



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.026.04.2019

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 ¹ Zarząd Zlewni w Inowrocławiu ² , ul. Królowej Jadwigi 20, 88-100 Inowrocław
Kierownik jednostki kontrolowanej	Przemysław Daca, Prezes PGW WP, od 17 stycznia 2018 r. ³ W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Mariusz Gajda, Pełnomocnik do spraw organizacji Wód Polskich, od 1 do 16 stycznia 2018 r.
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 zakończenia kontroli ⁴ z wykorzystaniem dowodów powstałych przed 1 stycznia 2018 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Robert Elwertowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/170/2019 z 25 listopada 2019 roku 2. Andrzej Grzymysławski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/189/2019 z 12 grudnia 2019 roku (akta kontroli str. 1-5)

¹ Dalej: „PGW WP”.

² Dalej: „Zarząd Zlewni” lub „ZZ”.

³ Dalej: „Prezes Wód Polskich”.

⁴ Tj. do dnia 20 stycznia 2020 r.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności⁶

OCENA OGÓLNA

W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2019 r. stan zatrudnienia w Zarządzie Zlewni był niewystarczający do realizacji wybranych zadań⁷ wynikających z przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo Wodne⁸. Na dzień 30 czerwca 2019 r. stan zatrudnienia w ZZ, pomimo licznych działań Dyrektora Zarządu Zlewni podejmowanych w celu jego zwiększenia, wynosił 26 osób przy zakładanym docelowym zatrudnieniu 42 osób. Tymczasem brak odpowiedniej liczby pracowników był główną przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości polegających na:

- wydaniu 16 spośród 20 objętych badaniem decyzji w sprawie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁹;
- nieokreśleniu w drodze decyzji administracyjnej wysokości nieuiszczonych w terminie: dwóch opłat stałych i trzech zmiennych¹⁰, mimo obowiązku wynikającego z ustawy Prawo wodne;
- nieterminowym rozpatrzeniu reklamacji dotyczących dwóch opłat stałych i dwunastu zmiennych¹¹;
- ustaleniu bez podstawy prawnej ośmiu opłat stałych i ośmiu zmiennych¹².

Jako nieprawidłowe NIK oceniła również nie wypełnienie obowiązku wynikającego z art. 36 § 1 kpa wobec stron 16 postępowań administracyjnych, wszczętych i niezakończonych przed 1 stycznia 2018 r., dotyczących wydania decyzji w sprawie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego.

Pozytywnie NIK oceniła weryfikowanie przez pracowników Zarządu Zlewni zawartości i kompletności przejmowanych dokumentacji technicznych i inwestycyjnych. Ponadto prawidłowo dokonywano analiz zjawisk hydrologicznych i lodowych oraz przeprowadzano okresowe kontrole stanu technicznego urządzeń wodnych¹³. W objętych badaniem sprawach, wysokość opłat za usługi wodne ustalano prawidłowo, na podstawie posiadanych przez Zarząd Zlewni danych, wynikających z pozwoleń wodnoprawnych i oświadczeń podmiotów obowiązanych do ponoszenia opłat oraz stawek określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne¹⁴.

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ W zakresie obszarów, w których stwierdzono nieprawidłowości.

⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 2268, ze zm., dalej: „ustawa Prawo wodne”.

⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm., dalej: „kpa”.

¹⁰ Spośród, odpowiednio czterech i trzech nieuiszczonych w terminie opłat, objętych badaniem w ramach próby dziesięciu opłat stałych i dziesięciu zmiennych.

¹¹ Spośród, podlegających rozpatrzeniu 32 reklamacji, objętych badaniem w ramach próby reklamacji dotyczących 20 opłat stałych i 20 zmiennych.

¹² Tj. opłat objętych badaniem w ramach próby reklamacji dotyczących 20 opłat stałych i 20 opłat zmiennych.

¹³ W zakresie badanej próby.

¹⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2502, ze zm., dalej: „rozporządzenie w sprawie stawek za usługi wodne”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Działania w celu zapewnienia utworzenia i funkcjonowania PGW Wody Polskie

Opis stanu
faktycznego

Dyrektor Zarządu Zlewni w Inowrocławiu¹⁵ został powołany na stanowisko 9 stycznia 2018 r. przez Pełnomocnika do spraw organizacji Wód Polskich. Do czasu powołania Dyrektora ZZ jego obowiązki realizował Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Bydgoszczy¹⁶. Dyrektor RZGW podjął działania w celu przygotowania siedziby i pomieszczeń biurowych¹⁷ Zarządu Zlewni oraz zawarł umowy na dystrybucję i sprzedaż energii elektrycznej urządzeń ochrony przeciwpowodziowych przejętych od jednostek organizacyjnych samorządu województwa. Prezes Wód Polskich 13 kwietnia 2018 r. powołał Zastępcę Dyrektora Zarządu Zlewni w Inowrocławiu¹⁸. Szczegółowa organizacja wewnętrzna, tryb pracy i zakres działania Zarządu Zlewni oraz jednostek podległych, tj. Nadzorów Wodnych zostały określone w Regulaminie Organizacyjnym PGW WP¹⁹ oraz w ustawie Prawo wodne.

(akta kontroli str. 6-8, 125, 333, 531-653)

Docelowe zakładane zatrudnienie w Zarządzie Zlewni wynosiło 42 osoby²⁰. Dyrektor ZZ w celu zapewnienia obsady kadrowej Zarządu Zlewni oraz koordynowanych terenowych jednostek PGW WP wnioskował do Dyrektora RZGW na podstawie zapotrzebowania zgłaszanego przez kierowników Nadzorów Wodnych i kierowników komórek organizacyjnych Zarządu Zlewni²¹. P.o. Dyrektora Zarządu Zlewni podała, że zatrudnianie nowych pracowników było dostosowywane na bieżąco do ustawowych potrzeb i realizowanych zadań w ZZ i NW, co było zgodne z przydzielonymi limitami. Polityka kadrowa prowadzona była natomiast w oparciu o przyznany przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej limit finansowy na wynagrodzenia oraz średnioroczny limit etatów. W jednostkach koordynowanych zatrudnionych było min. dwóch pracowników administracyjnych w tym kierownik jednostki.

(akta kontroli str. 29-32, 334, 339)

Analiza NIK wykazała, że w badanym okresie stan zatrudnienia w Zarządzie Zlewni wzrastał i wynosił:

- 1 stycznia 2018 r. – cztery osoby;
- 30 czerwca 2018 r. – 15 osób;
- 31 grudnia 2018 r. – 22 osoby;
- 30 czerwca 2019 r. – 26 osób;
- 31 grudnia 2019 r. – 37 osób.

P.o. Dyrektora ZZ podała, że według stanu na 19 grudnia 2019 r. sytuacja kadrowa na bieżąco jest monitorowana, a w przypadku ewentualnych pilnych potrzeb zatrudnienia, podejmowane są decyzje zmierzające do zwiększenia liczby etatów.

(akta kontroli str. 9-17, 340)

¹⁵ Dalej: „Dyrektor ZZ”.

¹⁶ Dalej: „Dyrektor RZGW”.

¹⁷ Umowa najmu z 19 stycznia 2018 r.

¹⁸ Dalej: „Z-ca Dyrektora ZZ”, a od 17 grudnia 2019 r. pełniący obowiązki Dyrektora Zarządu Zlewni w Inowrocławiu, dalej: „p.o. Dyrektora ZZ”.

¹⁹ Zarządzenie nr 5/2019 Prezesa Wód Polskich uchylające zarządzenie nr 1/2018 z 2 stycznia 2018 r.

²⁰ Założenia kadrowe wynikające z pisma Prezesa Wód Polskich z 15 stycznia 2018 r.

²¹ W 2018 r. Dyrektor ZZ wystosował 40 a w 2019 r. 19 wniosków dotyczących sytuacji kadrowej w Zarządzie Zlewni.

Dyrektor ZZ nie otrzymał wykazu pracowników urzędów marszałkowskich oraz starostw powiatowych. Zgodnie z art. 539 ust. 1 i art. 542 ust. 4 ustawy Prawo wodne 39 pracowników regionalnych zarządów gospodarki wodnej²² oraz 13 pracowników wojewódzkich jednostek samorządowych stało się pracownikami Zarządu Zlewni w Inowrocławiu oraz koordynowanych ośmiu Nadzorów Wodnych. Pracownicy zatrudnieni w ZZ i Nadzorach Wodnych posiadali zakresy obowiązków zawarte w karcie charakterystyki stanowiska pracy. Od początku funkcjonowania PGW WP, w Zarządzie Zlewni i Nadzorach Wodnych rozwiązano umowę o pracę łącznie z 11 pracownikami, tj.: jeden pracownik odmówił przyjęcia nowych warunków pracy, dwóch pracowników odeszło na emeryturę (rozwiązanie stosunku pracy na mocy porozumienia stron), jeden pracownik odszedł na rentę, trzech pracowników wypowiedziało umowę o pracę, wypowiedziano umowę o pracę jednemu pracownikowi, w przypadku dwóch pozostałych umowy nie zostały przedłużone (upłynął czas na który zostały zawarte umowy). Jedna umowa wygasła z powodu zgonu pracownika.

(akta kontroli str. 122, 333, 340)

Dokumentacja techniczna dotycząca gospodarowanymi wodami oraz dokumentacja związana z funkcjonowaniem obiektów hydrotechnicznych, pozostała w dotychczasowych siedzibach jednostek terenowych zarządów melioracji województwa kujawsko-pomorskiego i wielkopolskiego. Nie nastąpiło zatem jej formalne przejęcie protokołem zdawczo-odbiorczym. W związku z nową właściwością miejscową uzupełnienie ww. dokumentacji zostało dokonane między Nadzorami Wodnymi zgodnie z ich nowym zakresem terytorialnym. Ponadto część dokumentacji została przekazana przez likwidatora Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Poznaniu²³. Dokumentacja inwestycyjna będąca w zakresie terytorialnym województwa kujawsko-pomorskiego została przekazana w 2018 r. przez Kujawsko-Pomorski Zakład Melioracji i Urządzeń Wodnych we Włocławku w likwidacji do RZGW w Bydgoszczy²⁴. Natomiast dokumentacja inwestycyjna z obszaru województwa wielkopolskiego została przekazana przez WZMiUW do Zarządu Zlewni w Inowrocławiu²⁵. Ponadto zgodnie z właściwością, w lipcu 2019 r. RZGW w Poznaniu przekazało do RZGW w Bydgoszczy pozostałą część dokumentacji inwestycyjnej²⁶. Inwestycje będące w toku, rozpoczęte i niezakończone przed 1 stycznia 2018 r. zostały przekazane do RZGW w Bydgoszczy²⁷. Analiza dokumentów potwierdziła, że pracownicy Zarządu Zlewni oraz Nadzorów Wodnych weryfikowali zawartość i kompletność otrzymanych dokumentacji technicznych i inwestycyjnych.

(akta kontroli str. 334-335, 341-343, 347, 350-448)

²² W ówczesnym stanie prawnym.

²³ Dalej: „WZMiUW”.

²⁴ Dotyczyło to inwestycji: 1) Kształtowanie przekroju podłużnego i poprzecznego rzeki Kcynki - etap II od km 21+302 do km 33+962; 2) Kształtowanie przekroju podłużnego i poprzecznego oraz układu poziomego Kanalu Bajora od km 0+000 do km 14+000 3) Odbudowa budowli piętrzącej na cieku Panna Północna w km 10+184 – rozbiórka istniejącej zastawki oraz budowa nowego urządzenia piętrzącego na wypływie z Jeziora Wiczanowskiego; 4) Regulacja Białej Strugi od km 1+700 do km 9+170; 5) Budowa nowego obiektu piętrzącego. Jaz piętrzący wody rzeki Panny w km 7+537 (podpiętrzenie jeziora Mogileńskiego).

²⁵ Dotyczy inwestycji: 1) Podpiętrzenie jezior Skulskich, gm. Skulsk - odbudowa rzeki Lisewki; 2) Modernizacja pompowni Józefowice i Antoniny; 3) Odbudowa jazu Klawek; 4) Podpiętrzenie jeziora Falmierowskiego.

²⁶ Dotyczyło to dokumentacji przekazanej przez RZGW w Poznaniu dla inwestycji: 1) Modernizacja obiektów piętrzących Kanalu Bydgoskiego śluza Czyżkówko z zabudowaniami; 2) Modernizacja stopni wodnych na Dolnej i Górnej Skanalizowanej Noteci – stopień Lisi Ogon – realizowane przez RZGW w Bydgoszczy; 3) Modernizacja stopni wodnych na Dolnej i Górnej Skanalizowanej Noteci – stopień Łochowo; 4) Modernizacja obiektów piętrzących Kanalu Bydgoskiego śluza Prądy z zabudowaniami i mostem; 5) Modernizacja obiektów piętrzących Kanalu Bydgoskiego śluza Osowa Góra z zabudowaniami i mostem.

²⁷ Tj. przywrócenie drożności morfologicznej rzeki Noteci od Pakości do Krostkowa oraz inwestycje na jazie piętrzącym wody rzeki Panny.

Dyrektor ZZ przejął od starostów powiatowych 16 postępowań, które zostały wszczęte i niezakończone przed 1 stycznia 2018 r. dotyczących wydania decyzji w sprawie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego. Dyrektor ZZ nie zgłaszał zastrzeżeń co do terminowości i kompletności przekazanych akt spraw.

(akta kontroli str. 126, 223-329)

Dyrektor Zarządu Zlewni zapewnił koordynację podległych jednostek organizacyjnych PGW WP m.in. poprzez organizację cyklicznych narad z kierownikami nadzorów wodnych oraz bieżącą codzienną komunikację kierowników komórek organizacyjnych Zarządu Zlewni z kierownikami Nadzorów Wodnych.

(akta kontroli str. 33)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Zarząd Zlewni nie wypełnił obowiązku wynikającego z art. 36 § 1 kpa wobec stron 16 postępowań administracyjnych dotyczących wydania decyzji w sprawie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego²⁸, wszczętych i niezakończonych przed 1 stycznia 2018 r. Zgodnie z art. 36 § 1 kpa o każdym przypadku niezakończenia 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. Skutkiem powyższego we wszystkich ww. sprawach wydano 16 pozwoleń wodnoprawnych z naruszeniem terminu o którym mowa w art. 35 § 3 kpa. Termin o którym mowa powyżej został przekroczony od 20 do 65 dni. Zgodnie art. 240 ust. 4 pkt. 1 lit. b) ustawy Prawo wodne Zarządy Zlewni wykonują zadania Wód Polskich dotyczące zgód wodnoprawnych.

(akta kontroli str. 223-329)

Z-ca Dyrektora ZZ wyjaśniła, że wnioski zostały przekazane ZZ do załatwienia przez Starostwa Powiatowe w różnych terminach na przełomie stycznia i lutego 2018 r. Po przekazaniu wniosków, czyli od daty, kiedy wnioski wpłynęły do organu, Dyrektor Zarządu Zlewni w Inowrocławiu podjął niezwłocznie postępowania i większość spraw załatwił w terminie 30 dni od daty wpłynięcia wniosku do tego organu, natomiast kilka spraw szczególnie skomplikowanych zostało załatwionych w późniejszym terminie. Ponadto część spraw była na etapie zawiadomienia o zebraniu materiału dowodowego, a część spraw była jeszcze nie podjęta. Niezależnie od etapu postępowania po zmianie ustawy Prawo wodne zmieniły się też wymagania dla operatów wodnoprawnych i dla decyzji wodnoprawnych. Wszystkie operaty wodnoprawne w wymienionych sprawach opracowane były w 2017 roku na podstawie przepisów "starej" ustawy Prawo wodne i brak było w nich danych niezbędnych do przygotowania decyzji. W celu zebrania niezbędnych danych organ zastosował art. 12 § 1 kpa, zgodnie z którym sprawy załatwia się sprawnie, szybko i stosuje się możliwie najprostsze środki, aby większość spraw licząc od daty doręczenia organowi wniosku załatwiona była w terminie.

(akta kontroli str. 451, 1276)

²⁸ 27.2018.PK z 01.03.2018 r.; 1.2018.AJ z 20.02.2018 r.; 6.2018.PK z 07.02.2018 r.; 10.2018.PK z 01.03.2018 r.; 12.2018.AJ z 06.03.2018 r.; 13.2018.AJ z 26.02.2018 r.; 21.2018.AJ z 14.03.2018 r.; 23.2018.PK z 02.03.2018 r.; 24.2018.PK z 06.02.2018 r.; 25.2018.PK z 05.02.2018 r.; 26.2018.PK z 01.03.2018 r.; 31.2018.PK z 21.03.2018 r.; 35.2018.PK z 21.03.2018 r.; 36.2019.BC z 18.04.2018 r.; 45.2018.PK z 04.05.2018 r. i 43.2018.PK z 20.03.2018 r.).

NIK nie neguje, że Zarząd Zlewni w przypadku ww. spraw podjął działania mające na celu wydanie decyzji niezwłocznie po otrzymaniu akt sprawy od starostw powiatowych. Niemniej jednak terminy wynikające z art. 35 kpa określone są dla postępowań administracyjnych, a nie dla organu prowadzącego te postępowanie.

OCENA CZĄSTKOWA

Pozytywnie NIK oceniła weryfikowanie przez pracowników Zarządu Zlewni zawartości i kompletności otrzymanych dokumentacji technicznych i inwestycyjnych. Jako nieprawidłowe NIK uznała niewypełnienie obowiązku wynikającego z art. 36 § 1 kpa wobec stron 16 postępowań administracyjnych dotyczących wydania decyzji w sprawie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego, które zostały wszczęte i niezakończone przed 1 stycznia 2018 r.

OBSZAR

2. Realizacja wybranych zadań ZZ w zakresie gospodarowania wodami

Opis stanu faktycznego

Pracownicy Zarządu Zlewni prowadzili obserwacje oraz dokonywali analiz zjawisk hydrologicznych i lodowych. Wyniki obserwacji ze stanem wody oraz zjawiskami lodowymi w okresie zimowym przekazywane były codziennie w formie elektronicznej przez nadzory wodne do Zarządu Zlewni, a następnie do Centrum Operacyjnego Ochrony Przeciwpowodziowej w RZGW w Bydgoszczy. W celu reagowania na sytuacje kryzysowe na administrowanym terenie, na wniosek RZGW, Dyrektor ZZ 16 stycznia 2019 r. powołał Zespół Operacyjny Ochrony Przeciwpowodziowej. Ponadto 31 grudnia 2019 r. w Zarządzie Zlewni opracowano listę osób pełniących dyżury w przypadku zagrożenia powodziowego.

(akta kontroli str. 452-529)

W okresie objętym kontrolą w Zarządzie Zlewni opracowano plany i programy w zakresie utrzymania wód i urządzeń wodnych. Potrzeby finansowe dla planowanych zadań utrzymaniowych zostały określone przez poszczególne nadzory wodne. Zaplanowane nakłady finansowe na poszczególne lata wynosiły: 2018 r. - 1 500,0 tys. zł; 2019 r. - 18 757,3 tys. zł; 2020 r. - 11 008,2 tys. zł. Dyrektor ZZ po analizie ww. kosztów przekazywał opracowany plan utrzymaniowy do zatwierdzenia przez RZGW w Bydgoszczy. Przyznane dla Zarządu Zlewni limity finansowe wynosiły: 3 014,7 tys. zł w 2018 r.; 8 000,0 tys. zł w 2019 r.; 5 500,0 tys. w 2020 r. W 2018 r. zrealizowano 66 z 78 zadań w zakresie utrzymania mienia na łączną kwotę 2 520,1 tys. zł, co stanowiło 83,6% wykonania zatwierdzonego planu finansowego. W 2019 r. zrealizowano 119 takich zadań z 127 zatwierdzonych na łączną kwotę 5 006,1 tys. zł, tj. 62,6% wykonania planu finansowego. Niższe wykonanie planu finansowego wynikało m.in. z korzystnych rozstrzygnięć przetargowych oraz odstąpienia od realizacji niektórych zadań z powodu niepodjęcia przez wykonawców zadań i niezłożenia ofert w postępowaniu.

(akta kontroli str. 34-106)

Na terenie właściwości Zarządu Zlewni występowało m.in.: 1 572 km cieków naturalnych, w tym 243 km uregulowanych; 9,7 km wałów przeciwpowodziowych, z czego całość objęta była utrzymaniem w 2018 i 2019 roku (wykonywano naprawy i konserwacje); 194 km kanałów, w tym 15,7 km uszczelnionych; 4 391 ha zbiorników wodnych, z czego całość powierzchni była objęta utrzymaniem.

(akta kontroli str. 107-108)

Na terenie właściwości Zarządu Zlewni znajdowało się 240 obiektów hydrotechnicznych²⁹. Badanie kontrolne dotyczące dokonywania okresowych przeglądów i oceny stanu technicznego przeprowadzono na próbie ośmiu obiektów³⁰. W odniesieniu do badanej próby analiza NIK wykazała, że w latach 2018- 2019 w Zarządzie Zlewni sprawowano nadzór nad utrzymaniem i eksploatacją urządzeń wodnych. Dokonane kontrole stanu technicznego przeprowadzono zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt. 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³¹. Wszystkie obiekty zostały dopuszczone do dalszej eksploatacji. W trakcie kontroli dokonano sprawdzenia wykonania zaleceń z poprzednich kontroli. W przypadku siedmiu z ośmiu obiektów podczas kontroli ich stanu technicznego stwierdzono ślady eksploatacji wymagające napraw. Ustalono, że w dwóch przypadkach stwierdzone podczas przeglądów w 2018 r. usterki zostały usunięte w całości, w czterech przypadkach zostały usunięte częściowo, a w jednym przypadku były w trakcie realizacji. P.o. Dyrektora ZZ podała, że kierownicy nadzorów wodnych zgłaszali do Zarządu Zlewni zapotrzebowania w zakresie dokonania napraw i usunięcia stwierdzonych usterek w wyniku przeprowadzonych przeglądów stanu technicznego budowli. Usterki były sukcesywnie usuwane w całości lub części w zależności od możliwości finansowych ZZ.

(akta kontroli str. 109, 332, 336-337)

W latach 2018-2019 (do 3 grudnia) w Zarządzie Zlewni prowadzono 563 postępowania administracyjne w sprawie udzielenia lub zmiany pozwolenia wodnoprawnego³². W 2018 r. wydano 234 decyzje oraz rozpatrzono dwa wnioski o zmianę decyzji. W 2019 r. ZZ wydał 290 takich decyzji oraz był w trakcie rozpatrywania 39 wniosków o ich wydanie. Badanie terminowości wydawania decyzji pozwoleń wodnoprawnych przeprowadzono na próbie 20 losowo wybranych spraw³³. W przypadku 16 z nich Zarząd Zlewni przekroczył dopuszczalny termin na wydanie decyzji co zostało szerzej opisane w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*. Do Zarządu Zlewni nie wpłynęły ponaglenia w związku z niezakończaniem sprawy w terminie określonym w art. 35 kpa.

(akta kontroli str.110, 128)

W okresie objętym kontrolą do Zarządu Zlewni wpłynęły dwa wnioski podmiotów posiadających pozwolenia wodnoprawne wydane przed 1 stycznia 2018 r. o dokonanie zmiany tych pozwoleń w trybie art. 155 kpa. W jednym przypadku Dyrektor ZZ rozpatrzył wniosek pozytywnie i zmienił decyzję pozwolenia wodnoprawnego, natomiast w drugim przesłał wniosek zgodnie z właściwością terytorialną do Zarządu Zlewni w Pile.

(akta kontroli str. 110-113)

Szczegółowym badaniem w zakresie prawidłowości naliczania opłat stałych za pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych objęto dziesięć losowo wybranych spraw dotyczących opłat stałych ustalonych w formie informacji rocznych za 2018 r. na kwotę łącznie 125 tys. zł³⁴. W powyższych sprawach:

²⁹ Jazy – 44 szt.; zastawki wodne – 91 szt.; stopnie wodne – 11 szt.; przepusty – 56 szt.; syfony – 6 szt.; zapory – 4 szt.; śluzy – 18 szt.; inne – 10 szt.

³⁰ 1-2) NW Chodzież – jaz i zbiornik Mielimąka; 3-4) NW Nakło – śluza nr 7 z jazem; 5) NW Inowrocław – jaz betonowy ze stałym progiem na Noteci Wschodniej; 6) NW Bydgoszcz – jaz Lisi Ogon; 7) NW Pakość – zaporą czołową zbiornika Pakoskiego; 8) NW Mogilno – jaz Żabno.

³¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1186.

³² Dotyczy wniosków złożonych po 1 stycznia 2018 r.

³³ Po 10 w każdym roku.

³⁴ Doboru próby do badania dokonano metodą losowania prostego (generatora liczb). Próbę wylosowano z populacji opłat stałych ujętych w zestawieniu sporządzonym przez Zarząd Zlewni w ramach przeprowadzonej w PGW WP kontroli P/19/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2018 r.” Wylosowano dziesięć

- wysokość opłat ustalono zgodnie z art. 271 ust. 1-5 ustawy Prawo wodne, na podstawie danych wynikających z pozwoleń wodnoprawnych oraz stawek określonych w rozporządzeniu w sprawie stawek opłat za usługi wodne;
- informacje roczne, zawierające wysokość opłat i sposób ich obliczenia, przekazano podmiotom obowiązującym do ponoszenia tych opłat, zgodnie z art. 271 ust. 1 ustawy Prawo wodne;
- w sześciu z objętych badaniem spraw należności z tytułu opłat zostały uiszczone w terminie określonym w art. 271 ust. 6 ustawy Prawo wodne, a w pozostałych czterech³⁵, na kwotę łącznie 9,3 tys. zł, płatności dokonano od 2 do 463 dni po tym terminie;
- w przypadku dwóch nieuiszczonych w terminie opłat³⁶ w Zarządzie Zlewni nie określono wysokości tych opłat w drodze decyzji, a w dwóch pozostałych przypadkach³⁷ opłaty określono po trzech miesiącach od upływu terminu płatności pierwszej raty tych opłat;
- w odniesieniu do nieuiszczonych w terminie opłat w Zarządzie Zlewni nie realizowano czynności windykacyjnych.

(akta kontroli str. 679-734)

Badaniem w zakresie rozpatrywania w Zarządzie Zlewni reklamacji dotyczących wysokości opłat stałych objęto 20 losowo wybranych reklamacji³⁸ złożonych w związku z opłatami stałymi ustalonymi w formie informacji rocznych za 2018 r. W powyższych sprawach:

- w siedmiu przypadkach reklamacje zostały złożone do Zarządu Zlewni po terminie określonym w art. 273 ust. 2 ustawy Prawo wodne i nie podlegały rozpatrzeniu;
- w jedenastu, z trzynastu pozostałych spraw reklamacje rozpatrzono w terminie określonym w art. 273 ust. 4 ustawy Prawo wodne, a w dwóch, dotyczących opłat o numerach 690 i 828, odpowiednio 146 i 3 dni po tym terminie;
- w dwunastu przypadkach reklamacje uznano za zasadne; w czterech z tych spraw podmiotom obowiązującym przekazano nowe informacje, zgodnie z art. 273 ust. 5 ustawy Prawo wodne; w pozostałych ośmiu sprawach³⁹, w których składający reklamacje wskazywali na brak w aktualnym wówczas stanie faktycznym i prawnym podstaw do ustalenia wysokości opłat, informacje anulowano, a podmioty poinformowano, że nie podlegają obowiązkowi ponoszenia opłat ustalonych w tych informacjach;

spraw dotyczących opłat stałych ustalonych w formie informacji rocznych za 2018 r. o numerach: 184, 114, 390, 128, 368, 470, 452, 33, 254, 181.

³⁵ Nr: 452, 181, 128, 184.

³⁶ Tj. opłat ustalonych w formie informacji rocznych o numerach: 452 (płatności rat dokonano od 2 do 7 dni po terminie), 181 (płatności rat dokonano od 2 do 40 dni po terminie).

³⁷ Tj. w przypadku opłat ustalonych w formie informacji rocznych o numerach: 128 (płatności rat dokonano od 30 do 139 dni po terminie), 184 (płatności rat dokonano od 187 do 463 dni po terminie).

³⁸ Nr: 13, 47, 223, 238, 257, 381, 396, 512, 514, 517, 518, 524, 543, 558, 624, 638, 690, 828, 861, 869, na kwotę łącznie 22,2 tys. zł. Doboru próby do badania dokonano metodą losowania prostego (generatora liczb). Próbę wylosowano z populacji reklamacji dotyczących opłat stałych zaewidencjonowanych w latach 2018-2019 (do 30 listopada) w rejestrze opłat stałych.

³⁹ Tj. w sprawach dotyczących opłat ustalonych w formie informacji o numerach: 257, 381, 524, 624, 690, 828, 861, 869.

- w jednej sprawie, w której nie uznano reklamacji, wysokość opłaty określono w drodze decyzji, zgodnie z art. 273 ust. 6 ustawy Prawo wodne.

(akta kontroli str. 846-961)

Szczegółowym badaniem w zakresie prawidłowości naliczania opłat zmiennych za pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych objęto dziesięć losowo wybranych spraw⁴⁰ dotyczących opłat zmiennych ustalonych w formie informacji za III kwartał 2018 r. W powyższych sprawach:

- wysokość opłat ustalono, zgodnie z art. 272 i art. 552 ustawy Prawo wodne, na podstawie danych wynikających z pozwoleń wodnoprawnych oraz stawek określonych w rozporządzeniu w sprawie stawek opłat za usługi wodne;
- informacje, zawierające wysokość opłat i sposób ich obliczenia przekazano podmiotom obowiązującym do ponoszenia tych opłat, zgodnie z art. 272 ust. 17 ustawy Prawo wodne;
- w siedmiu z objętych badaniem spraw należności z tytułu opłat zostały uiszczone w terminie określonym w art. 272 ust. 18 ustawy Prawo wodne, a w pozostałych trzech⁴¹, na kwotę łącznie 2,7 tys. zł, płatności dokonano od 7 do 47 dni po tym terminie;
- w przypadku nieuiszczonych w terminie trzech opłat⁴² w Zarządzie Zlewni nie określono wysokości tych opłat w drodze decyzji;
- w odniesieniu do nieuiszczonych w terminie opłat w Zarządzie Zlewni nie realizowano czynności windykacyjnych.

(akta kontroli str. 681-683, 735-845)

Badaniem w zakresie rozpatrywania w Zarządzie Zlewni reklamacji dotyczących wysokości opłat zmiennych objęto 20 losowo wybranych reklamacji⁴³ złożonych w związku z opłatami ustalonymi w formie informacji za 2018 r. W powyższych sprawach:

- w trzech przypadkach reklamacje zostały złożone do Zarządu Zlewni po terminie określonym w art. 273 ust. 2 ustawy Prawo wodne i nie podlegały rozpatrzeniu;
- w pięciu, z siedemnastu pozostałych spraw reklamacje rozpatrzono w terminie określonym w art. 273 ust. 4 ustawy Prawo wodne, a w dwunastu, dotyczących opłat ustalonych w formie informacji⁴⁴, reklamacje rozpatrzono od 4 do 56 dni po tym terminie;
- w trzynastu przypadkach reklamacje uznano za zasadne; w pięciu z tych spraw przekazano podmiotom obowiązującym nowe informacje, zgodnie

⁴⁰ Nr: 1691, 1600, 1199, 1366, 1678, 1249, 1666, 1032, 1096, 1788, na kwotę łącznie 9,7 tys. zł, doboru próby do badania dokonano metodą losowania prostego (generatora liczb). Próbę wylosowano z populacji opłat zmiennych za III kwartał 2018 r. ujętych w zestawieniu sporządzonym przez Zarząd Zlewni w ramach przeprowadzonej w PGW WP kontroli P/19/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2018 r.”

⁴¹ Nr: 1691, 1600, 1678.

⁴² Tj. opłat ustalonych w formie informacji za III kwartał 2018 r. o numerach: 1600, 1678, 1691.

⁴³ Nr: 94, 232, 351, 571, 572, 887, 1737, 1818, 1884, 1970, 2121, 2179, 2224, 2286, 1834, 1971, 1972, 1973, 2572, 2292, na kwotę łącznie 57,6 tys. zł. Doboru próby do badania dokonano metodą losowania prostego (generatora liczb), przy użyciu opracowanego w NIK programu komputerowego „PK 5.7.”. Próbę wylosowano z populacji reklamacji dotyczących opłat zmiennych zaewidencjonowanych w latach 2018-2019 (do 30 listopada).

w rejestrze opłat zmiennych.

⁴⁴ Nr: 351, 571, 572, 1818, 1970, 2121, 2179, 2286, 1971, 1972, 1973, 2292.

z art. 273 ust. 5 ustawy Prawo wodne; w pozostałych ośmiu sprawach⁴⁵, w których składający reklamacje wskazywali na brak w aktualnym stanie faktycznym i prawnym podstaw do ustalenia wysokości opłat, informacje anulowano, a podmioty poinformowano, że nie podlegają obowiązkowi ponoszenia opłat ustalonych w formie tych informacji;

- w czterech sprawach, w których nie uznano reklamacji, wysokość opłaty określono w drodze decyzji, zgodnie z art. 273 ust. 6 ustawy Prawo wodne.

(akta kontroli str. 847-849, 962-1112)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. 16 spośród 20 decyzji w sprawie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego⁴⁶ objętych badaniem zostało wydanych z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 ustawy kpa. Zgodnie z ww. przepisem załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca od dnia wszczęcia postępowania. Termin o którym mowa powyżej został przekroczony, w badanej próbie, od czterech do 89 dni.

(akta kontroli str. 128-217)

P.o. Dyrektora ZZ wyjaśniła, że powyższe spowodowane było sytuacją kadrową w tut. Zarządzie Zlewni. Zaległości powstałe w 2018 r. narastały wraz ze zwiększającą się liczbą spraw wpływających do rozpoznania przez ZZ jako organu właściwego. Mając na uwadze ww. okoliczności sukcesywnie w 2018 i 2019 r. zatrudniani byli kolejni pracownicy merytoryczni do działu zgód wodnoprawnych.

(akta kontroli str. 222, 451)

2. W Zarządzie Zlewni nie określono w drodze decyzji administracyjnej wysokości nieuiszczonych w terminie: dwóch opłat stałych⁴⁷ i trzech opłat zmiennych⁴⁸ za usługi wodne, spośród odpowiednio czterech i trzech nieuiszczonych w terminie opłat objętych badaniem. Było to niezgodne odpowiednio z art. 271 ust. 7 i art. 272 ust. 19 ustawy Prawo wodne.

(akta kontroli str. 686-687, 714-717, 737-738, 769-783)

Z wyjaśnień p.o. Dyrektora Zarządu Zlewni wynikało, że przyczyną powyższej nieprawidłowości był stan zatrudnienia, niezapewniający prawidłowej realizacji zadań dotyczących opłat za usługi wodne; do 30 czerwca 2018 r. w Dziale Opłat i Opomiarowania ZZ zatrudniony był tylko jeden pracownik.

(akta kontroli str. 1113-1118)

⁴⁵ Tj. w sprawach dotyczących opłat ustalonych w informacjach o numerach: 232, 351, 1737, 1818, 2179, 2224, 2286, 2292.

⁴⁶ Dotyczy decyzji o numerach: 8.2019.AM z 15.03.2019 r.; 62.2018.AM z 26.04.2018 r.; 75.2018.PK z 02.05.2018 r.; 79.2018.PK z 04.05.2018 r.; 105.2018.AW z 20.07.2018 r.; 107.2018.AW z 20.07.2018 r.; 127.2018.AM z 16.08.2018 r.; 134.2019.BC z 17.08.2018 r.; 135.2018.AJ z 03.08.2018 r.; 154.2018.PK z 03.09.2018 r.; 33.2019.BC z 15.03.2019 r.; 38.2019.BC z 14.05.2019 r.; 145.2019.KG z 12.06.2019 r.; 150.2019.BC z 17.06.2019 r.; 193.2019.KG z 18.07.2019 r.; 289.2019.AM z 21.10.2019 r. Wnioski o ich wydanie wpłynęły do ZZ po 1 stycznia 2018 r.

⁴⁷ Tj. opłat ustalonych w formie informacji rocznych z 26 lutego 2018 r. o numerach: 452 (płatności rat dokonano od 2 do 7 dni po terminie) i 181 (płatności dokonano od 2 do 40 dni po terminie), na kwotę łącznie 5,8 tys. zł.

⁴⁸ Tj. opłat ustalonych w formie informacji za III kwartał 2018 r.: nr 1600 z 16 stycznia 2019 r., nr 1678 z 21 stycznia 2019 r., nr 1691 z 18 stycznia 2019 r. (na kwotę łącznie 2,7 tys. zł), uiszczonych odpowiednio: 7, 11 i 47 dni po terminie płatności. W sprawie nieuiszczenia opłaty nr 1691 wszczęto postępowanie, które umorzono w związku z uiszczeniem tej opłaty. W pozostałych dwóch sprawach nie podejmowano żadnych czynności.

3. W Zarządzie Zlewni rozpatrzono reklamacje dotyczące: dwóch opłat stałych oraz dwunastu opłat zmiennych⁴⁹ z przekroczeniem terminu określonego w art. 273 ust. 4 ustawy Prawo wodne od 3 do 146 dni.

(akta kontroli str. 852-853, 923-942, 965-112)

W powyższej sprawie p.o. Dyrektora Zarządu Zlewni wyjaśniła, jak wyżej.

(akta kontroli str. 1113-1118)

4. W Zarządzie Zlewni ustalono osiem opłat stałych i osiem zmiennych⁵⁰, mimo braku podstaw prawnych do ich ustalenia. Tak ustalone opłaty przekazano podmiotom, które nie były obowiązane do ich ponoszenia. Skutkowało to złożeniem przez nie reklamacji w przedmiocie naliczenia powyższych opłat. Wszystkie zostały uznane za zasadne.

(akta kontroli str. 852-961, 965-1089)

Z wyjaśnień złożonych przez p.o. Dyrektora ZZ wynikało, że przyczyną powyższej nieprawidłowości był stan zatrudnienia, niezapewniający prawidłowej realizacji zadań oraz fakt nieposiadania przez Zarząd Zlewni aktualnych danych, wynikających w szczególności z obowiązujących pozwoleń wodnoprawnych, niezbędnych do prawidłowego ustalenia wysokości opłat. P.o. Dyrektora Zarządu Zlewni wyjaśniła, że ZZ posiada jedynie kopie (w formie elektronicznej lub papierowej) pozwoleń wodnoprawnych wydanych przez inne organy, które pochodzą z katastru wodnego prowadzonego do końca 2017 r. przez byłe regionalne zarządy gospodarki wodnej. Z wyjaśnień p.o. Dyrektora ZZ wynikało, że powyższa baza danych nie zawiera wszystkich obowiązujących pozwoleń wodnoprawnych, które w Zarządzie Zlewni ujawniane są, np. w wyniku składania oświadczeń przez podmioty obowiązane do ponoszenia opłat.

(akta kontroli str. 1113-1118)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK prawidłowo dokonywano analiz zjawisk hydrologicznych i lodowych oraz przeprowadzano okresowe kontrole stanu technicznego urządzeń wodnych w zakresie badanej próby. W objętych badaniem sprawach, wysokość opłat za usługi wodne ustalano na podstawie posiadanych przez Zarząd Zlewni danych, wynikających z pozwoleń wodnoprawnych i oświadczeń podmiotów obowiązanych do ponoszenia opłat oraz stawek określonych rozporządzeniem w sprawie stawek za usługi wodne. Jako nieprawidłowe oceniono: przekroczenie terminu na wydanie 16 decyzji wodnoprawnych, rozpatrzenie reklamacji dotyczących: dwóch opłat stałych i dwunastu zmiennych po terminie określonym w art. 273 ust. 4 ustawy Prawo wodne, nieokreślenie w drodze decyzji wysokości nieuiszczonych w terminie opłat: dwóch stałych i trzech zmiennych, mimo ustawowego obowiązku oraz ustalenie wysokości ośmiu opłat stałych i ośmiu zmiennych mimo braku prawnych podstaw do ich ustalenia. Przyczyną nieprawidłowości, które wystąpiły, szczególnie w 2018 r., mógł być niewystarczający stan zatrudnienia w Zarządzie Zlewni do terminowej realizacji zadań wynikających z przepisów ustawy Prawo wodne.

⁴⁹ Tj. opłat stałych ustalonych w formie informacji o numerach: 690 i 828, w przypadku których reklamacje rozpatrzono odpowiednio 146 i 3 dni po terminie oraz opłat zmiennych ustalonych w formie informacji o numerach: 351, 571, 572, 1818, 1970, 2121, 2179, 2286, 1971, 1972, 1973, 2292, w przypadku których reklamacje rozpatrzono od 4 do 56 dni po terminie; spośród, odpowiednio 15 i 17 podlegających rozpatrzeniu reklamacji, objętych badaniem NIK w ramach próby reklamacji dotyczących 20 opłat stałych i 20 zmiennych.

⁵⁰ Tj. opłat stałych ustalonych w formie informacji rocznych za 2018 r. o numerach: 257, 381, 524, 624, 690, 828, 861, 869 oraz opłat zmiennych, ustalonych w formie informacji o numerach: 232, 351, 1737, 1818, 2179, 2224, 2286, 2292, objętych badaniem w ramach próby reklamacji dotyczących 20 opłat stałych i 20 zmiennych.

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 | Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Określanie w drodze decyzji wysokości nieuiszczonych w terminie opłat za usługi wodne;2. Prawidłowe ustalanie wysokości opłat za usługi wodne. |

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 Delegatury NIK w Bydgoszczy. 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 wyko- nania wniosków	Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Bydgoszcz, 6 marca 2020 r.

Kontroler
Robert Elwertowski
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektora
Tomasz Sobecki

.....
Podpis

.....
Podpis

Kontroler
Andrzej Grzymysławski
główny specjalista kontroli
państwowej

.....
Podpis