŻŚ organizowano spotkania z przedstawicielami PGW WP dotyczące realizacji zadań tej jednostki; monitorowano sposób realizacji przez PGW WP zadań inwestycyjnych; opracowano we współpracy z PGW WP procedury dotyczące realizacji ich zadań; weryfikowano prawidłowość realizacji zawartych przez PGW WP umów dotacji, a także weryfikowano projekty przygotowanych dokumentów planistycznych.

Minister nie zapewnił jednak nadzoru nad PGW WP w pełnym zakresie, wymaganym w art. 356 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – *Prawo wodne*³ (ustawa – Prawo wodne z 2017 r.), gdyż:

- nie wystąpił do prezesa PGW WP o przedłożenie *Planu działalności PGW WP na rok 2018* pomimo dyspozycji art. 356 ust. 2 pkt 3 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.;
- nie wystąpił do prezesa 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 roku,

pomimo dyspozycji 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 przedłożonych mu przez prezesa PGW WP:

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

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 2268, ze zm.

- *Planu działalności PGW WP na rok 2019*, przesłanego przez prezesa PGW WP w dniu 10 września 2018 r., co było niezgodne z art. 356 ust. 2 pkt 3 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.;
- 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.

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.

Minister nie wystąpił też do prezesa PGW WP, w ramach sprawowanego nadzoru nad PGW WP, o opracowanie i przedłożenie wymagającego jego zatwierdzenia *Planu działania PGW WP na 2018 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 (BBF) Ministerstwa.

Do powstania ww. nieprawidłowości, w ocenie NIK, przyczyniło się m.in. nieuwzględnienie w szczegółowych zakresach zadań komórek organizacyjnych Departamentu Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej (DGWiŻŚ), któremu przypisano sprawy nadzoru Ministra nad PGW WP, części zadań Ministra wymienionych w art. 356 ust. 2 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., a także niezaktualizowanie przez Ministra, po przejęciu od dnia 9 stycznia 2018 r. kierowania działem gospodarka wodna⁴, wydanego na podstawie art. 69 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵ (ufp), zarządzenia Nr 27 z dnia 12 września 2017 r. w sprawie opisu systemu kontroli zarządczej w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

Nadzór nad PGW Wody Polskie

Opis stanu faktycznego

W regulaminie organizacyjnym MGWiŻŚ, sprawy nadzoru Ministra nad PGW WP, od dnia 24 marca 2018 r., przypisano DGWiŻŚ. Prowadzenie spraw z zakresu kontroli gospodarowania wodami w stosunku do PGW WP należało do zadań Departamentu Orzecnictwa i Kontroli Gospodarowania Wodami (DOiKGW). Z kolei przeprowadzanie kontroli planowych i doraźnych organów lub jednostek organizacyjnych nadzorowanych przez Ministra, należało do zadań Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego (BK i AW).

Kompetencje Ministra w stosunku do PGW WP wykonywali od 7 lutego 2018 r., na podstawie zarządzeń Ministra w sprawie ustalenia podziału zadań kierownictwa Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej:

- Podsekretarz stanu Anna Moskwa w sprawach nadzoru nad PGW WP oraz gospodarki wodnej, z wyjątkiem spraw kontroli gospodarowania wodami w stosunku do PGW WP;

⁴ Stosownie do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (Dz. U. poz. 100).

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

- Podsekretarz stanu Grzegorz Witkowski w sprawach kontroli gospodarowania wodami w stosunku do PGW WP.

(akta kontroli str. 1210-1233, 1846-1921)

W regulaminie wewnętrznym DGWiŻŚ, a także w opisach stanowisk pracowników zatrudnionych w tej komórce organizacyjnej MGMiŻŚ, uwzględniono w całości zadania Ministra dotyczące nadzoru nad PGW WP, wynikające z art. 356 ust. 2 pkt 1-2 i 4-5 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

(akta kontroli str. 10-32, 44-65, 952-1204, 1718-1745)

W DGWiŻŚ dokonano identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań departamentu, z uwzględnieniem realizacji zadań PGW WP.

W stosunku do celów stawianych w planie działalności DGWiŻŚ⁶ na 2018 r., określono następujące ryzyka:

- *nieterminowe otrzymywanie dokumentów przez jednostki podległe lub nadzorowane – brak dokumentów źródłowych potrzebnych do zatwierdzenia dokumentów planistycznych z zakresu gospodarki wodnej.* Jako przyczyny wystąpienia ryzyka podano: organizację nowego podmiotu państwowej osoby prawnej – PGW WP; przejęcie przez PGW WP bardzo dużej liczby spraw wszczętych i niezakończonych od starostw i wojewódzkich zarządów melioracji i urządzeń wodnych. Jako mechanizm kontroli ryzyka wskazano monitoring jednostek podległych lub nadzorowanych;
- *niska efektywność realizacji prac legislacyjnych – nadmiernie wydłużający się proces, opóźnienia w realizacji poszczególnych etapów prac legislacyjnych, nie wszystkie akty zaplanowane do realizacji zostały opracowane.* Jako przyczyny wystąpienia ryzyka podano dużą liczbę zgłoszonych uwag w trakcie uzgodnień, konsultacji i opiniowania. Jako mechanizm kontroli ryzyka wskazano cykliczną weryfikację stanu zaawansowania prac legislacyjnych.

Na rok 2019 dla DGWiŻŚ wskazano cel działania m.in.: zapewnienie efektywnego i skutecznego funkcjonowania PGW WP oraz określono następujące ryzyka:

- nieterminowe otrzymywanie materiałów od jednostki podległej PGW WP;
- skomplikowany charakter skarg;
- nierzetelne lub nieterminowe sporządzanie przez jednostkę nadzorowaną dokumentów m.in. planistycznych, rozliczeń i sprawozdań – nieefektywne gospodarowanie środkami finansowymi z zakresu gospodarki wodnej.

Jako mechanizm kontroli powyższych ryzyk wskazano bieżący nadzór nad PGW WP oraz monitorowanie i współpracę z podmiotami merytorycznymi jednostki podległej.

(akta kontroli str. 66-67, 822-878)

W Planie działalności Departamentu Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej na rok 2019, wpisano w części B (Cele priorytetowe wynikające z budżetu państwa w układzie zadaniowym do realizacji w roku, którego dotyczy plan), jako jeden z celów: *Zapewnienie efektywnego i skutecznego funkcjonowania PGW WP*, wyznaczając, jako mierniki określające stopień realizacji celu: liczbę przyjętych przez kierownictwo resortu dokumentów; liczbę terminowo rozpatrzonych skarg w stosunku do liczby skarg wpływających w zakresie nadzoru nad PGW WP; liczbę terminowo wydanych

⁶ M.in.: racjonalizacja korzystania z wód; prowadzenie prac legislacyjnych z zakresu gospodarki wodnej; dostosowanie gospodarki wodnej do zmian klimatu.

decyzji w stosunku do liczby złożonych wniosków. Wyodrębniono osiem najważniejszych zadań służących realizacji celu, tj.:

- zatwierdzenie rocznego sprawozdania finansowego PGW WP;
- zatwierdzenie rocznego planu działania PGW WP;
- opracowanie rocznej oceny działalności PGW WP;
- zatwierdzenie programów realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną oraz planowanych inwestycji w gospodarce wodnej i ich zmian;
- zatwierdzenie sprawozdania z działalności za rok poprzedni;
- monitorowanie realizacji inwestycji przeciwpowodziowych, w tym w szczególności ujętych w *Projekcie ochrony przeciwpowodziowej dorzecza Odry (POPDO)* i *Projekcie ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły (POPDO)*;
- rozpatrywanie skarg na działalność PGW WP;
- wydawanie decyzji w zakresie rozporządzania mieniem Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 835-843)

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

- 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 realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa;
- organizowano cotygodniowe spotkania monitoringowe, dotyczące spraw związanych z ochroną przeciwpowodziową – w tym realizacją POPDO i POPDO – z udziałem podsekretarza stanu w MGWiŻŚ i przedstawicieli Departamentu ds. Powodzi i Suszy Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz kierowników jednostek realizujących projekty z regionalnych zarządów gospodarki wodnej (RZGW) i biura koordynacji projektu. Prezes PGW WP został zobowiązany do przedkładania wyników monitoringu raz na kwartał oraz przekazywania do Ministerstwa co dwa tygodnie raportów z *postępu kamieni milowych* we wszystkich projektach realizowanych przez rzgw i biuro koordynacji projektu;
- monitorowano realizację projektów finansowanych ze środków pozabudżetowych 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 zatwierdzaniem 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.

(akta kontroli str. 1360-1406, 2050-2106)

Zastępca dyrektora DGWiŻŚ wyjaśniła m.in., że: *z uwagi na fakt, że rok 2018 był pierwszym rokiem zarówno funkcjonowania PGW WP, jak i sprawowania nadzoru nad PGW WP przez MGMIŻŚ, bieżący monitoring prowadzony był w sposób ciągły, poszczególne wydziały DGWiŻŚ prowadziły monitoring PGW WP w ramach swojej właściwości, stosownie do zadań wynikających z regulaminu wewnętrznego DGWiŻŚ. Ponadto bieżący monitoring prowadzony był poprzez organizowanie spotkań przedstawicieli MGMIŻŚ z kierownictwem PGW WP. Aktualnie DGWiŻŚ pracuje nad wdrożeniem jednolitych zasad prowadzenia bieżącego monitoringu w systemie kwartalnym. Koncepcją DGWiŻŚ na prowadzenie bieżącego monitoringu zadań Wód Polskich jest stworzenie jednego zbiorczego dokumentu, sporządzanego kwartalnie przez PGW WP.*

(akta kontroli str. 924-927)

Minister w dniu 28 lutego 2018 r. zatwierdził *Plan finansowy PGW WP na rok 2018*, a w dniu 25 lutego 2019 r. *Plan finansowy PGW WP na rok 2019*.

(akta kontroli str. 879-923)

Plan finansowy PGW WP na rok 2018 był zmieniany 18 razy w związku ze zwiększeniem limitu wydatków z pięciu pozycji rezerw celowych, a na rok 2019 trzykrotnie. Każdorazowo zmiany zostały uzgodnione z Ministrem Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz Ministrem Finansów⁷.

(akta kontroli str. 68-165, 822-823)

Plan działalności na rok 2018 nie został przekazany Ministrowi przez prezesa PGW WP. Z kolei *Plan działalności na rok 2019*, opracowany przez prezesa PGW WP na podstawie art. 69 ust. 1 pkt 3 ufp, został przekazany podsekretarzowi stanu w MGMIŻŚ w dniu 10 września 2018 r. Dyrektor DGWiŻŚ przy piśmie z dnia 10 października 2018 r. przekazała przedmiotowy dokument do dyrektorów kierujących pracami komórek organizacyjnych MGMIŻŚ z prośbą o zapoznanie się i zgłoszenie ewentualnych uwag do DGWiŻŚ. W piśmie dyrektor DGWiŻŚ podała informację, iż na podstawie art. 356 ust 1 pkt 3 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., minister właściwy do spraw gospodarki wodnej nadzoruje PGW WP. Nadzór ten polega m.in. na zatwierdzeniu rocznych planów działalności. Dyrektor DGWiŻŚ wyjaśniła, iż *w toku analizy DGWiŻŚ uznał się za niewłaściwy w sprawie zatwierdzania planu działalności PGW WP i przekazał sprawę do Biura Dyrektora Generalnego w celu dalszego procedowania.* W kolejnych wyjaśnieniach dyrektor dodała m.in., iż: *dokument ten nie wymaga zatwierdzenia przez ministra w trybie art. 356 ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo wodne.*

(akta kontroli str. 6-9, 820-822, 1275-1299, 1985-1989, 2377-2379)

W dniu 31 lipca 2018 r. prezes PGW WP przekazał Ministrowi do zatwierdzenia *Plan działania PGW na 2019 rok*. Dyrektor DGWiŻŚ pismem z dnia 10 października 2018 r. przekazała ten dokument do dyrektorów kierujących pracami komórek organizacyjnych MGMIŻŚ z prośbą o zapoznanie się z jego treścią i zgłoszenie

⁷ W przypadku jednej zmiany w 2019 r. uzgodnienia dokonano z Ministrem Finansów, Inwestycji i Rozwoju.

ewentualnych uwag. W dniu 29 października 2018 r. DGMiŻŚ przekazał PGW WP uwagi i propozycje zmian dokumentu. Dotyczyły one rezygnacji z ujętych w planie zadań:

- opracowania analizy presji i oddziaływań, w tym antropologicznych, pochodzenia lądowego na wody morskie,
- aktualizacji zestawu celów środowiskowych dla wód morskich,

z uzasadnieniem, iż dokumenty te nie będą opracowywane w 2019 r. Skierowano także prośbę o uszczegółowienie zapisu dotyczącego rozpoczęcia prac nad aktualizacją programu ochrony wód morskich, z podaniem jakie działania zamierza podjąć PGW WP w 2019 r., jeżeli aktualizacja ma zostać wykonana do 31 grudnia 2021 r. Dodatkowo w Ministerstwie zaproponowano ująć ten punkt, jako przegląd działań zapisanych w ramach programu ochrony wód morskich, który będzie podstawą do przygotowania w 2021 r. aktualizacji programu.

(akta kontroli str. 166-182, 754-775, 1275-1285)

W grudniu 2018 r. PGW WP informując o naniesieniu poprawek wystąpiło z prośbą o zatwierdzenie dokumentu. W dniu 21 stycznia 2019 r. *Plan działania PGW WP na 2019 rok*, zaakceptowany przez podsekretarza stanu działającego z upoważnienia Ministra, został przekazany do PGW WP.

(akta kontroli str. 166-182, 754-772, 776-817, 1259-1262, 1275-1285)

Program realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną na 2018 r. został zaakceptowany przez podsekretarza stanu i przesłany do PGW WP w dniu 29 maja 2018 r. Taki program na rok 2019 został uzgodniony przez podsekretarza stanu z upoważnienia Ministra i przesłany do prezesa PGW WP przy piśmie z dnia 31 lipca 2019 r. Z kolei *Program planowanych inwestycji w gospodarce wodnej na 2018 r.* został uzgodniony przez podsekretarza stanu działającą z upoważnienia Ministra i przesłany do PGW WP w dniu 6 czerwca 2018 r., a na rok 2019 w dniu 17 czerwca 2019 r. W piśmie przekazującym uzgodniony ww. *Program planowanych inwestycji w gospodarce wodnej na rok 2019* podsekretarz stanu prosiła o wzmocnienie nadzoru nad realizacją inwestycji przez poszczególne rzgw, aby monitoring wykonania planu finansowego i rzeczowego projektów, w ramach struktury PGW WP, miał charakter systematyczny, odpowiedni do stopnia skomplikowania zadań.

(akta kontroli str. 3-7, 421-427, 183-420, 1332-1339)

Dyrektor DGWiŻŚ wyjaśniła, iż mając na uwadze, że Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej jest zarówno ministrem właściwym do spraw żeglugi śródlądowej oraz ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej, poprzez uzgodnienie programów, rozumiano również ich zatwierdzenie. Przy analizie dokumentów, nie brano pod uwagę wyłącznie prac dotyczących utrzymania wód i urządzeń wodnych związanych z żeglugą śródlądową, ale wszystkich prac utrzymaniowych. Wskazała także, iż ustawa – Prawo wodne z 2017 r. nie precyzowała procedury ani terminów aktualizacji programów planowanych inwestycji w gospodarce wodnej w związku, z czym Ministerstwo zaproponowało coroczną częstotliwość aktualizacji dokumentu. Ponadto wyjaśniła, że *PPI w 2018 roku, był rozszerzany o dodatkowe projekty w trakcie roku, ze względu na to, że zakres danych PPI został już wypracowany w latach ubiegłych, uwagi MGWiŻŚ skupiały się wokół poszczególnych projektów, ze szczególnym uwzględnieniem zadań kluczowych dla resortu, tj.: w szczególności stopni wodnych Lubiąż i Ścinawa oraz projektów wymagających pilnej interwencji, takich jak wrota przeciwpowodziowe na*

Kanale Jamneńskim. Zgłaszane uwagi i wątpliwości były przekazywane do PGW WP w roboczej korespondencji na poziomie naczelników wydziałów w marcu i kwietniu 2019 r. Zawartość i układ PPI były również konsultowane podczas licznych spotkań roboczych MGMiŻS i PGW WP.

(akta kontroli str.1300-1332)

W czerwcu 2019 r. podsekretarz stanu w MGMiŻS wystąpiła do prezesa PGW WP o dokonanie analizy wykonania rzeczowego i finansowego projektów zawartych w programie planowanych inwestycji w gospodarce wodnej i przekazanie tej informacji do dnia 19 lipca 2019 r. Poleciała także, począwszy od III kwartału 2019 r., przekazywanie powyższych informacji w terminie do 20 dnia po zakończeniu kwartału.

(akta kontroli str. 687)

Plan kontroli gospodarowania wodami na rok 2019, wykonywanej przez PGW WP został przez prezesa PGW WP przedłożony Ministrowi przy piśmie z dnia 25 stycznia 2019 r. Powyższy plan został przekazany w Ministerstwie do BKiAW, Departamentu Rybołówstwa, DOiKGW oraz Departamentu Gospodarki Morskiej celem zapoznania się i zgłoszenia ewentualnych uwag. Żaden departament nie zgłosił uwag.

Podsekretarz stanu w MGMiŻS zatwierdziła omawiany plan w dniu 26 lutego 2019 r. W dniu 2 września 2019 r. prezes PGW WP skierował wniosek do Ministra o zmiany w zatwierdzonym *Planie kontroli gospodarowania wodami na rok 2019, wykonywanej przez PGW WP.*

Podsekretarz stanu w MGMiŻS, pismem z dnia 6 września 2019 r. poinformowała Prezesa PGW WP, iż odstępstwa od planu nie wymagają dodatkowego zatwierdzenia. W uzasadnieniu podała m.in., iż plan kontroli stanowi dokument planistyczny, który co do zasady powinien być zatwierdzony przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej na początku roku, którego dotyczy. Jednocześnie wskazała, że dopuszcza się odstępstwa od zatwierdzonego planu, m.in. związane z wykonywaniem dodatkowych kontroli doraźnych, co może skutkować brakiem możliwości zrealizowania ww. dokumentu w całości. Podsekretarz stanu zwróciła się także z prośbą o przesłanie do dnia 29 lutego 2020 r. sprawozdania z realizacji *Planu kontroli gospodarowania wodami na rok 2019, wykonywanej przez PGW WP*, uwzględniającego przegląd kontroli planowych oraz kontroli doraźnych, a także krótkie wyjaśnienie w odniesieniu do kontroli planowych niezrealizowanych.

(akta kontroli str. 568-575, 1259-1274)

Minister nie zlecał w 2019 r. prezesowi PGW WP przeprowadzenia kontroli nieujętych w planie kontroli. W ramach postępowania o ustalenie wysokości odszkodowania w trybie art. 469 ust. 3 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., prowadzonego w DOiKGW w 2019 r., została skierowana prośba do dyrektora RZGW w Gdańsku PGW WP o przeprowadzenie kontroli gospodarowania wodami w zakresie przestrzegania warunków ustalonych w decyzji starosty elbląskiego.

(akta kontroli str.1259-1264)

W latach 2018-2019 MGMiŻS przeprowadziło dwie kontrole w PGW WP w trybie określonym w przepisach ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*⁸ dotyczące:

- kontroli zakupu i wdrożenia Zintegrowanego Systemu Zarządzania <eden>;

⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

- wykorzystania dotacji celowej udzielonej PGW WP w 2018 r. na zapewnienie skuteczności ochrony ludności przed powodzią⁹.

W wyniku kontroli Zintegrowanego Systemu Zarządzania <eden> zostały sformułowane następujące zalecenia pokontrolne:

- 1) prowadzenie postępowań przetargowych bezwzględnie zachowując zasadę uczciwej konkurencji i równego traktowania wszystkich oferentów;
- 2) przestrzeganie wewnętrznych uregulowań dotyczących zamówień publicznych;
- 3) ustalenie szacunkowej wartości zamówienia w oparciu o rozeznanie (analizę) rynku;
- 4) rzetelne sporządzanie dokumentacji związanej z prowadzonymi postępowaniami przetargowymi;
- 5) dokonanie wyboru wykonawcy na podstawie sprecyzowanych i dookreślonych kryteriów oceny ofert;
- 6) dokonanie zapłaty za faktury po ich sprawdzeniu pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym oraz zatwierdzeniu do wypłaty.

(akta kontroli str. 3-8, 576-585)

W okresie objętym kontrolą DOiKGW MG MiŻŚ przeprowadził 15 kontroli gospodarowania wodami w PGW WP, 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 3 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 regionalnym zarządom gospodarki wodnej, będącym jednostkami budżetowymi.

(akta kontroli str. 644-646, 1407-1411)

DOiKGW MG MiŻŚ w ramach prowadzenia spraw z zakresu kontroli gospodarowania wodami w stosunku do PGW WP opracował wzór wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego, stosownie do art. 407 ust. 6 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., a także wzór wniosku o udzielenie przyrzeczenia wydania pozwolenia wodnoprawnego, stosownie do art. 412 ust. 12 tej ustawy. Wzory ww. wniosków zostały zamieszczone na stronie BIP Ministerstwa oraz przesłane do prezesa PGW WP oraz jednostek organizacyjnych PGW WP. Ponadto DOiKGW:

- przesłał wyjaśnienia do PGW WP o sposobie reprezentacji PGW WP w sprawach rozstrzyganych w trybie postępowania administracyjnego;
- wezwał PGW WP do przedłożenia zestawień pozwoleń wodnoprawnych pozostających w obrocie prawnym, udzielonych podmiotom, których prawa i obowiązki w zakresie gospodarowania wodami, z dniem 1 stycznia 2018 r., przejęło PGW WP oraz pozwoleń wodnoprawnych wygasłych, ograniczonych lub cofniętych w przeciągu ostatnich 10 lat, tj. od 1 stycznia 2009 r., dotyczących wykonania urządzeń wodnych oraz korzystania z wód, wydanych

⁹ Kontrola przeprowadzana od dnia 21 października 2019 r. i niezakończona do czasu zakończenia kontroli NIK.

na rzecz podmiotów, w których prawa i obowiązki z dniem 1 stycznia 2018 r. wstąpiło PGW WP, w związku z obowiązkiem dokonania przez Ministra przeglądu pozwoleń wodnoprawnych;

- przekazał w listopadzie 2019 r. do prezesa PGW WP (a także do wiadomości dyrektorów RZGW) dokument, pn.: *Zalecenia – Procedura przeprowadzenia ocen wodnoprawnych opracowanych przez Wydział Ocen Wodnoprawnych*. Dokument ten stanowił zbiór zapisów i wzorów wniosków dla wydawania oceny wodnoprawnej łącznie ze zwolnieniem od zakazów obowiązujących na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, o których mowa odpowiednio w art. 425 i 427 ust. 2 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

(akta kontroli str. 2106-2108)

W DGWiŻS zajmowano pisemnie lub w ramach kontaktów roboczych stanowiska do przekazywanych przez PGW WP wniosków, opracowań, zapytań, czy zgłaszanych wątpliwości dotyczących realizacji inwestycji. Akceptowano wnioski prezesa PGW WP, dotyczące zadań inwestycyjnych, m.in. w sprawach:

- uruchomienia środków z rezerwy celowej;
- wypłaty środków w ramach umów dotacji;
- opinii w zakresie lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Minister przewodniczył lub współprzewodniczył w pracach komitetów sterujących, powołanych w związku z realizacją kluczowych inwestycji w gospodarce wodnej:

- Komitetu Sterującego w sprawie realizacji inwestycji budowy stopnia wodnego Siarzewo,
- Komitetu Sterującego Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w Dorzeczu Odry i Wisły – POPDOW,
- Komitetu Sterującego Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry – POPDO.

Rolą przewodniczącego i pozostałych członków ww. komitetów było zapewnienie ukierunkowania, doradztwa oraz koordynacji działań realizowanych przez PGW WP w projektach inwestycyjnych. Ponadto w MGWiŻS organizowane były spotkania pomiędzy kierownictwem resortu, a kierownictwem PGW WP, podczas których kierownictwo PGW WP dostawało stosowne wytyczne i polecenia do realizacji m.in. w zakresie inwestycji oraz prezentowało swoje koncepcje, informowało o planowanych działaniach, czy też zaistniałych trudnościach i możliwościach ich rozwiązania. Ponadto komórki merytoryczne DGWiŻS na bieżąco korespondowały z PGW WP i przekazywały stanowiska resortu w zakresie realizacji inwestycji w gospodarce wodnej.

(akta kontroli str. 1322-1325, 1508-1509)

DGWiŻS – w zakresie spraw związanych z monitoringiem rozporządzania mieniem przez RZGW PGW WP – zainicjował i ściśle współpracował z PGW WP przy tworzeniu procedury gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, będącym we władaniu PGW WP. Efektem prac nad dokumentem 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 (rzgw)*. Jednocześnie w DGWiŻS prowadzono zestawienia, 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*¹⁰ – w przypadku, gdy wartość rynkowa przedmiotu rozporządzenia przekracza 200 000 zł,
- w trybie art. 213 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. – 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 z 2017 r.¹¹ – 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 nieruchomość¹².

(akta kontroli str. 1210-1221)

Podsekretarz stanu w MG MiŻŚ, w procesie wyboru podmiotu uprawnionego do badania rocznego sprawozdania finansowego sporządzonego przez PGW WP za rok 2018 i rok 2019, poleciła prezesowi PGW WP w dniu 23 listopada 2018 r. przesłanie do zatwierdzenia opisu przedmiotu zamówienia i kryteriów oraz sposobu oceny ofert zamówienia publicznego, informując jednocześnie, iż po przeprowadzeniu przez PGW WP postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, minister właściwy do spraw gospodarki wodnej dokona wyboru firmy audytorskiej do przeprowadzenia badania sprawozdania finansowego, zatwierdzając najkorzystniejszą ofertę. Po zatwierdzeniu w dniu 26 listopada 2018 r. ww. dokumentów przez podsekretarza stanu w MG MiŻŚ, prezes PGW WP w dniu 30 listopada 2018 r. ogłosił przetarg nieograniczony na badanie sprawozdania finansowego za rok 2018 i rok 2019 PGW WP. W dniu 27 grudnia 2018 r. działająca z upoważnienia Ministra podsekretarz stanu zatwierdziła wybór najkorzystniejszej oferty, podmiotu uprawnionego do badania rocznego sprawozdania finansowego sporządzonego przez PGW WP za 2018 r. i 2019 r.

(akta kontroli str. 525-567)

W marcu 2019 r. podsekretarz stanu w MG MiŻŚ wystąpiła do prezesa PGW WP o przekazanie sprawozdania z działalności PGW WP i sprawozdania finansowego PGW WP za rok 2018, informacji w sprawie realizacji zadań PGW WP – do dnia 15 maja 2019 r. Podsekretarz stanu wskazała, iż wyznaczenie wcześniejszego terminu uzasadnione jest dokonaniem pogłębionej analizy tych dokumentów, mając na uwadze kryteria oceny, na podstawie, których Minister musi wydać ocenę, a powinien mieć stosowny czas na zapoznanie się z całą wymaganą dokumentacją, aby sporządzić i uzasadnić swoją ocenę. Zwróciła się także z prośbą o *dokonanie przez Wody Polskie refleksji na temat funkcjonowania Wód Polskich w 2018 r. oraz przekazania do MG MiŻŚ postulatów dotyczących usprawnienia działalności Wód Polskich w następnych latach*. Ponownie w dniu 17 maja 2019 r. podsekretarz stanu w MG MiŻŚ przypomniała o upływie wyznaczonego terminu (15 maja 2019 r.) i ponowiła prośbę o podanie oczekiwań dotyczących funkcjonowania PGW WP informując, iż nie wpłynął do Ministerstwa żaden dokument wskazany w piśmie z dnia 20 marca 2019 r. Podsekretarz stanu zwróciła się z prośbą o niezwłoczne (w terminie do dnia 22 maja 2019 r.) przekazanie wszystkich powyższych informacji. Ww. pisma skierowane do prezesa PGW WP w sprawie przekazania niezbędnych dokumentów i informacji pozostały bez odpowiedzi.

(akta kontroli str. 1510-1515, 2136)

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1302, ze zm.

¹¹ Art. 264 ust. 4 ww. ustawy został uchylony przez art. 1 pkt 48 lit. b ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 2170).

¹² 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 – tj. do dnia 23 listopada 2019 r.

Sprawozdanie z działalności PGW WP za 2018 r. zostało przekazane Ministrowi w dniu 1 lipca 2019 r. i w tym dniu Minister je zatwierdził.

(akta kontroli str. 428-522)

Zastępca dyrektora DGWiŻŚ wyjaśniła m.in., że: *należy zwrócić uwagę na zbieg terminów ustawowych na przekazanie przez Wody Polskie przedmiotowego Sprawozdania oraz dokonanie oceny Wód Polskich przez ministra. Zgodnie z art. 240 ust. 14 ustawy Prawo wodne Wody Polskie przekazują do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej Sprawozdanie z działalności Wód Polskich w terminie do 30 czerwca, a jednocześnie zgodnie z art. 358 ust. 1 ustawy Prawo wodne minister dokonuje oceny działalności Wód Polskich do 30 czerwca m.in. na podstawie analizy ze sprawozdania PGW WP. Informuję, że Sprawozdanie z działalności Wód Polskich wpłynęło do tut. urzędu w dniu 1 lipca i tego samego dnia, po wnikliwej analizie, została dokonana ocena działalności Wód Polskich. W związku z powyższym dokumentem dokonania analizy, w tak krótkim czasie, jest sama ocena działalności Wód Polskich. Dokonując oceny działalności Wód Polskich za 2018 rok, DGWiŻŚ dostrzegł problem związany ze zbiegiem ww. terminów i podjął czynności związane z nowelizacją art. 358 ust. 1, tak aby zapewnić bardziej szczegółową analizę sprawozdania.*

(akta kontroli str. 924-927)

Sprawozdanie finansowe PGW WP za 2018 r. zostało przekazane Ministrowi w dniu 21 czerwca 2019 r.

Dyrektor BBF MGMiŻŚ zgłosił do DGWiŻŚ uwagi do ww. sprawozdania, dotyczące m.in. *niezgodności/niespójności danych przedstawionych w sprawozdaniu finansowym z danymi wykazanymi w zatwierdzonym przez (...) Ministra oraz Ministra Finansów Sprawozdaniu z wykonania rocznego planu finansowego za 2018 r. PGW WP. 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.*

Dyrektor BBF MGMiŻŚ zwróciła uwagę m.in. na następujące zagadnienia:

- *konieczność wyjaśnienia przyczyn nieprzeprowadzenia inwentaryzacji rzeczowych aktywów trwałych przez PGW WP zgodnie z art. 26 ust 1 uor.*
- *konieczność przedstawienia w sprawozdaniu informacji, w jaki sposób został przekształcony bilans KZGW i rzgw w bilans otwarcia PGW WP.*

W piśmie podkreślono, iż sprawozdanie zostało sporządzane niezgodnie z obowiązującym terminem określonym w ustawie o rachunkowości oraz wskazano, iż uwagi i wykazane rozbieżności pomiędzy przedłożonymi przez PGW WP sprawozdaniami wymagają wyjaśnienia lub korekty, gdyż wskazują na nierzetelność ksiąg rachunkowych, na podstawie, których zostały one sporządzone.

Wymienione wyżej uwagi zostały przekazane do PGW WP przez dyrektora DGWiŻŚ w dniu 27 czerwca 2019 r. z prośbą o wyjaśnienie, bądź dokonanie korekty dokumentu. Główny księgowy PGW WP ustosunkował się do wniesionych uwag w dniu 5 lipca 2019 r. Minister zatwierdził sprawozdanie finansowe PGW WP za 2018 r. w dniu 1 lipca 2019 r.

(akta kontroli str. 595-643)

Minister dokonał, w dniu 1 lipca 2019 r., oceny działalności PGW WP za rok 2018 wskazując, iż *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, oceniam działalność Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w 2018 r. pozytywnie z zastrzeżeniami. Jednocześnie w treści oceny zawarto 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 ocenie Minister podkreślił także m.in., iż PGW WP:

- nie przeprowadziło na dzień 31 grudnia 2018 r. inwentaryzacji rzeczowych aktywów trwałych, wymaganej art. 26 ust. 1 ustawy rachunkowości, w związku, z czym nie było możliwości potwierdzenia istnienia, kompletności wyceny tej pozycji, a tym samym funduszu założycielskiego;
- mimo uzyskania dotacji w łącznej wysokości 698 222 831,17 zł, zamknęło rok 2018 ze stratą na poziomie 38 529 390,77 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.

Ponadto w ocenie Minister przywołał opinię biegłego rewidenta, zgodnie, z którą m.in. *sprawozdanie finansowe Wód Polskich przedstawia rzetelny i jasny obraz sytuacji majątkowej i finansowej jednostki na dzień 31 grudnia 2018 r. oraz jej wyniku finansowego i przepływów pieniężnych za rok obrotowy zakończony w tym dniu, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351) i przyjętymi zasadami rachunkowości, jest zgodne, co do formy i treści z obowiązującymi przepisami prawa i postanowieniami statutu Wód Polskich oraz zostało sporządzone na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych.*

(akta kontroli str. 586-643, 716-750, 924-927)

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

(akta kontroli str. 587-595, 716-750)

Minister w piśmie z dnia 28 sierpnia 2018 r., skierowanym do dyrektora Biura Prezesa PGW WP, przypomniał o zbliżającym się terminie oceny prezesa PGW WP i wskazał konieczność przedstawienia informacji w zakresie działalności prezesa PGW WP w 2018 r.

Podsekretarz stanu w MGMIŻŚ, w zastępstwie Ministra, dokonała w dniu 1 października 2019 r. oceny okresowej prezesa PGW WP za rok 2018 wskazując, iż *biorąc pod uwagę: roczną ocenę działalności Wód Polskich 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, oceniam działalność Prezesa Wód Polskich 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.

(akta kontroli str. 1508-1508b)

W 2018 r. PGW WP poniosło koszty ogółem w kwocie 1 110 955,9 tys. zł, tj. o 266 173,1 tys. zł niższej (o 19,3%) od planowanej w ustawie budżetowej (1 377 129,0 tys. zł) oraz niższej o 402 326,9 tys. zł (o 26,6%) od planu po zmianach. Kwota kosztów ujęta w planie finansowym PGW WP, według ustawy budżetowej, była niższa o 1.098.831,0 tys. zł, tj. o 44,4% od maksymalnego limitu wydatków, ustalonego w art. 569 ust. 1 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., określającego skutki finansowe wejścia w życie tej ustawy, który na 2018 rok wynosił 2 475,96 mln zł.

W 2019 r. PGW WP miało zaplanowane w planie finansowym według ustawy budżetowej koszty w kwocie 1 486 549 tys. zł, tj. o 59,4% niższej od maksymalnego limitu wydatków ustalonego w art. 569 ust. 1 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. określającego skutki finansowe wejścia w życie tej ustawy, który wynosił na rok 2019 – 3 662,32 mln zł. W badanym okresie nie wystąpiły przypadki przekroczenia lub zagrożenia przekroczenia maksymalnego limitu wydatków przyjętego na dany rok budżetowy w art. 569 ust. 1 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

Dyrektor DGWiŻS wyjaśniła, iż: *wykorzystanie przez PGW WP maksymalnego limitu wydatków, zgodnie z ustawą Prawo wodne, monitorowane było każdorazowo przed podpisaniem umów dotacji oraz przy uruchamianiu kolejnych środków w ramach rezerw celowych. Ponadto weryfikowano czy po przekazaniu środków do PGW WP nie zostanie przekroczony powyższy limit na dany rok. Dodatkowo wykorzystanie środków monitorowane było poprzez weryfikację danych przekazywanych przy RB-BZ2 półrocznym sprawozdaniu z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej, przekazywanego za okres od początku roku do dnia 30 czerwca danego roku.*

(akta kontroli str. 819, 879-923)

Do dnia zakończenia kontroli nie została wykonana delegacja, zawarta w art. 210 ust. 1 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., dotycząca wydania przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej wspólnie z ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi, rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji, zbierania, aktualizowania oraz udostępniania danych z ewidencji urządzeń melioracji wodnych oraz ustalenia obszaru, na którym urządzenia melioracji wodnych wywierają korzystny wpływ.

Minister, do dnia zakończenia kontroli, nie udzielił wyjaśnień w przedmiotowej sprawie. Wyjaśnienia w tym zakresie zostały udzielone przez podsekretarz stanu w MGMiŻS działającą z upoważnienia Ministra, która wskazała m.in., że: *sposób prowadzenia ewidencji, zbierania, aktualizowania oraz udostępniania danych z ewidencji urządzeń melioracji wodnych oraz ustalenia obszaru, na którym urządzenia melioracji wodnych wywierają korzystny wpływ zgodnie z art. 210 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne określają w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw gospodarki wodnej oraz minister właściwy do spraw rozwoju wsi. Przypisanie dwóm resortom przedmiotowego rozporządzenia, bez wskazania jednostki koordynującej jest przyczyną dotychczasowego braku aktu prawnego. (...).*

Podsekretarz stanu w MGMiŻS udokumentowała szereg działań podjętych w Ministerstwie w celu terminowego opracowania i opublikowania przedmiotowego rozporządzenia.

(akta kontroli str. 2228, 2345-2371)

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

1. 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 w dniu 10 września 2018 r. przez prezesa PGW WP *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.

Podsekretarz stanu w MG MiŻŚ oraz Dyrektor DG WiŻŚ w MG MiŻŚ identycznie wyjaśniły, że: *zgodnie z art. 356 ust. 2 pkt 3 ust. ustawy Prawo wodne, minister właściwy do spraw gospodarki wodnej zatwierdza roczne plany działalności. Z kolei art. 240 ust. 13 ustawy Prawo wodne, zobowiązuje ministra do zatwierdzenia rocznego planu działania, który to plan Wody Polskie sporządzają i przekazują Ministrowi do dnia 31 lipca roku poprzedzającego rok, którego plan dotyczy. W związku z powyższym jedynym planem działalności, który zatwierdza Minister zgodnie z art. 356 ust. 2 pkt 3 jest plan działania wymieniony w art. 240 ust. 13. Plan działalności (...) jest dokumentem, który Wody Polskie sporządzają na podstawie art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, § 1 pkt 1 rozporządzenia MF w sprawie planów działalności i sprawozdania z ich wykonania oraz komunikatu MG MiŻŚ z 12 września 2017 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla jednostek podległych i nadzorowanych w działach administracji rządowej gospodarka morską, rybołówstwo i żegluga śródlądowa i dotyczy kontroli zarządczej. Dokument ten nie wymaga zatwierdzenia przez ministra w trybie art. 356 ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo wodne.*

Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego, pomimo żądania kontrolerów nie przedstawił przyczyn niewystąpienia w Ministerstwie do prezesa PGW WP o przedłożenie *Planu działalności PGW WP na 2018 r.*

(akta kontroli str. 6-9, 820-822, 1275-1299, 1985-1989, 2377-2379)

Zdaniem NIK, plan działania i plan działalności PGW WP to dwa różne dokumenty, sporządzane w oparciu o różne podstawy prawne i różniące się zakresem informacji. Tym samym nie można zgodzić się ze stanowiskiem, iż *jedynym planem działalności, który zatwierdza Minister zgodnie z art. 356 ust. 2 pkt 3 jest plan działania wymieniony w art. 240 ust. 13*. Przedstawione w wyjaśnieniach stanowisko, iż plan działalności *nie wymaga zatwierdzenia przez ministra w trybie art. 356 ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo wodne*, pozostaje w sprzeczności z brzmieniem tego przepisu, w którym jednoznacznie zobowiązano ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej do sprawowania nadzoru nad PGW WP w szczególności m.in. poprzez zatwierdzanie rocznych planów działalności.

W ocenie NIK, brak działań w celu zatwierdzenia przez Ministra planu działalności PGW WP na rok 2018 i rok 2019 był postępowaniem niezgodnym z prawem i świadczy o niepełnym nadzorowaniu PGW WP.

2. Minister nie wystąpił do prezesa PGW WP, w ramach sprawowanego nadzoru nad PGW WP, o opracowanie i przedłożenie *Planu działania PGW WP na 2018 r.*

Powyższa nieprawidłowość została opisana w wystąpieniu skierowanym do Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w dniu 24 kwietnia 2019 r. po przeprowadzonej w Ministerstwie kontroli P/19/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 22 – Gospodarka wodna. NIK w ww. wystąpieniu oceniła, iż niewystąpienie przez Ministra, w ramach sprawowanego nadzoru, do prezesa

PGW WP o opracowanie i przedłożenie Planu działania PGW WP było postępowaniem nierzetelnym i utrudniało sprawowanie nadzoru nad PGW WP.

(akta kontroli str. 1479-1507)

3. Minister 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 roku i 2019 roku,

pomimo dyspozycji art. 356 ust. 2 pkt 6 lit a i b ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

Dyrektor DGWiŻŚ wyjaśnił: (...) do DGWiŻŚ nie wpłynął Plan kontroli gospodarowania wodami na 2018 r. oraz Plan kontroli w jednostkach organizacyjnych PGW WP na 2018 r. Jednocześnie wyjaśniam, że sporządzenie ww. planów nie było możliwe w 2017 r., ponieważ nowa ustawa Prawo wodne (Dz.U. z 2018 r. poz. 2268, ze zm.), która utworzyła PGW WP, weszła w życie dopiero 1 stycznia 2018 r. Z uwagi na powyższe, DGWiŻŚ nie zażądał od PGW WP sporządzenia i przekazania planów na rok 2018.

Natomiast Plan kontroli w jednostkach organizacyjnych PGW WP na 2019 r. nie wpłynął do DGWiŻŚ, a Departament nie zażądał jego przedłożenia.

(akta kontroli str. 2165-2172)

Podsekretarz stanu w MGWiŻŚ wyjaśniła: ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2018 r. poz. 2268, ze zm.) weszła w życie 1 stycznia 2018 r., zatem sporządzenie w 2017 r. Planu kontroli w jednostkach organizacyjnych Wód Polskich oraz Planu kontroli gospodarowania wodami na rok 2018 nie było możliwe. Z uwagi na powyższe, nie wzywałam Prezesa Wód Polskich do przedłożenia do zatwierdzenia ww. planów.

Odnosząc się do zarzutu niewzwania Prezesa Wód Polskich do przedłożenia do zatwierdzenia Planu kontroli w jednostkach organizacyjnych Wód Polskich na rok 2019, należy zauważyć, że ustawa Prawo wodne nie precyzuje w jakim terminie ma zostać złożony ww. Plan, ani nie wskazuje trybu i terminu, w jakim minister zobowiązany jest wzywać Prezesa do przedłożenia przedmiotowego Planu.

(akta kontroli str. 2372-2376)

Zdaniem NIK, mając na uwadze określone w art. 356 ust. 2 pkt 6 lit a i b ustawy – Prawo wodne z 2017 r. zadania Ministra w zakresie nadzoru sprawowanego nad PGW WP, nie można zaakceptować bierności w postępowaniu Ministra w przypadku nieprzedłożenia mu w celu zatwierdzenia przez prezesa PGW WP ww. planów kontroli.

W ocenie NIK opisane postępowanie świadczy o niepełnym nadzorowaniu PGW WP przez Ministra.

4. Minister, w wyniku błędnej interpretacji przepisów ustawy – Prawo wodne z 2017 r. nie wypowiedział się, co do przedłożonych mu przez prezesa PGW WP zmian zaproponowanych przez PGW WP w lipcu 2018 r. do *Programu planowanych inwestycji w gospodarce wodnej na 2018 rok*¹³ – poprzez ich zatwierdzenie bądź odmowę zatwierdzenia, co było niezgodne z art. 356 ust. 2 pkt 4 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

¹³ Polegających na rozszerzeniu przedmiotowego dokumentu o dwa nowe zadania.

Dyrektor DGWiŻŚ wyjaśniła m.in. (...) Program planowanych inwestycji w gospodarce wodnej (zwany dalej PPI) jest dokumentem kierunkowym, przygotowywanym przez PGW WP na początku roku i zawierającym wykaz inwestycji do realizacji w danym roku, wraz z ich szacunkowym kosztem, proponowanymi źródłami finansowania oraz pozostałymi informacjami o projektach. PPI nie jest jednak dokumentem finansowym, przepisy nie określają konieczności jego aktualizacji w ciągu roku ani sporządzania z niego cyklicznych sprawozdań (...). Z kolei ocena działalności PGW WP jest dokonywana przez Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej biorąc pod uwagę m.in. sprawozdanie z działalności oraz roczne sprawozdanie finansowe PGW WP, a więc dokumenty zawierające analizy w oparciu o kompletne dane za cały okres sprawozdawczy. Z uwagi na różne przeznaczenie dokumentów oraz różne terminy ich opracowania mogą istnieć rozbieżności między oceną działalności PGW WP i PPI za 2018 rok. (...) Zgodnie z podsumowaniem realizacji PPI w 2018 r., przekazany przez PGW WP, na jego realizację wydatkowano 622 411 756 zł, co stanowiło 55% planu zakładanego na etapie uzgadniania PPI przez Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej. (...). Znaczną przyczyną rozbieżności między planem a wykonaniem (ok. 350 mln zł) jest przesunięcie na kolejne lata części płatności na projektach wieloletnich, realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły. Do PPI w maju 2018 r. zostało wpisanych 147 zadań ze wskazanym źródłem finansowania na łączną kwotę ok. 1,14 mld zł. Zgodnie z pismem PGW WP z 3 lipca 2018 r. PPI został uzupełniony o dwa dodatkowe projekty, zatem na liście znajdowało się łącznie 149 zadań inwestycyjnych. Zgodnie ze sprawozdaniem finansowym w 2018 r. PGW WP realizowało 137 zadań inwestycyjnych z 12 źródeł finansowania, z czego zakończonych zostało 28 projektów z 5 źródeł finansowania. Należy zaznaczyć, że w tym przypadku przez realizację, należy rozumieć ponoszenie środków finansowych na projekty. Oprócz tych zadań PGW WP przygotowywało również do realizacji kolejne projekty na następne lata. Zadania te, łącznie z innymi zadaniami planowanymi do realizacji w przyszłości, zostały zamieszczone w drugiej części PPI jako „planowane zadania bez określonych źródeł finansowania”. Jeśli nowe okoliczności pojawiające się w trakcie roku (np. wyniki przeglądów okresowych obiektów hydrotechnicznych) powodowały konieczność wydatkowania środków na zadania pierwotnie nieposiadające finansowania, wówczas liczba projektów realizowanych ulegała zwiększeniu. Analogicznie, jeśli w celu zapewnienia terminowej realizacji pilnych projektów konieczne było zwiększenie środków, wówczas część projektów, w ocenie inwestora mniej pilnych, mogło być pozbawionych finansowania. Z powyższego względu PPI, jako dokument bazowy, co do zasady nie jest aktualizowany w trakcie roku i nie jest jedyną podstawą do oceny finansowego wykonania zadań PGW WP w danym roku sprawozdawczym. Planowane wykonanie projektów PPI corocznie będzie rozbieżne od faktycznego wykonania za cały rok, wykazanego w Sprawozdaniu z wykonania planu finansowego PGW WP.

(akta kontroli str. 1300-1359)

W ocenie NIK, brak zatwierdzenia przez Ministra zmian polegających na zwiększeniu liczby zadań ujętych przez PGW WP w Programie planowanych inwestycji w gospodarce wodnej na 2018 rok był postępowaniem niezgodnym z prawem.

5. Minister uznał za niezasadne zatwierdzanie zmian w Planie kontroli gospodarowania wodami na rok 2019 przewidzianych do wykonania przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, pomimo skierowanego we wrześniu 2019 r. przez prezesa PGW WP wniosku w tej sprawie.

Działająca z upoważnienia Ministra 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.

(akta kontroli str. 568-575)

Podsekretarz stanu w MG MiŻS wyjaśniła m.in., iż, zgodnie z art. 356 ust. 2 pkt 6 lit. b ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, minister właściwy do spraw gospodarki wodnej zatwierdza Plan kontroli gospodarowania wodami wykonywanej przez PGW WP. Zatwierdzenie Planu gospodarowania wodami nastąpiło w dniu 26 lutego 2019 r. W dniu 2 września 2019 r. PGW WP wystąpiło z pismem do ministra o zatwierdzenie zmienionego Planu kontroli gospodarowania wodami na rok 2019 r. Po dokonaniu analizy ww. pisma oraz zakresu proponowanych zmian, pismem z dnia 6 września 2019 r. (znak: DGWiZS.WNM.95.3.1.2019.WP), działając z upoważnienia ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej poinformowała Prezesa PGW WP, że dopuszcza się odstępstwa od zatwierdzonego Planu i nie wymagają one dodatkowego zatwierdzenia. Ustawa Prawo wodne nie wymaga każdorazowego zatwierdzania zmian w Planie gospodarowania wodami. Uznałam, że sprawozdanie z realizacji Planu kontroli gospodarowania wodami będzie wystarczającym elementem nadzoru w tym zakresie. W związku z tym zobligowałam Prezesa PGW WP do przesłania do dnia 29 lutego 2020 r. sprawozdania z realizacji Planu kontroli gospodarowania wodami na rok 2019, wykonywanej przez Państwowe Gospodarstwa Wodne Wody Polskie, uwzględniającego przegląd kontroli planowych oraz kontroli doraźnych, a także krótkie wyjaśnienia w odniesieniu do kontroli planowych niezrealizowanych.

(akta kontroli str. 1806-1809)

Zdaniem NIK, w sytuacji, gdy zatwierdzanie planu kontroli gospodarowania wodami wykonywanej przez PGW WP jest, w myśl art. 356 ust. 2 pkt 6 lit. b ustawy – Prawo wodne z 2017 r., jednym z elementów nadzoru sprawowanego przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej nad PGW WP, to dokonanie zmiany zatwierdzonego planu również wymaga jego akceptacji. Dokonywanie bez zatwierdzenia Ministra zmian w ww. planie może spowodować, iż dokument ten nie będzie w swojej treści odzwierciedlać stanu, który został zatwierdzony przez Ministra. Tym samym brak akceptacji dokonywanych zmian może w istotny sposób ograniczyć skuteczny nadzór Ministra w przedmiotowym zakresie nad PGW WP.

W ocenie NIK, niezatwierdzenie zmian w obowiązującym planie kontroli gospodarowania wodami wykonywanej przez Wody Polskie, było nierzetelne.

6. Dyrektor DGWiŻS w obowiązujących, w okresie objętym kontrolą, regulaminach wewnętrznych DGWiŻS, nie uwzględnił, w szczegółowych zakresach zadań komórek organizacyjnych tego departamentu, zadań związanych z obowiązkami Ministra w zakresie nadzoru nad PGW WP, w tym:

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

- zatwierdzania 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.;
- polecenia przeprowadzenia kontroli nieujętych w planie kontroli, o którym mowa w art. 356 ust. 2 pkt 7 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

DGWiŻŚ, w myśl regulacji zawartych w § 21 ust. 4 pkt 3 obowiązujących w Ministerstwie od dnia 24 marca 2018 r. regulaminów organizacyjnych, prowadził sprawy nadzoru Ministra nad PGW WP. Zgodnie z § 11 ust. 5 ww. regulaminów organizacyjnych Ministerstwa regulamin wewnętrzny określający organizację oraz szczegółowy zakres zadań komórki organizacyjnej ustala dyrektor, a regulamin ten określa w szczególności szczegółowy zakres zadań komórki organizacyjnej wynikający z regulaminu oraz szczegółowe zakresy zadań, wydziałów, zespołów, samodzielnych stanowisk i sekretariatu.

(akta kontroli str. 10-32, 1846-1921)

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 z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁴. 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.

Dyrektor DGWiŻŚ, w sprawie nieujęcia zadań w regulaminie wewnętrznym tego departamentu, wyjaśnił odnośnie do:

- zatwierdzania planu finansowego, o którym mowa w art. 356 ust. 2 pkt 3 ustawy – Prawo Wodne z 2017 r. – *Literalnie nie ma wskazanego zapisu, ale niektóre zadania są wskazane poprzez współpracę z innymi wydziałami. Na tym etapie nie widziałam takiej potrzeby, a w przyszłości doprecyzowanie zapisu na pewno ułatwi działanie departamentu;*
- zatwierdzania 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. – *Nie wynika w sposób jednoznaczny. Na etapie tworzenia regulaminu nie wydawało mi się konieczne, aby zostało te zadania wpisane w regulamin wewnętrzny. Wynika to z tego, że zadania niewskazane dla innych komórek organizacyjnych departamentu wykonuje Wydział Nadzoru i Mienia.*
- polecenia przeprowadzenia kontroli nieujętych w planie kontroli, o którym mowa w art. 356 ust. 7 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. – *Powinien być wskazany, jako właściwy w zakresie tego działania, ale nie zostało to uregulowane w regulaminach (organizacyjnym i wewnętrznym). Wskażę tę sprawę do Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego, jako potrzebującą doprecyzowania.*

(akta kontroli str. 2237-2239)

W ocenie NIK powyższe postępowanie było nierzetelne.

¹⁴ Dz. Urz. MF. z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

7. Minister zatwierdził sprawozdanie finansowe PGW WP za 2018 r. w dniu 1 lipca 2019 r., pomimo nieodniesienia się prezesa PGW WP do uwag wniesionych do tego sprawozdania przez BBF Ministerstwa.

W piśmie zgłaszającym uwagi dyrektor BBF MGMIŻŚ podkreśliła m.in., iż sprawozdanie zostało sporządzane niezgodnie z obowiązującym terminem określonym w ustawie o rachunkowości oraz wskazała, iż uwagi i wykazane w piśmie rozbieżności pomiędzy przedłożonymi przez PGW WP sprawozdaniami wymagają wyjaśnienia lub korekty, gdyż wskazują na nierzetelność ksiąg rachunkowych na podstawie, których zostały one sporządzone.

Powyższe uwagi zostały przekazane do PGW WP przez dyrektora DGWiŻŚ w dniu 27 czerwca 2019 r. z prośbą o wyjaśnienie bądź dokonanie korekty dokumentu. Główny księgowy PGW WP ustosunkował się do wniesionych uwag w dniu 5 lipca 2019 r., tj. cztery dni po zatwierdzeniu przez Ministra sprawozdania w wersji przekazanej przez PGW WP.

Minister do dnia zakończenia kontroli, nie udzielił wyjaśnień w przedmiotowej sprawie. Podsekretarz stanu w MGMIŻŚ działająca z upoważnienia Ministra wskazała, iż: *decyzja o zatwierdzeniu sprawozdania finansowego jest decyzją podejmowaną w sposób arbitralny przez Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, tym samym Minister, jako podmiot zatwierdzający ma możliwość nieuwzględnienia uwag złożonych do dokumentu, w szczególności w przypadku upływu terminu na jego zatwierdzenie.*

(akta kontroli str. 595-643, 1985-1989)

W ocenie NIK było to postępowanie niestaranne.

8. W Wykazie ryzyk do celów na 2019 r. przypisanych do realizacji DGWiŻŚ, 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.

W piśmie z dnia 23 lipca 2018 r., znak: KEK.311.29.2018.1 prezes PGW WP skierowanym do Pani Minister Anny Moskwy wskazał m.in.: *Ponownie informujemy, że w planie finansowym na 2019 r. zostały wskazane tylko te inwestycje, których niezrealizowanie doprowadzi do znaczącego pogorszenia skuteczności ochrony przeciwpowodziowej w szczególności lokalnej, jak również utraty ważności stosownych decyzji administracyjnych, których ponowne uzyskanie wiąże się przede wszystkim ze zwiększeniem kosztów ich realizacji. I dalej: Sygnalizujemy, że przyznany limit wydatków na 2019 rok nie zabezpiecza nawet najpilniejszych potrzeb finansowych gospodarki wodnej. Poziom limitów wydatków nie umożliwia zabezpieczenia m.in. na:*

- 64 442 tys. zł – utrzymanie wód i urządzeń wodnych, w tym na kontynuowanie zadań planowanych do realizacji w latach 2018-2019 ze środków rezerwy celowej budżetu państwa poz. 4 – przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych (...);
- 72 580 tys. zł – realizacja kolejnych najpilniejszych decyzji nakazowych. (...) Brak środków na naprawy obiektów będących w złym stanie technicznym stanie się przyczyną zagrożenia zdrowia i życia ludzi, a także znacznych strat zarówno w majątku prywatnym, jak i majątku skarbu państwa.

- 55 000 tys. zł – utrzymanie wód i urządzeń wodnych (m.in. koszenie wałów i konserwacja cieków). Potrzeby w zakresie utrzymania wód i urządzeń wodnych szacowane są na poziomie 800 mln zł rocznie (...).

Należy również wskazać spadek planowanych przychodów w planie finansowym z tytułu przychodów z art. 255 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne¹⁵ z planowanych w 2018 r. 527,6 mln zł (zrealizowane 357 mln) do 235,8 mln zł w 2019 r. – plan finansowy na 2019 r. wersja z 13 sierpnia 2018 r.

(akta kontroli str. 889-893, 920-923, 1810-1884)

Dyrektor DGWiŻS wyjaśniła: Mając na uwadze, istotny wzrost środków w 2019 r. na prace utrzymaniowe, w tym zapewnienie środków na najpilniejsze prace wskazane przez PGW WP w Programie [Program realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa na 2019 r.], w ramach działalności DGWiŻS w 2019 r. nie wskazano ryzyka związanego z finansowaniem zadań związanych z utrzymaniem wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną. W Planie działalności DGWiŻS na rok 2019, w części C: inne cele (operacyjne) przyjęte do realizacji w roku, którego dotyczy plan, przy celu 4 Zapewnienie efektywnego i skutecznego funkcjonowania PGW WP, znajduje się zadanie dotyczące zatwierdzania programów, w tym z realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną. Program został zaakceptowany przez Ministra, z informacją z PGW WP o zapewnieniu środków na działania najbardziej pilne.

Zastępca dyrektora DGWiŻS wyjaśniła m.in.: Interpretacja przepisów ustawy powoduje trudności z weryfikacją przez same regionalne zarządy gospodarki wodnej wykazów mienia SP, jakie są lub były przekazywane do PGW WP przez likwidatorów WZMiUW lub marszałków województw. Przekazywane wykazy są zbyt ogólnikowe, niejednorodne i często łączą urządzenia wodne w grupy, nie pozwalając na identyfikację pojedynczych budowli. Prowadzone przez marszałków ewidencje środków trwałych powierzonego im mienia przez to załączone wykazy najczęściej nie wymieniają dodatkowych składników majątku czy wyposażenia związanego z danym urządzeniem wodnym, nie zawierają dokumentacji związanej z urządzeniem (książka obiektu, pozwolenia budowlane i wodnoprawne, instrukcje, operatu powykonawcze, dokumentacja techniczna, eksploatacyjna itp.), co uniemożliwia właściwe ich skatalogowanie a w przyszłości prawidłowe nimi zarządzanie. Część urządzeń wodnych wykonana została bez dokumentacji lub dokumentacja ta zaginęła lub znajduje się w siedzibach nadzorów wodnych.

Ponadto występują problemy z ujawnieniem reprezentacji SP przez PGW WP w trybie art. 528 ustawy (decyzje wojewodów). Nie ma jednolitego podejścia do procedowania wniosków przez poszczególnych wojewodów.

Biorąc pod uwagę problemy, z jakimi boryka się PGW WP odnośnie przejmowanego majątku, DGWiŻS wielokrotnie spotykał się z przedstawicielami PGW WP celem weryfikacji przepisów ustawy Prawo wodne w przedmiotowych kwestiach oraz ustalenie dokonania ewentualnych zmian legislacyjnych.

(akta kontroli str. 1360-1406, 2143-2159)

Zapewnienie finansowania jedynie na najbardziej pilne potrzeby wskazane w Programie realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa na 2019 r. nie eliminuje ryzyka związanego z niewystarczającym finansowaniem zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną. Wskazane

¹⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1566 ze zm.

liczne problemy związane z przejmowaniem majątku przez PGW WP wskazują na dalsze występowanie ryzyka związanego z tym zagadnieniem.

Na podstawie art. 69 ust. 3 upf Minister Finansów Komunikatem nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r. określił standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, w których stwierdził m.in., iż *nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań. W przypadku działu administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego należy uwzględnić, jakie cele i zadania są realizowane także przez jednostki podległe lub nadzorowane. W przypadku istotnej zmiany warunków, w których funkcjonuje jednostka należy dokonać ponownej identyfikacji ryzyka.*

Zdaniem NIK, konieczne było dokonanie 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. Tym samym NIK ocenia postępowanie Urzędu Ministra jako nierzetelne.

9. Minister nie zaktualizował, po przejęciu od dnia 9 stycznia 2018 r. kierowania działem gospodarka wodna¹⁶, wydanego na podstawie art. 69 ust. 1 pkt 1 upf, zarządzenia Nr 27 z dnia 12 września 2017 r. w sprawie opisu systemu kontroli zarządczej w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej.

(akta kontroli str. 859-878, 1987)

Minister, do dnia zakończenia kontroli, nie udzielił wyjaśnień w tej sprawie. Wyjaśnienia w tym zakresie zostały udzielone przez podsekretarza stanu w MG MiZS działającą z upoważnienia Ministra, która wskazała, że: *rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (Dz. U. poz. 100), ogłoszonym w dniu 12 stycznia 2018 r., Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej objął kierowanie działem administracji rządowej gospodarka wodna. Od dnia wejścia w życie przedmiotowego rozporządzenia tj. od dnia 9 stycznia 2018 r. Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej realizuje kontrolę zarządczą wobec działu gospodarka wodna w sposób, jaki został przyjęty wobec pozostałych działów, którymi kieruje. (...) Określenie dla działu administracji rządowej gospodarka wodna wytycznych w zakresie kontroli jednostek podległych w formie komunikatu rozpoczęło proces zmiany Komunikatu z dnia 12 września 2017 r. Przygotowane w tym celu kolejne projekty, uzgadniane z Departamentem Prawnym Ministerstwa, oprócz objęcia działu administracji rządowej gospodarka wodna, uwzględniają nie tylko wymagane aktualizacje zmian ustawy o finansach publicznych, obejmują również zmiany wynikające z doświadczeń z dotychczasowej realizacji kontroli zarządczej. Ostatecznie uzgodniony projekt zostanie przedłożony do akceptacji; do tego czasu zadania z zakresu kontroli zarządczej wobec wszystkich działów, w tym działu gospodarka wodna, są realizowane w sposób jednolity dla wszystkich działów administracji rządowej kierowanych przez Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej.*

(akta kontroli str. 1985-1987)

¹⁶ Stosownie do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (Dz. U. poz. 100).

Zaniedbanie było brak aktualizacji ww. zarządzenia przez Ministra przez okres ponad dwóch lat od przejęcia kierowania działem gospodarka wodna.

10. Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, w związku z przejściem od dnia 9 stycznia 2018 r. kierowania działem 22 – Gospodarka wodna oraz przejściem nadzoru nad PGW WP, nie wystąpił do ministra środowiska o przekazanie dokumentacji niezbędnej do wykonywania zadań określonych w ustawie – Prawo wodne z 2017 r., a którą pełnomocnik do spraw organizacji PGW WP powinien przedłożyć ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej zgodnie z art. 525 ust. 9 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

Pani Anna Moskwa podsekretarz stanu działając z upoważnienia Ministra wyjaśniła, że do dnia 1 stycznia 2018 r. tj. do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, działem gospodarka wodna kierował ówczesny Minister Środowiska. W związku z powyższym, Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej nie był adresatem art. 525 ust. 9 ustawy Prawo wodne, tym samym pytanie o przejęcie dokumentacji i wystąpienie w tej sprawie do Ministra Środowiska celem jej pozyskania jest bezprzedmiotowe.

(akta kontroli str. 2160-2164)

Zdaniem NIK, w Urzędzie Ministra nie dochowano należytej staranności w związku z przejściem w styczniu 2018 r. nadzoru nad PGW WP.

11. Działająca z upoważnienia Ministra podsekretarz stanu, w procesie wyboru podmiotu uprawnionego do badania rocznego sprawozdania finansowego sporządzonego przez PGW WP za rok 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 rok 2018 i 2019, wskazanej przez działającą z upoważnienia prezesa z-cę prezesa PGW WP, 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.

Ponadto działająca z upoważnienia Ministra podsekretarz stanu w MG MiŻŚ 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 rok 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.

(akta kontroli str. 525-567)

Podsekretarz stanu Pani Anna Moskwa wyjaśniła m.in., że: (...) *do wyłącznych kompetencji ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej należy wybór firmy audytowej do przeprowadzania badania rocznego sprawozdania finansowego PGW WP. Wybór ten ma być dokonany w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych, co oznacza, że wyłącznie minister może dokonać zatwierdzenia wyboru najkorzystniejszej oferty (...).* (...) *nie miałam obowiązku złożenia oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, ponieważ nie byłam osobą wykonującą czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Zamawiającym w postępowaniu dotyczącym wyboru firmy audytorskiej do przeprowadzenia badania rocznego*

sprawozdania finansowego PGW WP było PGW Wody Polskie. Dokonałam wyboru biegłego rewidenta poprzez zatwierdzenie najkorzystniejszej oferty. (...) uznałam za wystarczające przy wyborze firmy audytowej do przeprowadzania badania rocznego sprawozdania finansowego PGW WP, aby Wody Polskie przesyłały do Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej szczegółowy opis przedmiotu zamówienia (projekt ogłoszenia przetargowego) oraz kryteria i sposób oceny ofert w celu ich zatwierdzenia. Po przeprowadzeniu przez PGW WP postępowania o udzielenie zamówienia, minister właściwy do spraw gospodarki wodnej dokonał wyboru firmy audytorskiej do przeprowadzenia badania sprawozdania finansowego, zatwierdzając najkorzystniejszą ofertę.

(akta kontroli str. 2372-2376)

Zdaniem NIK, podsekretarz stanu zatwierdzając szczegółowy opis przedmiotu zamówienia oraz kryteria i sposób oceny ofert, a także zatwierdzając wybór najkorzystniejszej oferty, wbrew stanowisku wyrażonemu w wyjaśnieniach, wykonywała czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego celem wyboru podmiotu uprawnionego do badania rocznego sprawozdania finansowego sporządzonego przez PGW WP za rok 2018 i 2019. Tym samym postępowanie podsekretarza stanu było niezgodne z prawem.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi NIK nie formułuje uwag.

- Wnioski
1. Sprawowanie nadzoru nad PGW WP w pełnym zakresie działań, o którym stanowi art. 356 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.
 2. 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 zatwierdzanie lub odmowę zatwierdzenia.
 3. Rzetelne zatwierdzanie sprawozdań finansowych PGW WP.
 4. Dokonanie przeglądu ryzyk zdefiniowanych do celów działania DGWiŻŚ w zakresie związanym z funkcjonowaniem PGW WP.
 5. Ujęcie w regulaminie wewnętrznym DGWiŻŚ zadań odnoszących się do wszystkich obowiązków Ministra dotyczących nadzoru nad PGW WP.
 6. 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.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 27 lutego 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Tadeusz Dziuba