



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Środowiska

KSI.410.006.05.2019

Pan
Przemysław Dac
Prezes
Państwowego Gospodarstwa Wodnego
Wody Polskie
ul. Grzybowska 80/82
00-844 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (dalej: PGW WP) Zarząd Zlewni w Ostrołęce (dalej: „ZZ”), ul. Poznańska 19, 07-409 Ostrołęka
Kierownik jednostki kontrolowanej	Przemysław Daca, Prezes, od 17 stycznia 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Mariusz Gajda, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska wykonujący obowiązki Prezesa Wód Polskich, od 1 stycznia 2018 r. do 16 stycznia 2018 r. (akta kontroli str. 2922)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania w celu zapewnienia utworzenia i funkcjonowania PGW Wody Polskie 2. Zapewnienie ochrony ludności i mienia przed powodzią 3. Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa 4. Działania związane z wydawaniem zgód wodnoprawnych 5. Działania związane z opłatami za usługi wodne
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do dnia 24 stycznia 2020 r. z wykorzystaniem dowodów powstałych przed 1 stycznia 2018 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	1. Damian Pazio, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/71/2019 z 6 grudnia 2019 r. 2. Waldemar Brodziuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/73/2019 z 10 grudnia 2019 r. 3. Krzysztof Dąbrowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/3/2020 z 10 stycznia 2020 r. (akta kontroli str. 1-2, 2690-2693)

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, działania podjęte przez Dyrektora Zarządu Zlewni w Ostrołęce związane z utworzeniem i zapewnieniem odpowiednich warunków organizacyjnych i kadrowych do funkcjonowania Zarządu Zlewni w Ostrołęce pozwoliły na niezwłoczne przystąpienie, od stycznia 2018 r., do wykonywania przypisanych mu zadań. Niemniej jednak, wbrew postanowieniom regulaminu organizacyjnego PGW WP, Dyrektor ZZ nie utworzył działu współpracy z użytkownikami wód, samodzielnego stanowiska pracy ds. ochrony przeciwpowodziowej oraz samodzielnego stanowiska pracy ds. ochrony informacji niejawnych. Powierzył także zadania związane z udostępnianiem i wydawaniem materiałów niejawnych osobie nieposiadającej odpowiedniego poświadczenia bezpieczeństwa.

W latach 2018–2019 pracownicy ZZ prawidłowo:

- realizowali zadania związane z utrzymaniem wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, zgodnie z art. 240 ust. 4 pkt 8 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – *Prawo wodne*³ (dalej: „ustawa – Prawo wodne z 2017r.”);
- współuczestniczyli w zapewnieniu ochrony ludności i mienia przed powodzią zgodnie z art. 240 ust. 4 pkt 2 ww. ustawy;
- prowadzili obserwacje zjawisk hydrologicznych i lodowych, sprawowali nadzór nad utrzymaniem i eksploatacją urządzeń wodnych oraz przeprowadzali kontrole ich stanu technicznego;
- ustalali należności za usługi wodne oraz terminowo rozpatrywali reklamacje dotyczące ustalonej opłaty stałej lub zmiennej.

Kontrola ujawniła jednak przypadki nierzetelnego szacowania w ZZ wartości zadań utrzymaniowych, co w konsekwencji doprowadziło do braku możliwości planowego ich zrealizowania. Wystąpiły również przypadki:

- rozpatrzenia wniosków o wydanie pozwolenia wodnoprawnego z przekroczeniem terminu określonego w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴ (dalej: *k.p.a.*) oraz niezawiadamiania stron o niezakończonym w terminie na podstawie art. 36 § 1 i 2 *k.p.a.*;
- wydania pozwoleń wodnoprawnych przed upływem ustalonego terminu na zapoznanie się stron z aktami sprawy oraz zgłoszenie ewentualnych uwag i wniosków.

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.

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Działania w celu zapewnienia utworzenia i funkcjonowania PGW Wody Polskie
Opis stanu faktycznego	Dyrektor Zarządu Zlewni w Ostrołęce (dalej „Dyrektor ZZ”) i jego zastępca zostali powołani z dniem 15 stycznia 2018 r. przez Pełnomocnika do spraw organizacji Wód Polskich. (akta kontroli str. 12-13) <i>Dyrektor ZZ wyjaśnił, że do czasu jego powołania działania w celu przygotowania siedziby, pomieszczeń biurowych i gospodarczych, stanowisk pracy, zakupu lub podziału niezbędnego majątku przeprowadzał Pełnomocnik d/s. utworzenia PGW Wody Polskie Regionu Narwi Środkowej Region Wodny Narwi, z wyłączeniem zlewni Dolnej Narwi, region wodny Niemna oraz region wodny Łyny i Węgorapy, a następnie Dyrektor RZGW w Białymstoku (...).</i> (akta kontroli str. 624-808) Od 1 stycznia 2018 r. ZZ funkcjonuje w miejscu siedziby dawnego Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Warszawie (dalej: „WZMiUW”) Oddziału w Ostrołęce. Umowy najmu pomieszczeń biurowych i gospodarczych ZZ oraz nadzorów wodnych (dalej: „NW”): w Łomży, Zambrowie i Szczytnie zawarł w 2018 r. Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej (dalej „RZGW”) w Białymstoku. Siedzibę NW w Ostrołęce wraz z wyposażeniem protokołem zdawczo–odbiorczym przejął Dyrektor ZZ. Składniki majątkowe pozostałych czterech nadzorów wodnych zostały zakupione bądź przejęte protokolarnie przez Dyrektora RZGW w Białymstoku. (akta kontroli str. 3-11, 137-203) 26 czerwca 2019 r. Zarząd Województwa Mazowieckiego wyraził zgodę na przekazanie PGW WP przez Likwidatora Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Warszawie (dalej „Likwidator”), w formie darowizny, mienia ruchomego, stanowiącego wyposażenie obecnego ZZ. Przygotowywane przez Likwidatora wykazy majątku ruchomego były wielokrotnie weryfikowane przez pracowników ZZ z uwagi na rozbieżności pomiędzy wykazami, a stanem faktycznym. Dyrektor ZZ wyjaśnił, że przekazanie majątku ruchomego należącego do Marszałka Województwa Mazowieckiego (dalej: „Marszałek”) nie zostało zakończone⁶ oraz, że nie uczestniczył bezpośrednio w negocjacjach z Marszałkiem. (akta kontroli str. 3-366, 624-808, 1627-1667) Na obszarze ZZ znajdowały się dwie przepompownie (Chromany i Wesołowo) oraz dwie stacje pomp (Kupiski Jednaczewo nr 2 i 3). Od 1 stycznia 2018 r. do przepompowni energia dostarczana była na podstawie umów zawartych z dostawcami przez dyrektorów wojewódzkich zarządów melioracji i urządzeń wodnych. Umowy te zostały następnie aneksowane przez PGW WP. Dostawę energii elektrycznej dla stacji pomp zabezpieczał obsługujący je wykonawca zewnętrzny. (akta kontroli str. 3-366, 1900-1918)

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Wg stanu na dzień 17 grudnia 2019 r.

Dokumentacja dotycząca gospodarowania wodami i mieniem, niezbędna do realizacji statutowych zadań PGW WP została przekazana do sierpnia 2018 r. Dyrektorowi RZGW w Białymstoku protokołami zdawczo-odbiorczymi przez marszałków województwa mazowieckiego, warmińsko-mazurskiego i podlaskiego oraz przez RZGW w Warszawie.

(akta kontroli str. 624-808)

Kierownik Działu Utrzymania wyjaśnił: *dokumentacja urządzeń wodnych fizycznie znajdowała się w budynkach Zarządu Zlewni i Nadzorów Wodnych. Miałem możliwość korzystania z tej dokumentacji od 1 stycznia 2018 r. w związku z tym nie było żadnego spowolnienia wykonania zadań.*

(akta kontroli str. 1525-1528)

Przejęcie przez Dyrektora RZGW w Białymstoku od Miasta Ostrołęka lewobrzeżnego wału przeciwpowodziowego zlokalizowanego w km 144+600+148+100 rzeki Narew oraz prawobrzeżnego wału przeciwpowodziowego zlokalizowanego w km 147+300+149+000 rzeki Narew wraz z dokumentacją nastąpiło przy udziale Dyrektora ZZ w dniu 7 listopada 2019 r.

(akta kontroli str. 1922-1928)

Obiekty inżynierii lądowej i wodnej wraz z dokumentacją były weryfikowane przez pracowników NW oraz ZZ w celu wprowadzenia do systemu księgowego.

Dyrektor ZZ wyjaśnił: *Dokumentacja dotycząca gruntów będących mieniem Skarbu Państwa była wprowadzona do systemu księgowego Eden przez RZGW w Białymstoku. RZGW w Białymstoku również weryfikowała i przypisywała poszczególne grunty do odpowiednich terenowo Nadzorów Wodnych i Zarządów Zlewni (...) dokumentacja projektowa była weryfikowana na etapie postępowań związanych z zamówieniami publicznymi na potrzeby realizacji inwestycji (...) Dokumentacja dotycząca gospodarowania wodami przejęta przez Zarząd Zlewni w Ostrołęce fizycznie nie opuściła budynków: Zarządu Zlewni w Ostrołęce, Nadzorów Wodnych (...).*

Dyrektor ZZ nie zgłaszał zastrzeżeń do kompletności przejętej dokumentacji.

(akta kontroli str. 3-366, 624-808, 1668-1677)

W 2018 r. do ZZ przekazanych zostało 20 spraw wszczętych i nie zakończonych przed 1 stycznia 2018 r. dotyczących wydania pozwoleń wodnoprawnych.

(akta kontroli str. 1938-1954)

Dokumentacja dotycząca postępowań administracyjnych w sprawie wydania pozwoleń wodnoprawnych, które zostały wszczęte i niezakończone do 1 stycznia 2018 r. została w ZZ zweryfikowana pod względem zgodności z dołączonym do dokumentacji spisem akt sprawy, bądź w przypadku ich braku, z załącznikami wskazanymi w piśmie przekazującym. Powyższe zostało udokumentowane w postaci notatek służbowych z przeprowadzonych czynności.

(akta kontroli str. 3-366, 624-808, 1668-1677)

Szczegółowa analiza wszystkich 20 przekazanych spraw do ZZ wykazała, że:

- 13 spraw zostało przekazanych przez Starostów: Ostrołęckiego, Łomżyńskiego, Szczycieńskiego oraz Prezydenta Miasta Łomża w okresie od 12 stycznia 2018 r. do 23 stycznia 2018 r., a siedem spraw przekazał Marszałek Województwa Mazowieckiego w dniu 5 lutego 2018 r.;
- 17⁷ z 20 spraw w ZZ zostało zakończonych w terminie miesiąca od daty przekazania do ZZ, które rozpatrzono w terminie od 4 do 30 dni;
- trzy sprawy z 20 zostały rozpatrzone w terminie jednego miesiąca od daty wszczęcia postępowania, licząc od daty wszczęcia postępowania przez organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego przed 1 stycznia 2018 r.;
- żadna z analizowanych spraw nie była załatwiona w trybie uproszczonym na podstawie art. 35 § 3a k.p.a.;
- w sześciu sprawach wydano rozstrzygnięcie po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego na podstawie art. 35 § 3 k.p.a.;
- w 18 sprawach wydano decyzję udzielającą pozwolenia wodnoprawnego, w jednej sprawie umorzono postępowanie oraz jedną sprawę pozostawiono bez rozpatrzenia;
- wszystkie sprawy zostały przekazane do ZZ na podstawie sporządzonych protokołów zdawczo-odbiorczych.

(akta kontroli str. 1456-1476)

Dyrektor ZZ nie zgłaszał zastrzeżeń, co do terminowości przekazania dokumentacji.

(akta kontroli str. 624-808)

W styczniu 2018 r. ZZ otrzymał od Likwidatora dokumentację czterech rozpoczętych inwestycji. Dwie z nich: „Odbudowa jazu na rzece Rozoga w km 38+390 w m. Wykrot gm. Myszyniec, pow. ostrołęcki” oraz „Odbudowa jazu na rzece Szkwa w km 22+020 w m. Sul, gm. Kadzidło, pow. ostrołęcki” zostały zakończone w 2019 r. Dwie: „Zapewnienie odpowiedniej przepustowości rzeki Kanał Susk Troszyn w km 0+000 – 3+000, pow. ostrołęcki” oraz „Budowa urządzeń melioracji wodnych szczegółowych zad. Milewo Łosie, Milewo Wielkie i Mieczki Ziemaki, gm. Troszyn, pow. ostrołęcki” wymagały aktualizacji dokumentacji.

(akta kontroli str. 980-1089, 1110-1127)

Szczegółowa analiza przekazanej ZZ dokumentacji 11 urządzeń wodnych wykazała, że w przypadku trzech przekazana dokumentacja była kompletna.

Dyrektor ZZ wyjaśnił m.in.: *Marszałek Województwa Mazowieckiego przekazał wszystkie posiadane przez siebie dokumenty zgodnie z protokołem przekazania (...). Są to wszystkie dokumenty, jakie Marszałek (...) posiadał w swoim zasobie i które uzyskał od poprzednich zarządców wód i urządzeń wodnych. Dokumenty fizycznie nie opuściły budynku w Ostrołęce (...) aktualnej siedziby Zarządu Zlewni a wcześniejszej siedziby WZMiUW (...). Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, iż Marszałek (...) przekazał wszystkie dostępne dokumenty.*

(akta kontroli str. 1529-1545, 1743)

⁷ BI.ZUZ.5.421.1.2018 Ł.B., BI.ZUZ.5.421.2.2018 Ł.B., BI.ZUZ.5.421.4.2018 Ł.B., BI.ZUZ.5.421.5.2018 Ł.B., BI.ZUZ.5.421.7.2018 Ł.B., BI.ZUZ.5.421.8.2018 Ł.B., BI.ZUZ.5.421.11.2018 Ł.B., BI.ZUZ.5.421.12.2018 Ł.B., BI.ZUZ.5.421.15.2018 Ł.B., BI.ZUZ.5.421.16.2018 Ł.B., BI.ZUZ.5.421.22.2018 Ł.B., BI.ZUZ.5.421.23.2018 Ł.B., BI.ZUZ.5.421.24.2018 Ł.B., BI.ZUZ.5.421.25.2018 Ł.B., BI.ZUZ.5.421.26.2018 Ł.B., BI.ZUZ.5.421.27.2018 Ł.B., BI.ZUZ.5.421.28.2018 Ł.B.

Pełnomocnik do spraw organizacji Wód Polskich ustalił w dniu 15 stycznia 2018 r. maksymalne limity zatrudnienia: na poziomie zarządu zlewni – 42 osoby (wraz z dyrektorem zarządu zlewni); na poziomie nadzoru wodnego – 3 osoby (wraz z kierownikiem nadzoru wodnego). W zakresie przyjętych limitów Dyrektor ZZ przedstawił Dyrektorowi RZGW Białystok zestawienie pracowników ZZ wg stanu aktualnego i planowanego oraz stanowisko, w którym stwierdził: (...) *można przypuszczać, iż przydzielony maksymalny limit zatrudnienia w nadzorach wodnych – 3 osoby łącznie z kierownikiem – byłby wystarczający w przypadku realizacji tylko zadań obligatoryjnych (...). Jeśli natomiast przyjmujemy do realizacji dodatkowe zadania (...), wówczas przydzielony limit jest niewystarczający – wymagane byłoby 4-6 osób.*

(akta kontroli str. 313-318, 609-610)

Według stanu na dzień 1 stycznia 2018 r. w ZZ zatrudnionych było 36 pracowników, z tego w Dziale Inwestycji – trzech; Dziale Finansowo-Księgowym – dwóch; Dziale Opłat i Opomiarowania – dwóch; Dziale Organizacyjnym – dwóch; Dziale Systemu Informacyjnego Gospodarowania Wodami – dwóch; Dziale Utrzymania – sześciu; Dziale Zarządzania Środowiskiem – jeden; Zespole do spraw Wsparcia Technicznego – 16 oraz Dyrektor ZZ i jego zastępca. W NW zatrudnionych było odpowiednio: w NW Zambrów – trzech; NW Ostrołęka – trzech; NW Łomża – trzech; NW Szczytno – sześciu.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. w ZZ zatrudnionych było 42 pracowników, z tego w Dziale Inwestycji – trzech; Dziale Finansowo-Księgowym – dwóch; Dziale Opłat i Opomiarowania – czterech; Dziale Organizacyjnym – trzech; Dziale Systemu Informacyjnego Gospodarowania Wodami – jeden; Dziale Utrzymania – sześciu; Dziale Zarządzania Środowiskiem – jeden; Dziale Zgód Wodnoprawnych – trzech; Zespole do spraw Wsparcia Technicznego – 17 oraz Dyrektor ZZ i jego zastępca. W NW zatrudnionych było odpowiednio: w NW Zambrów – trzech; NW Ostrołęka – trzech; NW Łomża – trzech; NW Szczytno – trzech.

Według stanu na dzień 10 grudnia 2019 r. w ZZ zatrudnionych było 44 pracowników, z tego w Dziale Inwestycji – trzech; Dziale Finansowo-Księgowym – dwóch; Dziale Opłat i Opomiarowania – trzech; Dziale Organizacyjnym – czterech; Dziale Systemu Informacyjnego Gospodarowania Wodami – jeden; Dziale Utrzymania – siedmiu; Dziale Zarządzania Środowiskiem – dwóch; Dziale Zgód Wodnoprawnych – pięciu; Zespole do spraw Wsparcia Technicznego – 15 oraz Dyrektor ZZ i jego zastępca. W NW zatrudnionych było odpowiednio: w NW Zambrów – trzech; NW Ostrołęka – trzech; NW Łomża – trzech; NW Szczytno – czterech.

(akta kontroli str. 611-616)

Według Dyrektora ZZ liczba etatów była niewystarczająca w czterech działach. Zapotrzebowanie wynosiła: Dział Zgód Wodnoprawnych (jedna osoba); Dział Opłat i Opomiarowania (jedna osoba); Dział Systemu Informacyjnego Gospodarowania Wodami (dwie osoby) i Dział Współpracy z Użytkownikami Wód (jedna osoba).

Dyrektor ZZ wyjaśnił: *Obecny stan zatrudnienia w Zarządzie Zlewni w Ostrołęce oraz jednostkach koordynowanych, pozwala na zapewnienie prawidłowej realizacji zadań statutowych, zgodnie z Ustawą Prawo Wodne oraz przyjętym Regulaminem Organizacyjnym PGW WP. Niemniej jednak, w celu zapewnienia bardziej efektywnego funkcjonowania jednostki, niezbędne jest zatrudnienie*

dodatkowej kadry pracowniczej. Dyrektor ZZ wskazał także, iż w dniu 12.12.2019 r. przesłałem informację do Dyrektora RZGW w Białymstoku o liczbie etatów brakujących w działach (...). Taka informacja będzie podstawą (po zagregowaniu potrzeb w skali całego RZGW) do przedstawienia potrzeb kadrowych w RZGW w Białymstoku Prezesowi PGW Wody Polskie. PGW Wody Polskie działa na podstawie budżetu, w którym zaplanowano środki finansowe na płace. Dopiero zmiana w budżecie PGW Wody Polskie zezwala na zwiększenie zatrudnienia w poszczególnych RZGW i Zarządach Zlewni, zgodę na takie zmiany wydaje Prezes PGW Wody Polskie.

(akta kontroli str. 624-808, 1529-1545)

Dyrektor ZZ wyjaśnił, że zaktualizowane zakresy obowiązków pracownikom ZZ zostały przekazane 16 kwietnia 2018 r., a pracownikom nadzorów wodnych 18 kwietnia 2018 r.

(akta kontroli str. 624-808)

W zakresie zapewnienia wszystkim pracownikom właściwych stanowisk pracy z dniem przyjęcia ich do pracy w ZZ oraz w jednostkach koordynowanych Dyrektor ZZ wyjaśnił: Z uwagi na funkcjonowanie ZZ w Ostrołęce oraz jednostek podległych na bazie jednostek organizacyjnych dawnych Zarządów Melioracji (z wyjątkiem NW w Zambrowie), pracownicy mieli zapewnione odpowiednio przystosowane stanowiska pracy, umożliwiające sprawną realizację bieżących zadań. W przypadku Nadzoru Wodnego w Zambrowie, pracownicy tej jednostki, korzystając z zaplecza technicznego Nadzoru Wodnego w Łomży, również posiadali właściwie wyposażone stanowiska pracy.

(akta kontroli str. 624-808)

W dniu 22 marca 2018 r. Kierownik Działu Utrzymania ZZ wysłał plan rzeczowo-finansowy na 2018 r. z prywatnego konta poczty elektronicznej na prywatne konto poczty elektronicznej pracownika Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Białymstoku.

Kierownik Działu Utrzymania wyjaśnił: Było to spowodowane tym, iż nie było jeszcze adresów e-mail dla pracowników Zarządu Zlewni w Ostrołęce. Kilka dni po wysłaniu planu rzeczowo-finansowego na 2018 r. na prywatne konto poczty elektronicznej pracownika Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Białymstoku otrzymaliśmy służbowe konta skrzynek pocztowych.

(akta kontroli str. 1525-1528, 1085)

Dyrektor ZZ wyjaśnił: *... kiedy zostałem powołany na stanowisko Dyrektora Zarządu Zlewni w Ostrołęce pracownicy nie mieli służbowych kont poczty elektronicznej. Było konto Zarządu Zlewni i Dyrektora Zarządu Zlewni. O ile pamiętam służbowe konta poczty elektronicznej wszyscy pracownicy Zarządu Zlewni uzyskali do końca I kwartału 2018 r.*

(akta kontroli str. 1571-1572)

W latach 2018-2019 z pracy w ZZ lub w jednostkach koordynowanych zrezygnowało pięciu pracowników, którzy stali się pracownikami PGW WP z mocy ustawy – Prawo wodne z 2017 r., w tym jeden zatrudniony w ZZ, dwóch w NW Ostrołęka i dwóch w NW Szczytno. Przyczynami odejść z pracy tych pracowników były: założenie własnej działalności, nabycie uprawnień emerytalnych oraz przeniesienie ze względu na zmianę miejsca zamieszkania.

(akta kontroli str. 980-1089)

Dyrektor ZZ przeprowadzał narady kierowników NW oraz komórek merytorycznych ZZ m.in. w zakresie najpilniejszych zadań do realizacji. Z przeprowadzonych narad sporządzano protokoły.

(akta kontroli str. 1589-1626)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dyrektor ZZ nie utworzył: działu współpracy z użytkownikami wód, co było niezgodnie z § 62 pkt 8 *Regulaminu organizacyjnego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie*, stanowiącego załącznik do zarządzenia Nr 5/2019 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie; samodzielnego stanowiska pracy ds. ochrony przeciwpowodziowej, co było niezgodnie z § 62 pkt 3 ww. regulaminu oraz samodzielnego stanowiska pracy ds. ochrony informacji niejawnych, co było niezgodne z § 62 pkt 13 omawianego regulaminu.

(akta kontroli str. 61-136, 611-616)

Dyrektor ZZ wyjaśnił: Części działów nie obsadzono (...) Dział Współpracy z Użytkownikami Wód – dość ogólny zakres zadań, jaki z powodzeniem realizowały inne działy (dział Eksploatacji – aktualnie Dział Utrzymania oraz Nadzory Wodne). (...) Dyrektor Zarządu Zlewni w Ostrołęce nie utworzył odrębnego stanowiska ds. Ochrony Przeciwpowodziowej ze względu na braki kadrowe. Z drugiej strony zakres zadań związanych z omawianym stanowiskiem jest bez przeszkód, w przypadku Tut. Zarządu, realizowany przez Kierownika Zespołu Wsparcia Technicznego. (...) Dyrektor Zarządu Zlewni w Ostrołęce nie utworzył odrębnego stanowiska ds. Ochrony Informacji Niejawnych ze względu na braki kadrowe. Zakres zadań związanych z przedmiotowym stanowiskiem jest bez przeszkód realizowany przez Kierownika Działu Organizacyjnego oraz pisząc o brakach kadrowych muszę uwzględnić strukturę przewidzianą Regulaminem Organizacyjnym PGW Wody Polskie, jeśli będzie zalecenie stworzenia w/w. samodzielnych stanowisk, wystąpię do Dyrektora RZGW w Białymstoku. Póki co, dajemy sobie radę łącząc zadania omawianych stanowisk z innymi zadaniami.

(akta kontroli str. 973-976, 1529-1545)

2. Dyrektor ZZ powierzył realizację zadań przypisanych do Samodzielnego stanowiska pracy ds. Ochrony Informacji Niejawnych Kierownikowi Działu Organizacyjnego, która nie posiadała koniecznego na tym stanowisku poświadczenia bezpieczeństwa, co stanowiło naruszenie art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych⁸.

Stosownie do wymogów określonych w art. 21 ust. 1 ww. ustawy dopuszczenie do pracy lub pełnienia służby na stanowiskach albo zlecenie prac związanych z dostępem do informacji niejawnych o klauzuli „poufne” lub wyższej może nastąpić, z zastrzeżeniem art. 34, po uzyskaniu poświadczenia bezpieczeństwa oraz odbyciu szkolenia w zakresie ochrony informacji niejawnych.

Kierownik Działu Organizacyjnego posiadała upoważnienie do dostępu do informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone” wydane przez Dyrektora RZGW w Białymstoku oraz zaświadczenie stwierdzające odbycie szkolenia w zakresie informacji niejawnych wydane przez Zastępcę Pełnomocnika ds. Ochrony

⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 742.

Informacji Niejawnych w RZGW w Białymstoku. Zakres przypisanych temu pracownikowi obowiązków służbowych obejmował m.in. „prowadzenie spraw związanych z ochroną danych osobowych oraz informacji niejawnych”.

Zgodnie z § 63 ust. 13 *Regulaminu organizacyjnego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie*, stanowiącego załącznik do zarządzenia Nr 5/2019 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie do zadań Samodzielnego stanowiska pracy ds. Ochrony Informacji Niejawnych należy w szczególności:

- 1) sprawne, terminowe i bezpieczne rejestrowanie, przechowywanie, obieg i wydawanie materiałów niejawnych, umożliwiające w każdej chwili ustalenie, gdzie znajduje się zarejestrowany materiał oraz kto i kiedy się z tym materiałem zapoznał;
- 2) udostępnianie i wydawanie materiałów niejawnych, które dokonywane jest wyłącznie osobom uprawnionym (posiadającym odpowiednie poświadczenie bezpieczeństwa oraz zaświadczenie o przeszkoleniu z przepisów o ochronie informacji niejawnych);
- 3) nadzór nad obiegiem materiałów niejawnych (osoby i czynności);
- 4) egzekwowanie zwrotów materiałów niejawnych.

(akta kontroli str. 61-136, 973-976, 1497-1515, 1519)

Dyrektor ZZ wyjaśnił: *Wiem, że Pani (...) ma zaświadczenie wydane przez Dyrektora RZGW w Białymstoku wystarczające do wykonywania zadań do Samodzielnego stanowiska pracy ds. Ochrony Informacji Niejawnych oraz oświadczył: Po przeprowadzeniu konsultacji z zastępcą Pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnych w regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Białymstoku (...), ustaliłem, iż Pani (...) na podstawie udzielonego upoważnienia posiada jedynie kompetencje do wykonywania czynności w zakresie odbioru dokumentacji niejawnych oraz przekazania jej do Kancelarii Materiałów Niejawnych w RZGW w Białymstoku.*

(akta kontroli str. 1571-1572, 1929)

Zdaniem NIK przypisanie Kierownikowi Działu Organizacyjnego zadań związanych z udostępnianiem i wydawaniem materiałów niejawnych osobom uprawnionym, posiadającym odpowiednie poświadczenie bezpieczeństwa związane jest z dostępem tej osoby do informacji niejawnych o klauzuli „poufne” lub wyższej. Tym samym niewystarczające jest w tym przypadku legitymowanie się przez tę osobę jedynie upoważnieniem do dostępu do informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone”.

W ocenie NIK, przypisanie ww. pracownikowi omawianych zadań w sytuacji gdy nie posiadał on stosowanego poświadczenia bezpieczeństwa było niezgodne z prawem.

3. W przypadku jednego⁹ z 20 zbadanych postępowań administracyjnych przekazanych Zarządowi Zlewni, wszczętych i niezakończonych przed 1 stycznia 2018 r. nie dochowano terminu określonego w art. 35 § 3 k.p.a., a opóźnienie w rozstrzygnięciu sprawy wyniosło 61 dni, licząc od dnia przekazania tej sprawy ZZ (po uwzględnieniu terminów i okresów niewliczanych do terminów załatwienia spraw na podstawie art. 35 § 5 k.p.a.).

(akta kontroli str. 1196-1200, 1475)

⁹ BI.ZUZ.5.421.34.2018.Ł.B.

Jak wyjaśnił Dyrektor ZZ w Ostrołęce *Znacząca ilość spraw podlegających rozpoznaniu, duża ilość spraw złożonych i skomplikowanych przy ówczesnej obsadzie kadrowej, spowodowały niezachowanie terminu ustawowego.*

(akta kontroli str.1414-1423)

4. W przypadku jednego¹⁰ z 20 postępowań administracyjnych przekazanych Zarządowi Zlewni, wszczętych i niezakończonych przed 1 stycznia 2018 r. Dyrektor ZZ nie poinformował strony postępowania, wbrew obowiązki wynikającemu z art. 36 § 1 i 2 k.p.a. o przyczynach niezakończoności sprawy w terminie i wyznaczeniu nowego terminu wydania pozwolenia wodnoprawnego.

(akta kontroli str.1457-1464,1466-1470)

Jak wyjaśnił Dyrektor ZZ *w ocenie tutejszego organu przedłużenie terminu załatwienia przekazanych spraw (z winy tegoż organu) nie było podstawą do wyznaczenia nowego terminu załatwienia sprawy w trybie art. 36 § 1 bądź art. 36 § 2 Kpa. A zatem nie zaistniały rzeczywiste, jednoznaczne okoliczności, mogące stanowić podstawę do wydania zawiadomienia o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy. (...) informuję, iż poczynając od stycznia 2020 roku w przypadku niezakończoności sprawy w terminie, wystosowywane będą zawiadomienia na podstawie w/w artykułów.*

(akta kontroli str. 2876-2878)

Zdaniem NIK nie można się zgodzić z powyższymi wyjaśnieniami, ponieważ zgodnie art. 36 § 1 i 2 k.p.a. o każdym przypadku niezakończoności sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Taki obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

W ocenie NIK, powyższe postępowanie było niezgodne z prawem.

OCENA CZĄSTKOWA

W ZZ dysponowano dokumentacją oraz zapleczem technicznym i kadrowym, pozwalającym tej jednostce na niezwłoczne przystąpienie od 1 stycznia 2018 r. do wykonywania przypisanych jej zadań. Wbrew postanowieniom regulaminu organizacyjnego PGW WP Dyrektor ZZ nie utworzył działu współpracy z użytkownikami wód, samodzielnego stanowiska pracy ds. ochrony przeciwpowodziowej oraz samodzielnego stanowiska pracy ds. ochrony informacji niejawnych. W przypadku jednej sprawy przekazanej Zarządowi Zlewni przez organ, który utracił z dniem 1 stycznia 2018 r. właściwość do wydania pozwolenia wodnoprawnego, Dyrektor ZZ nie dochował terminu wydania pozwolenia wodnoprawnego, a także nie zawiadomił strony postępowania o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy.

OBSZAR

2. Realizacja wybranych zadań ZZ w zakresie gospodarowania wodami

Opis stanu faktycznego

2.1 Zapewnienie ochrony ludności i mienia przed powodzią

Za ochronę przeciwpowodziową na poziomie ZZ odpowiadał Kierownik Zespołu Wsparcia Technicznego. Kontrolę stanu zagrożenia powodziowego i występowania zjawisk powodziowych wykonywali w terenie pracownicy Zespołu Wsparcia

¹⁰ BI.ZUZ.5.421.34.2018.Ł.B

Technicznego ZZ i NW. Zebrane informacje przekazywane były telefonicznie do Centrum Operacyjnego Ochrony Przeciwpowodziowej w Białymstoku, a w 2019 r. również pocztą elektroniczną.

(akta kontroli str. 382-394, 624-808, 1824)

W ramach profilaktyki przeciwpowodziowej prowadzone były kontrole stanu technicznego wałów przeciwpowodziowych, prace utrzymaniowe, remonty oraz usuwanie szkód powstałych w sytuacjach awaryjnych.

(akta kontroli str. 624-808)

2.2 Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa

W ZZ został sporządzony plan rzeczowo-finansowy bieżących wydatków związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną (bez energii elektrycznej i obsługi) na 2018 r. i program realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną na 2019 r. Dokumenty te zawierały m.in. wykazy zadań oraz koszty ich realizacji. Zostały one przekazane do RZGW w Białymstoku, który przyznał ZZ limit środków na prace utrzymaniowe. We współpracy z NW Kierownik Działu Utrzymania ZZ dostosował zadania do otrzymanego limitu środków finansowych i przekazał zmieniony plan rzeczowo-finansowy oraz program realizacji zadań do RZGW w Białymstoku. Do przekazanych dokumentów Dyrektor RZGW w Białymstoku nie zgłosił uwag.

(akta kontroli str. 1525-1528, 1800-1890)

Dyrektor ZZ wyjaśnił, że na terenie Zarządu Zlewni w Ostrołęce występują jedynie drogi wodne o znaczeniu regionalnym – turystycznym, w związku z czym plany w zakresie śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym nie są tworzone.

(akta kontroli str. 458-608)

Środki przyznane ZZ na prace utrzymaniowe wyniosły łącznie 2 469,7 tys. zł w 2018 r., z czego wykorzystano 2 405,2 tys. zł (97,4%) oraz 4 878,6 tys. zł w 2019 r., z czego wykorzystano 4 598,0 tys. zł (94,2%).

(akta kontroli str. 1804, 1839)

W latach 2018–2019 wartość prac obejmujących konserwację, remonty i naprawy oraz prac związanych z wykorzystaniem urządzeń do regulacji stosunków wodnych wyniosła łącznie 1 477,4 tys. zł, z tego: 1 428,2 tys. zł w 2018 r. i 49,2 tys. zł w 2019 r. (do 30 czerwca). Utrzymaniem objęto 47 cieków z wodami stanowiącymi własność Skarbu Państwa o łącznej długości 435,2 km. Sprawność techniczną i eksploatacyjną, dostateczną do wykorzystania oraz zabezpieczenia przed przyspieszoną dekapitalizacją zapewniono 9,4 km kanałów i 192,7 km cieków naturalnych. Łączna długość wałów przeciwpowodziowych na terenie właściwości ZZ wyniosła 17,3 km. W okresie objętym kontrolą naprawy i konserwacje wałów przeciwpowodziowych zostały wykonane w 2018 r. na długości 17,1 km.

(akta kontroli str. 450-457)

W 2018 r. zrealizowano 99 ze 114 (86,8%) zaplanowanych w planie rzeczowo-finansowym na ten rok zadań oraz wszystkie 16 zadań dodatkowych, a w 2019 r. – 101 ze 112 (90,2%) zaplanowanych zadań i 14 z 21 (66,7%) zadań dodatkowych.

W zakresie pozyskania środków na zadania dodatkowe Kierownik Działu Utrzymania ZZ wyjaśnił: *część środków została pozyskana na nasz wniosek. Każdorazowo wskazywaliśmy zadania do wykonania. Ponadto po pojawieniu się dodatkowych środków w RZGW w Białymstoku byliśmy informowani o możliwości pozyskania środków na zadania. W 2019 r. wnioskowaliśmy o dodatkowe środki po*

wystąpieniu awarii na lewostronnym wale przeciwpowodziowym w mieście Ostrołęka. Środki zostały przyznane.

(akta kontroli str. 1525-1528, 1866-1873)

Eksplatacją urządzeń wodnych oraz pracami utrzymaniowymi na wodach i urządzeniach zajmował się Zespół Wsparcia Technicznego. Kierownik tej komórki sporządzał sprawozdania z jej pracy.

(akta kontroli str. 1525-1528, 1546-1568)

W ZZ zapewniono wykonywanie kontroli stanu technicznego urządzeń wodnych. NW sporządziły i przekazały do ZZ harmonogramy oraz sprawozdania z przeprowadzonych kontroli.

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 obiektów: jaz na rzece Jabłonka w km 2+700 (protokół z 2018 r. i 2019 r.); przepust z piętrzeniem na rzece Gać w km 18+200 (protokół z 2019 r.); wał Kupiski Jednaczewo km 0+000–8+720, rz. Narew (protokół z 2019 r.). Zalecenia dla obiektów: przepust z piętrzeniem na rzece Gać w km 18+200 oraz wał Kupiski Jednaczewo km 0+000–8+720, rz. Narew zostały wykonane w drugiej połowie 2019 r. Jaz na rzece Jabłonka w km 2+700 został zakwalifikowany do odbudowy i zgłoszony RZGW Białystok w dokumencie *Propozycje zadań w zakresie budowy i przebudowy urządzeń wodnych w celu zwiększenia m.in. retencji i wspierające przeciwdziałanie skutkom suszy na terenie Zarządu Zlewni w Ostrołęce, perspektywa na lata 2021-2030*.

(akta kontroli str. 458-608, 750, 853-972, 1745-1799, 1891-1899)

2.3 Zgody wodnoprawne

W okresie objętym kontrolą do ZZ wpłynęło 606 wniosków o wydanie pozwolenia wodnoprawnego (w 2018 r. – 306 i w 2019 – 300). Na podstawie złożonych wniosków wydano 460 decyzji udzielających pozwolenia wodnoprawnego (w 2018 r. – 260 i w 2019 r. – 200). W ośmiu przypadkach wydano postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, w 23 przypadkach wniosek pozostawiono bez rozpoznania, a w przypadku 22 wniosków umorzono postępowania.

(akta kontroli str. 1938–1973, 2818)

Szczegółowa analiza 20 spraw dotyczących wniosków o wydanie pozwolenia wodnoprawnego wykazała, że:

- w przypadku sześciu¹¹ wniosków postępowanie zakończono w terminie jednego miesiąca od dnia wszczęcia postępowania,
- we wszystkich sprawach wydawano zawiadomienia o wszczęciu postępowania i możliwości zapoznania się przez strony postępowania z aktami sprawy na podstawie art. 10 § 1 k.p.a.,
- w 14 sprawach decyzja wydana została po upływie terminu wskazanego w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania i możliwości zapoznania się przez strony postępowania z aktami sprawy.

(akta kontroli str. 1269-1409, 1476-1496)

¹¹ BI.ZUZ.5.421.20.2019.ŁB, BI.ZUZ.5.421.59.2019.JR, BI.ZUZ.5.421.61.2018.ŁB, BI.ZUZ.5.421.101.2019.JR, BI.ZUZ.5.421.113.2018.ŁB, BI.ZUZ.5.421.219.2018.ŁB.

W okresie objętym kontrolą do ZZ złożono 30 wniosków o zmianę decyzji udzielającej pozwolenia wodnoprawnego (w 2018 r. – 17 wniosków i w 2019 r. – 13 wniosków). W 2018 r. 14 wniosków o dokonanie zmiany pozwoleń w trybie art. 155 k.p.a., złożyły podmioty posiadające pozwolenia wodnoprawne, wydane przed 1 stycznia 2018 r. We wszystkich przypadkach Dyrektor ZZ rozpatrzył wnioski zgodnie z właściwością.

(akta kontroli str. 1433-1455, 1938-1954)

2.4 Opłaty za usługi wodne

W 2018 r. w ZZ dysponowano wiedzą o 222 podmiotach korzystających na obszarze jego działania z usług wodnych, na podstawie pozostających w obrocie prawnym pozwoleń wodnoprawnych na pobór wód podziemnych lub powierzchniowych. Za 2018 r. dla 220 podmiotów naliczono opłatę stałą za pobór wód podziemnych lub powierzchniowych w łącznej wysokości 1 177 359, 18 zł. Wysokość uiszczonej opłaty wyniosła 1 177 093,29 zł. Dla 186 podmiotów opłatę stałą naliczono w terminie do 3 miesięcy natomiast w przypadku 26 podmiotów opłatę stałą naliczono w terminie powyżej 3 miesięcy oraz dla dziewięciu podmiotów w terminie powyżej sześciu miesięcy.

W 2019 r. w ZZ dysponowano wiedzą o 232 podmiotach korzystających na obszarze jego działania z usług wodnych, na podstawie pozostających w obrocie prawnym pozwoleń wodnoprawnych na pobór wód podziemnych lub powierzchniowych. Za 2019 r. dla 230 podmiotów naliczono opłatę stałą za pobór wód podziemnych lub powierzchniowych w łącznej wysokości 970 897,00 zł. Wysokość uiszczonej opłaty wyniosła 879 825, 64 zł. W przypadku 207 podmiotów opłatę stałą naliczono w terminie do 3 miesięcy, natomiast w przypadku jednego podmiotu w terminie powyżej 3 miesięcy.

(akta kontroli str. 1985-2013, 2817)

Jak wyjaśnił Dyrektor ZZ (...) z uwagi na fakt, że opłata stała ma wymiar roczny, a Prawo wodne nie określa ram czasowych, w których należy przekazać podmiotom informację roczną ustalającą wysokość opłaty stałej – to niezależnie od momentu w którym w danym roku kalendarzowym Zarząd Zlewni pozyska wiadomość o funkcjonowaniu w obrocie prawnym pozwolenia wodnoprawnego – mamy obowiązek sporządzić informację roczną i przekazać podmiotowi. W dziewięciu przypadkach powodem nie naliczenia opłaty stałej do 6 miesięcy jest brak pozwolenia wodnoprawnego w wykazie przekazanym przez RZGW.

(akta kontroli str. 2833-2840)

W 2018 r. w ZZ naliczono kwartalne opłaty zmienne za pobór wód podziemnych lub powierzchniowych w następującej wysokości: I kwartał – 931 130,00 zł, II kwartał – 1 086 117,00 zł, III kwartał – 718 928,00 zł, IV kwartał – 882 089,00 zł.

W 2019 r. w ZZ naliczono kwartalne opłaty zmienne za pobór wód podziemnych lub powierzchniowych w następującej wysokości: I kwartał – 1 050 363,00 zł, II kwartał – 1 279 352,00 zł, III kwartał – 1 302 651,00 zł.

Jak wyjaśnił Dyrektor ZZ Zgodnie z art. 552 ust. 2 ustawy Prawo wodne w I,II i III kwartał 2018 roku ustalenie opłaty zmiennej za usługi wodne następowało na podstawie wyników pozyskanych w toku kontroli gospodarowania wodami, co w znacznym stopniu wpływało na termin ustalenia wysokości opłat zmiennych za usługi wodne.

(akta kontroli str. 2833-2840)

Szczegółowa analiza dziewięciu spraw¹² z 2018 r. i 10 spraw¹³ z 2019 r. dotyczących naliczania opłaty stałej nie wykazała nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1977-1981, 2380-2445, 2446-2513)

Szczegółowa analiza spraw związanych z naliczeniem opłaty zmiennej dla 10¹⁴ podmiotów, dla których kwartalnie naliczono opłatę zmienną za 2018 r. (IV kwartały) i za 2019 r. (III kwartały) nie wykazała nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 2202-2379)

W okresie objętym kontrolą podmioty korzystające z usług wodnych na obszarze działania ZZ zgłosiły łącznie 17 reklamacji – wszystkie dotyczące opłat stałych (15 reklamacji w 2018 r. i dwie w 2019 r.). Szczegółowa analiza sposobu załatwiania w ZZ omawianych reklamacji wykazała, że Dyrektor ZZ prawidłowo:

- uznał pięć¹⁵ złożonych reklamacji;
- nie uznał 13¹⁶ złożonych reklamacji każdorazowo określając, na podstawie art. 273 ust. 6 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., wysokość opłaty za usługi wodne w drodze decyzji.

(akta kontroli str. 1982-1984, 2514-2684, 2737-2756)

W kontrolowanym okresie sześć podmiotów zaniechało wniesienia opłaty za usługi wodne (w jednym przypadku opłaty stałej za 2018 r. oraz w pięciu sprawach opłaty zmiennej za 2018 r.). We wszystkich przypadkach Dyrektor ZZ określił w drodze decyzji wysokość należnej opłaty stałej lub zmiennej. W jednym przypadku, w związku z zaniechaniem przez podmiot korzystający z usług wodnych wniesienia określonej w decyzji opłaty stałej za 2018 r., Dyrektor ZZ przekazał akta sprawy do RZGW w Białymstoku celem wszczęcia windykacji.

(akta kontroli str. 2821-2824, 2904)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 2018 r. pracownicy ZZ niedoszacowali 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 niedoszacowali wartości 13 zadań utrzymaniowych oraz zaplanowali trzy zadania dotyczące rzek znajdujących się na terenie innego zarządu zlewni. W konsekwencji 11 ze 112 (9,8%) zaplanowanych na ten rok zadań i sześć z 21 (28,5%) zadań dodatkowych nie zostało zrealizowanych.

¹² BI.ZUO.5.470.601.2018.IF, BI.ZUO.5.470.207.2018.IF, BI.ZUO.5.470.240.2018.IF, BI.ZUO.5.470.34.2018.KR, BI.ZUO.5.470.289.2018.KC, BI.ZUO.5.470.376.2018.KC, BI.ZUO.5.470.309.2018.KC, BI.ZUO.5.470.30.2018.IF, BI.ZUO.5.470.703.2018.IF.

¹³ BI.ZUO.5.470.1.2019.KC, BI.ZUO.5.470.76.2019.KC, BI.ZUO.5.470.96.2019.KC, BI.ZUO.5.470.115.2019.KC, BI.ZUO.5.470.21.2019.KC, BI.ZUO.5.470.152.2019.KC, BI.ZUO.5.470.191.2019.KC, BI.ZUO.5.470.198.2019.KC, BI.ZUO.5.470.266.2019.KC, BI.ZUO.5.470.236.2019.KC.

¹⁴ BI.ZUO.5.470.672.OZ.2019.IF, BI.ZUO.5.470.887.OZ.2019.IF, BI.ZUO.5.470.951.OZ.2019.MG, BI.ZUO.5.470.1027.OZ.2018.MG, BI.ZUO.5.470.997.OZ.2018.MG, BI.ZUO.5.470.181.OZ.2019.MG, BI.ZUO.5.470.14.OZ.2019.MG, BI.ZUO.5.470.116.OZ.2019.IF, BI.ZUO.5.470.500.OZ.2019.IF, BI.ZUO.5.470.630.OZ.2019.IF.

¹⁵ BI.ZUO.5.470.31.2018.KC, BI.ZUO.5.470.32.2018.KC, BI.ZUO.5.470.61.2018.BO, BI.ZUO.5.470.538.2018.BO, BI.ZUO.5.470.32.2018.KC.

¹⁶ BI.ZUO.5.470.76.2018.IF, BI.ZUO.5.470.75.2018.IF, BI.ZUO.5.470.77.2018.IF, BI.ZUO.5.470.687.1.OZ.2019.AZ, BI.ZUO.5.470.65.2018.IF, BI.ZUO.5.470.98.2018.BO, BI.ZUO.5.470.205.2018.IF, BI.ZUO.5.470.146.2019.KC, BI.ZUO.5.470.64.2018.IF, BI.ZUO.5.470.73.2018.IF, BI.ZUO.5.470.63.2018.IF, BI.ZUO.5.470.87.2018.BO.

Dyrektor ZZ w przypadku zadań niezrealizowanych w 2018 r. wyjaśnił m.in., że: plan zadań opracowywano w trakcie roku budżetowego (w końcu I-go kwartału) w momencie, kiedy nie do końca były znane możliwości „przerobowe” Zespołu Wsparcia Technicznego (ZWT). Okazało się, iż powyższe zadania mogą być wykonywane przez pracowników ZWT, a zaoszczędzone środki przeznaczono na bieżące utrzymanie wód (z uwagi na deficyt tych środków) (...) rozmiar robót w przyjętym planie wynikał z niedoszacowania cen jednostkowych, które po weryfikacji (na podstawie aktualnych cen rynkowych) zmusiły tuż. Zarząd do weryfikacji całego planu w zakresie tak rozmiarów rzeczowych jak i finansowych. Dopiero po weryfikacji kosztorysów inwestorskich planowany zakres prac utrzymaniowych dostosowano do posiadanych środków finansowych, z czym związana była konieczność zmniejszenia zakresu rzeczowego (...).

Z kolei w przypadku zadań nierealizowanych w 2019 r. Kierownik Działu Utrzymania wyjaśnił, że: w przypadku siedmiu planowanych zadań po sporządzeniu kosztorysów inwestorskich okazało się, że kwota zaplanowana na te zadania była niewystarczająca do ich realizacji; trzy zadania dotyczyły rzek, które zostały wpisane do planu omyłkowo (znajdowały się na terenie innego zarządu zlewni); w jednym przypadku najtańsza oferta wykonawcy stanowiła 150% szacunkowej wartości zamówienia. W przypadku czterech zadań dodatkowych najniższa oferowana przez potencjalnego wykonawcę kwota stanowiła 178% szacunkowej wartości zamówienia; w dwóch przypadkach po przeliczeniu kosztorysów okazało się, że zaplanowana kwota była niewystarczająca do realizacji tych zadań; (...).

(akta kontroli str. 1525-1545, 1866-1873)

Zdaniem NIK brak należytej staranności w szacowaniu wartości planowanych w okresie objętym kontrolą prac utrzymaniowych, a także ujmowanie w planie rzek nienależących do właściwości ZZ było postępowaniem nierzetelnym.

2. Cztery¹⁷ spośród 20 pozwoleń wodnoprawnych objętych badaniem zostało wydanych z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 k.p.a., a opóźnienie w rozstrzygnięciu sprawy wyniosło od 3 do 14 dni, licząc od upływu dwumiesięcznego terminu załatwienia sprawy (po uwzględnieniu terminów i okresów niewliczanych do terminów załatwienia spraw na podstawie art. 35 § 5 k.p.a.).

(akta kontroli str. 1476, 1478-1479, 1481-1483)

Jak wyjaśnił Dyrektor ZZ w Ostrołęce *znacząca ilość spraw podlegających rozpoznaniu, duża ilość spraw złożonych i skomplikowanych przy ówczesnej obsadzie kadrowej, spowodowały niezachowanie terminu ustawowego.*

(akta kontroli str. 1414-1423)

3. W przypadku czterech¹⁸ z 20 badanych postępowań administracyjnych w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego Dyrektor ZZ nie poinformował strony postępowania, wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 36 § 1 i 2 k.p.a. o przyczynach niezakończono sprawy w terminie i wyznaczeniu nowego terminu wydania pozwolenia wodnoprawnego.

(akta kontroli str. 1196-1200, 1397-1409, 1459, 1468, 1475-1476, 1478-1479, 1481-1483)

¹⁷ BI.ZUZ.5.421.62.2019.Ł.B, BI.ZUZ.5.421.83.2018.Ł.B, BI.ZUZ.5.421.95.2019.JM, BI.ZUZ.5.421.108.2019.DK.

¹⁸ BI.ZUZ.5.421.62.2019.Ł.B, BI.ZUZ.5.421.83.2018.Ł.B, BI.ZUZ.5.421.95.2019.JM, BI.ZUZ.5.421.108.2019.DK.

Jak wyjaśnił Dyrektor ZZ w przypadku spraw, w których przekroczono termin rozpatrzenia sprawy o kilka dni *tutejszy organ uznał za niezasadne wysyłanie zawiadomienia o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy na podstawie art. 36 §1 k.p.a. z uwagi na fakt, iż dotarłoby one do stron postępowania już po wydaniu decyzji pozwolenie wodnoprawne. Poprzez stałą korespondencję wysyłałą w sprawie wnioskodawca miał wiedzę o toku prowadzonego postępowania, w związku z tym *tutejszy organ uznał za zbyteczne informowanie o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy. Natomiast w pozostałych przypadkach wyjaśnił, że: w ocenie *tutejszego organu przedłużenie terminu załatwienia przedmiotowej sprawy (z winy tegoż organu) nie jest podstawą do wyznaczenia nowego terminu załatwienia sprawy w trybie art. 36§1 kpa. A zatem nie zaistniały rzeczywiste, jednoznaczne okoliczności, mogące stanowić podstawę do wydania zawiadomienia o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy.***

(akta kontroli str.1414-1423)

Zdaniem NIK nie można się zgodzić z powyższymi wyjaśnieniami, ponieważ zgodnie art. 36 § 1 i 2 k.p.a. o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Taki obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

W ocenie NIK, powyższe postępowanie było niezgodne z prawem.

4. W przypadku sześciu badanych postępowań administracyjnych w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego¹⁹ wydano decyzję udzielającą pozwolenia wodnoprawnego przed upływem terminów wskazanych w zawiadomieniach, wydanych na podstawie art. 10 k.p.a, informujących strony o zakończeniu postępowania i o możliwości zapoznania się z aktami sprawy i zgłoszenia ewentualnych uwag i wniosków

(akta kontroli str. 1176-1178, 1214-1219, 1247-1261, 1276-1281, 1291-1304)

Jak wyjaśnił Dyrektor ZZ w przypadku dwóch spraw w przedmiotowym postępowaniu decyzja wydana została ostatniego dnia, przeznaczonego na możliwość zapoznania się z aktami sprawy i złożenia uwag. Jednakże nie miało to wpływu na sposób rozstrzygnięcia sprawy. Strony postępowania miały możliwość wniesienia odwołania od decyzji. Przyjęto, że skoro decyzja została dostarczona w sposób prawidłowy wszystkim stronom postępowania z pouczeniem o możliwości odwołania, strona miała możliwość wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i ewentualnie zgłoszenia dodatkowych wniosków. W jednym postępowaniu wskazał, że *W przedmiotowym postępowaniu przez przeoczenie nie dotrzymano wyznaczonego terminu 7 dni na możliwość zapoznania się z aktami sprawy i złożenia uwag. Jednakże nie miało to wpływu na sposób rozstrzygnięcia sprawy. Strony postępowania miały możliwość wniesienia odwołania od decyzji. W sprawie znak: BI.ZUZ.5.421.101.2019.JR wskazał, że Przedmiotowe postępowanie dotyczyło udzielenia pozwolenia wodnoprawnego w ramach przedsięwzięcia prowadzonego w trybie ustawy z dnia 24 kwietnia 2009r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1554, 1724, 2020). Art. 18 ust. 1 powyższej ustawy zobowiązał*

¹⁹ BI.ZUZ.5.421.1.2018 Ł.B, BI.ZUZ.5.421.2.2018 Ł.B, BI.ZUZ.5.421.22.2018 Ł.B, BI.ZUZ.5.421.101.2019.JR, BI.ZUZ.5.421.59.2019.JR, BI.ZUZ.5.421.62.2019.Ł.B

tutejszy organ do wydania zgody wodnoprawnej w terminie nie dłuższym niż 30 dni od daty złożenia wniosku. W celu umożliwienia sprawnej realizacji inwestycji organ zdecydował o wydaniu decyzji możliwie w jak najkrótszym czasie. W pozostałych sprawach BI.ZUZ.5.421.62.2019.Ł.B, BI.ZUZ.5.421.22.2018.Ł.B wyjaśnił, że W przedmiotowym postępowaniu przez przeoczenie nie dotrzymano wyznaczonego terminu 7 dni na możliwość zapoznania się z aktami sprawy i złożenia uwag. Jednakże nie miało to wpływu na sposób rozstrzygnięcia sprawy. Strony postępowania miały możliwość wniesienia odwołania od decyzji.

(akta kontroli str.1414-1423)

Zdaniem NIK decyzja administracyjna kończąca postępowanie nie powinna być wydana przed upływem terminu wskazanego w zawiadomieniu skierowanym do wnioskodawcy na podstawie art. 10 k.p.a. w sprawie możliwości zapoznania się z aktami sprawy, wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i zgłoszenia ewentualnych uwag. Wydanie decyzji kończącej sprawę przed upływem omawianego terminu narusza zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, jednocześnie pozbawiając organ możliwości zapoznania się ze stanowiskiem strony oraz możliwości ustosunkowania się do niego w uzasadnieniu decyzji. Powyższe postępowanie było nierzetelne.

5. We wszystkich objętych badaniem szczegółowym 126 dokumentach związanych z wydaniem pozwoleń wodnoprawnych oraz w 20 z 26 dokumentów związanych z rozpatrywaniem reklamacji oraz naliczaniem opłat za usługi wodne pracownicy ZZ nie potwierdzili wysyłki na kopiach pism pieczęcią ekspedycji, co było niezgodne z § 30 ust 7 pkt 1 Instrukcji kancelaryjnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, stanowiącej załącznik nr 1 do zarządzenia nr 4/2018 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 2 stycznia 2018 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitego rzeczowego wykazu akt i instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwum zakładowego/składnicy akt w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie.

Zgodnie z § 30 ust 7 pkt 1 omawianej instrukcji kancelaryjnej pracownik kancelarii potwierdza wysyłkę na kopii pisma pieczęcią ekspedycji.

(akta kontroli str. 1134-1175, 1976, 2813-2815)

Dyrektor ZZ wyjaśnił: *Pomimo iż pieczęć ekspedycji jest wymagana zgodnie z instrukcją kancelaryjną to nie pojawiała się ona w dokumentach wytworzonych na potrzeby prowadzonych postępowań wodnoprawnych. Poza w/w instrukcją żaden przepis prawa nie nakłada takiego obowiązku. Należy podkreślić, iż we wszystkich dokumentach dotyczących pozwoleń wodnoprawnych znajdowały się zwrotne potwierdzenia odbioru każdego z wysyłanych pism, stanowiące tym samym dowód ich wysłania. Potwierdzeniem powyższego są także stosowne wpisy w prowadzonym w Zarządzie Zlewni w Ostrołęce Dzienniku Korespondencyjnym oraz Pocztovej Książce Nadawczej. Również dla sądów istotnym elementem brany pod uwagę są właśnie zwrotne potwierdzenia odbioru pism. Brak pieczęci nie wyklucza zatem możliwości ustalenia kiedy przesyłka została nadana. Nie mniej jednak, ponieważ instrukcja kancelaryjna wymaga pieczęci ekspedycyjnej to obecnie jest ona już stosowana.*

(akta kontroli str. 1134-1175)

OCENA CZĄSTKOWA

W ZZ prawidłowo prowadzono obserwacje zjawisk hydrologicznych; sprawowano nadzór nad utrzymaniem i eksploatacją urządzeń wodnych oraz przeprowadzano kontrole ich stanu technicznego. Stwierdzono jednak przypadki nierzetelnego szacowania wartości zadań utrzymaniowych, co w konsekwencji doprowadziło do braku możliwości planowego ich zrealizowania. Pracownicy ZZ prawidłowo ustalali należności za usługi wodne oraz terminowo rozpatrywali reklamacje dotyczące ustalonej opłaty stałej lub zmiennej.

Wystąpiły przypadki rozpatrzenia wniosków o wydanie pozwolenia wodnoprawnego z przekroczeniem terminu określonego w przepisach k.p.a. oraz nieinformowania stron o przyczynach niewydania decyzji w terminie. Kontrola wykazała również przypadki wydania decyzji udzielających pozwolenia wodnoprawne przed upływem terminów wskazanych w zawiadomieniach o możliwości zapoznania się przez strony z aktami postępowania.

Pracownicy ZZ nie potwierdzali wysyłki na kopiach pism pieczęcią ekspedycji, co było niezgodne z instrukcją kancelaryjną.

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	Nie sformułowano uwag.
Wnioski	1) Dostosowanie struktury organizacyjnej jednostki do wymogów określonych w regulaminie organizacyjnym PGW WP. 2) Zapewnienie realizacji zadań związanych ochroną informacji niejawnych przez pracownika posiadającego odpowiednie poświadczenie bezpieczeństwa. 3) Rzetelne szacowanie wartości przewidzianych do realizacji zadań utrzymaniowych. 4) Terminowe załatwianie spraw dotyczących wydawania pozwoleń wodnoprawnych. 5) Informowanie stron postępowania o przyczynach niezakończenia sprawy w terminie oraz wyznaczanie nowego terminu jej załatwienia. 6) 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. 7) Potwierdzanie wysyłki na kopiach pism pieczęcią ekspedycji.

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 dyrektora Departamentu Środowiska Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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, 5 marca 2020 r.

Kontrolerzy

Damian Pazio
główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

Waldemar Brodziuk
główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska
Dyrektor
Anna Krzywicka

.....
podpis