



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.028.01.2019

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin

T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66

lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Szczecinie ¹ , ul. Tama Pomorzańska 13A, 70-030 Szczecin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Od 17 stycznia 2018 r. Przemysław Daca, Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie ² . W okresie od 5 września 2017 r. do 14 listopada 2017 r. funkcję Pełnomocnika do spraw organizacji Wód Polskich pełniła Pani Iwona Koza, a w okresie od 14 listopada 2017 r. do 17 stycznia 2018 r. funkcję tę pełnił Pan Mariusz Gajda. (akta kontroli str. 695)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania w celu zapewnienia utworzenia i funkcjonowania Państwowego Gospodarstwa Wodnego 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 24 sierpnia 2017 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, z wykorzystaniem dowodów powstałych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie.
Kontrolerzy	1. Marta Górską-Jaś, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/028/2019 z 11.12.2019 r. 2. Wiesław Kaszak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/204/2019 z 2.12.2019 r. (akta kontroli str. 1-4)

OCENA OGÓLNA

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

W kontrolowanym okresie RZGW WP realizowało zadania związane z zapewnieniem prawidłowego funkcjonowania od 1 stycznia 2018 r. Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie⁵. Wyznaczono osoby odpowiedzialne za wykonywanie zadań oraz realizowano działania związane z zapewnieniem siedzib jednostek organizacyjnych PGW WP.

Dyrektor RZGW WP podejmował działania w zakresie przejęcia mienia, pracowników oraz dokumentacji. W przypadku umów dzierżawy, deklaracji podatkowych, dokumentacji postępowań przetargowych, umów dotyczących zadań utrzymaniowych i eksploatacyjnych oraz umów w zakresie zadań inwestycyjnych – ich przejęcie nastąpiło w 100%. Dyrektor RZGW WP monitorował proces

¹ Dalej: RZGW WP.

² Dalej: Prezes PGW WP.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.; dalej: ustawa o NIK.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: PGW WP.

wygaszania przez właściwych starostów trwałego zarządu Skarbu Państwa na przejętym mieniu oraz ustanawianiu reprezentacji Skarbu Państwa dla PGW WP. W RZGW WP prawidłowo dokonywano uzgodnień dokumentów planistycznych dotyczących zagospodarowania przestrzennego na obszarze zagrożenia powodzią. Koordynowano i monitorowano realizację inwestycji w regionie wodnym dotyczących powodzi. Roczne plany rzeczowo-finansowe na roboty utrzymaniowe były ustalane przez RZGW WP w granicach limitu finansowego ustalanego przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie⁶. RZGW WP prawidłowo egzekwowało należności za usługi wodne.

NIK zwraca uwagę na opieszałość i niedochowanie należytej staranności w przejmowaniu niektórych składników mienia i dokumentacji. Z przekazanych łącznie przez Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego⁷ 1 285 obiektów inżynierskich, RZGW WP w okresie od 9 lipca 2019 r. do 29 stycznia 2020 r. przejął 620 obiektów inżynierskich i odmówił przyjęcia 146, które w ocenie RZGW WP nie służyły do wykonywania zadań realizowanych przez Wody Polskie⁸. Jednocześnie RZGW WP do 18 lutego 2020 r. nie przejął 519 bezspornych obiektów inżynierii lądowej i wodnej, wykazanych na dziewięciu niepodpisanych protokołach. Ponadto do 18 lutego 2020 r. Dyrektor RZGW WP nie podpisał protokołów zdawczo - odbiorczych dotyczących przekazanych spraw o odszkodowania oraz umów użyczenia. Planowany termin ich przejęcia określony przez RZGW WP to kwiecień 2020 r. Brak wystarczającej obsady kadrowej w RZGW WP, długotrwałe pozyskiwanie brakującej dokumentacji oraz potrzeba weryfikacji przez pracowników RZGW WP przekazywanej przez Marszałka dokumentacji pod kątem ich kompletności i poprawności, wpłynęła na zwłokę w przejęciu całego mienia i dokumentacji niezbędnej do realizacji zadań przez WP. RZGW WP nie zaplanowało ani nie wykonało w badanym okresie żadnej kontroli dotyczącej przestrzegania warunków obowiązujących na wałach przeciwpowodziowych i na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz stanu zabezpieczenia przed powodzią.

W dwóch przypadkach (spośród 20) dotyczących wniosków o wydanie pozwolenia wodnoprawnego, wnioski zostały załatwione w terminie 45 i 46 dni mimo, że nie były to sprawy szczególnie skomplikowane.

OBSZAR

1. Działania w celu zapewnienia utworzenia i funkcjonowania Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie

Opis stanu
faktycznego

1.1. Pełnomocnik do spraw organizacji PGW WP⁹ oraz Prezes PGW WP w okresie od 2 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia kontroli (tj. 25 lutego 2020 r.) powołali czterech dyrektorów¹⁰ RZGW WP oraz pięciu zastępców¹¹.

(akta kontroli str. 5-15)

Pełnomocnik pismem z 16 listopada 2017 r. udzielił Dyrektorowi Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej¹² Łukaszowi Kolanda upoważnienia do wykonywania na obszarze działania RZGW w Szczecinie niektórych czynności w procesie organizacji WP, tj. współuczestnictwa w: sporządzaniu szczegółowego

⁶ Dalej: KZGW.

⁷ Dalej: Marszałek.

⁸ Dalej: WP.

⁹ Dalej: pełnomocnik.

¹⁰ Od 2.01.2018 r. Łukasz Kolanda, od 12.02.2018 r. Tomasz Pietras, od 13.03.2019 r. Bogdan Zakrzewski, od 14.05.2019 r. Marek Duklanowski.

¹¹ Od 2.01.2018 r. jeden zastępca (Alicja Małgorzata Michałowska), od 8.01.2018 r. dwóch zastępców (Krzysztof Iwan, Bogdan Zakrzewski), od 27.09.2018 r. jeden zastępca (Ewa Głuska), od 9.07.2019 r. jeden zastępca (Rafał Gietka).

¹² Dalej: RZGW.

harmonogramu włączenia RZGW do WP oraz w realizacji tego programu; oszacowaniu kosztów tych czynności; przeprowadzeniu inwentaryzacji aktywów i pasywów; sporządzeniu bilansu zamknięcia na dzień zakończenia czynności. Ponadto upoważnienie obejmowało współuczestnictwo w wykonaniu innych działań mających na celu prawidłowe i terminowe przeprowadzenie procesu włączenia RZGW do WP oraz zorganizowanie i podjęcie realizacji zadań statutowych, obejmujących w szczególności działania na rzecz: przejęcia majątku SP; zapewnienia warunków lokalowych poszczególnym jednostkom organizacyjnym WP i niezbędnej infrastruktury; zapewnienia mienia ruchomego niezbędnego do realizacji zadań; przejęcia pracowników urzędów marszałkowskich, starostw powiatowych i pracowników samorządowych jednostek organizacyjnych do WP oraz organizacji procesu przekazywania lub przejmowania dokumentów niezbędnych do realizacji zadań WP.

(akta kontroli str. 465-467, 661-662)

Dyrektor RZGW zarządzeniem z 13 października 2017 r. powołał Zespół do spraw organizacji struktur PGW WP w regionie wodnym Dolnej Odry i Pomorza Zachodniego, liczący 16 osób, który miał realizować zadania wskazywane na bieżąco przez Dyrektora RZGW. Dodatkowo na podstawie zarządzenia z 20 października 2017 r. w sprawie przeprowadzenia pełnej inwentaryzacji na 30 września 2017 r., rozpoczęto w RZGW inwentaryzację środków trwałych, pozostałych środków trwałych o cechach wyposażenia oraz materiałów w magazynie. W tym celu powołano siedem zespołów spisowych, które w terminie od 13 do 30 listopada 2017 r. dokonały inwentaryzacji¹³.

(akta kontroli str. 624-629)

W celu zapewnienia podstawowego wyposażenia pomieszczeń biurowych od 1 stycznia 2018 r., RZGW podpisał z Zachodniopomorskim Zarządem Melioracji i Urządzeń Wodnych w Szczecinie¹⁴ w okresie od 20 do 28 grudnia 2017 r. 18 umów na zakup wyposażenia biurowego dla Nadzorów Wodnych¹⁵ i Zarządów Zlewni¹⁶. Łącznie od ZZMiUW przejęto 514 pozycji wyposażenia oraz 86 środków trwałych. Ponadto od 12 grudnia 2017 r. do 2 stycznia 2018 r. RZGW podpisał 20 umów najmu pomieszczeń biurowych, gospodarczych, garażowych oraz magazynowych dla tworzonej struktury WP. W siedzibach stanowiących własność WP utworzony został RZGW WP w Szczecinie, NW w Szczecinie, Obiekt Hydrotechniczny¹⁷ w Szczecinie, OH w Widuchowej, OH w Gozdowicach oraz NW w Słubicach¹⁸.

(akta kontroli str. 624-625)

Od 1 stycznia 2018 r. w RZGW WP zabezpieczono dostawę energii elektrycznej niezbędnej do prawidłowego utrzymania i eksploatacji urządzeń wodnych. Dyrektor RZGW WP poinformował Energa Obrót S.A. oraz ENEA S.A., że z dniem 1 stycznia 2018 r. PGW WP wstąpiło w prawa i obowiązki ZZMiUW, wynikające z zawartych umów z 27 i 29 grudnia 2017 r. Ponadto na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. PGW WP podpisało dwie umowy, tj. sprzedaży energii elektrycznej z 20 grudnia 2018 r. z Tauron Sprzedaż Sp. z o.o. (wraz z umowami na 118 punktów poboru energii) oraz kompleksową o świadczenie usług dystrybucji i sprzedaży energii elektrycznej z 27 grudnia 2018 r. z Energa-Obrót S.A. (wraz z umowami na 34 punktów poboru energii).

(akta kontroli str. 645)

¹³ Zakończonych dwoma protokołami z 18.12.2017 r.

¹⁴ Dalej: ZZMiUW.

¹⁵ Dalej: NW.

¹⁶ Dalej: ZZ.

¹⁷ Dalej: OH.

¹⁸ Przekazany 18.10.2019 r. do RZGW we Wrocławiu.

Po 1 stycznia 2018 r. RZGW WP zapewnił bieżące regulowanie zobowiązań finansowych związanych z funkcjonowaniem przejętych przez PGW WP urządzeń ochrony przeciwpowodziowej, w tym w szczególności zobowiązań za dystrybucję i sprzedaż energii elektrycznej na przepompowniach oraz zobowiązań wynikających z zawartych umów na eksploatację i utrzymanie zbiorników, przepompowni oraz wałów przeciwpowodziowych i przepustów wałowych. Wszystkie zobowiązania z tego tytułu powstałe od 1 stycznia 2018 r. były regulowane na bieżąco na podstawie wpływających do RZGW WP faktur.

(akta kontroli str. 638)

1.2. Marszałek pismem z 16 stycznia 2018 r.¹⁹ przekazał Dyrektorowi RZGW WP wykaz składników mienia, o których mowa w art. 528 ust. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne²⁰, dla których Marszałek wykonywał uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa przed 1 stycznia 2018 r. Wykaz nieruchomości gruntowych obejmował nieruchomości gruntowe objęte działaniem 18 terenowych oddziałów.²¹

(akta kontroli str. 29-30)

Działający z upoważnienia Marszałka Likwidator ZZMiUW w okresie od 18 maja do 4 lipca 2018 r. przekazał²² RZGW WP 18 protokołów środków trwałych z grupy – obiekty inżynierii lądowej i wodnej, obejmujących obiekty 18 byłych Terenowych Oddziałów ZZMiUW²³. Z przekazanych łącznie 1 285 obiektów inżynieryjnych, ujętych w 18 protokołach zdawczo-odbiorczych, Dyrektor RZGW WP w okresie od 9 lipca 2019 r. do 29 stycznia 2020 r.:

- zweryfikował i podpisał dziewięć protokołów zdawczo-odbiorczych (w tym dwa w okresie trwania czynności kontrolnych), na podstawie których przejął 620 obiektów inżynieryjnych i odmówił przyjęcia 54;
- zweryfikował i nie podpisał dziewięciu protokołów zdawczo-odbiorczych (w tym cztery w okresie trwania czynności kontrolnych) i w konsekwencji nie przejął 611 obiektów inżynieryjnych (z czego w stosunku do 92 wniósł uwagi²⁴ do Marszałka oraz skierował prośbę o skorygowanie ww. protokołów). W uzasadnieniu odmowy przejęcia 92 obiektów Dyrektor RZGW wskazał m.in., że przedmiotowe obiekty nie służą działalności PGW WP, mają nieprawidłową nazwę, zawierają nieprecyzyjne zapisy w kartotece środków trwałych.

(akta kontroli str. 254-264, 491, 653-654)

Zastępca Dyrektora RZGW WP wyjaśniła, że: *weryfikacja dokumentów z przejęcia obiektów inżynieryjnych, odbywała się każdorazowo we właściwej miejscowo jednostce terenowej NW, któremu Wydział Planowania i Koordynacji Eksploatacji RZGW w Szczecinie przekazywał otrzymane z Urzędu Marszałkowskiego wykazy. Proces weryfikacji jest zawiły, a jednak cały czas trwa i w chwili obecnej uległ przyspieszeniu. (...) Z uwagi na to, że rok 2018 był rokiem budowania od podstaw struktur Wód Polskich (...), w tym jednostek terenowych – NW, tj. zarówno powołanie jednostek w terenie, jak również obsadę stanowiskową (...) weryfikacja przekazanych dokumentów pod kątem ich kompletności i poprawności w odniesieniu do obowiązującej ustawy trwała w czasie. Obecnie sytuacja się stabilizuje i nie ma już tak dużych fluktuacji kadrowych, a obsada stanowiskowa*

¹⁹ Nr WRiR-VI.0431.1.2018.KKu.

²⁰ Dz. U. z 2018 r., poz. 2268, ze zm., dalej: ustawa Prawo wodne.

²¹ Tj. Myślibórz, Pyrzyce, Stargard, Szczecinek, Wałcz, Choszczno, Gryfice, Gryfino, Kamień Pomorski, Nowogard, Szczecin, Białogard, Sławno, Kołobrzeg, Koszalin, Świdwin, Goleniów i Drawsko Pomorskie.

²² Pismami z: 18.05., 29.05., 04.06., 08.06., 12.06., 15.06., 21.06., 25.06., 04.07. i z 04.07.2018 r.

²³ Dalej: TO.

²⁴ Pismami do likwidatora, tj. z: 09.07.2019 r. (trzy pisma) i 01.08.2019 r. (jedno pismo), 22.11.2019 r., 24.01.2020 r. oraz z 29.01.2020 r.

pozwała na sprawniejszą realizację nałożonych zadań. Przekazanie jednostkom terenowym (NW) do weryfikacji otrzymanych wykazów, miało na celu merytoryczne potwierdzenie zasadności przejęcia PGW WP wymienionych w nich obiektów. (...).
(akta kontroli str. 492)

Dyrektor RZGW WP odmowę przejęcia obiektów inżynierii lądowej i wodnej, uzasadnił między innymi tym, że obiekty takie jak: kładki, przepompownie ścieków wraz z instalacją techniczną, przepusty, mosty, rurociągi, zbiorniki retencyjne, drogi dojazdowe ogólnodostępne, biegnące przez nieruchomości będące własnością np. osób fizycznych czy też drogi przebiegające przez użytki zielone i służące wyłącznie celom rolniczym - nie służą działalności PGW WP.

(akta kontroli str. 265-295, 296-334)

Zastępca Dyrektora RZGW WP wyjaśniła, że: (...) PGW WP przejmuje tylko te obiekty inżynierii lądowej i wodnej, które definiuje ustawa. Przejęcie obiektów innych (...) np. mostów, przepustów pod drogami, byłyby niezgodne z przepisami prawa i narażałoby PGW WP na ponoszenie dodatkowych nieuzasadnionych kosztów. (...) WP wykonują zadania związane z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, a także inwestycjami w gospodarce wodnej i w myśl art. 529 ust. 1 ustawy Prawo Wodne stanowiących własność Skarbu Państwa urządzeń wodnych. (...).

(akta kontroli str. 492-493)

RZGW WP nie przejął łącznie 519 obiektów inżynierii lądowej i wodnej z byłych TO ZZMiUW (z 611 ogółem), w stosunku do których nie wniósł uwag do Marszałka, spisanych na dziewięciu zweryfikowanych i niepodpisanych protokołach zdawczo-odbiorczych, co zostało opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 654)

Wykazy dotyczące mienia przekazane RZGW WP przez Marszałka nie zawierały dokumentacji tych nieruchomości. Pismem z 19 lutego 2018 r. Dyrektor RZGW WP wystąpił do Marszałka o ich przekazanie. W odpowiedzi Marszałek poinformował²⁵, że do przekazywania dokumentacji został upoważniony Likwidator ZZMiUW. Pismem z 13 marca 2018 r. Dyrektor RZGW WP wystąpił do Likwidatora ZZMiUW o pilne przekazanie protokołów zdawczo-odbiorczych oraz dokumentacji w zakresie decyzji dotyczących mienia. Likwidator ZZMiUW w okresie od 22 marca do 16 kwietnia 2018 r. przekazał kopie decyzji dotyczących byłych TO w Gryficach, Nowogardzie i Kamieniu Pomorskim. Dyrektor RZGW WP zwrócił się²⁶ do Likwidatora ZZMiUW o wyjaśnienie różnic w przekazanych kopiach decyzji względem wykazu. Wobec nie uzyskania odpowiedzi, Dyrektor RZGW WP ponownie 17 maja 2018 r. wystąpił do Likwidatora ZZMiUW o informacje w sprawie przekazania dokumentacji dotyczącej wykazu decyzji dotyczącej mienia (m.in. o wywłaszczeniu, linii brzegu, trwałym zarządzie). W odpowiedzi Likwidator ZZMiUW poinformował²⁷, że nie jest w stanie przekazać dokumentacji, gdyż m.in. oryginały dokumentów znajdują się w sądach prowadzących postępowania sądowe.

(akta kontroli str. 31-49)

Pismem z 1 sierpnia 2018 r.²⁸ Marszałek poinformował m.in. Prezesa PGW WP²⁹, że większość protokołów zdawczo-odbiorczych do 1 sierpnia 2018 r. nie została

²⁵ Tj. pismami z 2.03.2018 i 13.03.2018 r.

²⁶ Tj. pismami z 13.04.2018 r., 18.04.2018 r. i 23.04.2018 r.

²⁷ Pismem z 14.06.2018 r.

²⁸ WRiR-VI.0431.1.2018.

²⁹ Pismo (skarga) skierowana do: Prezesa Rady Ministrów, Ministra Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej, Ministra Inwestycji i Rozwoju, Wojewody Zachodniopomorskiego, Najwyższej Izby Kontroli.

podpisana i wniósł o przyspieszenie przejmowania przez PGW WP przekazanego majątku. W odpowiedzi Dyrektor RZGW WP poinformował o trudnościach w przejmowaniu majątku i podpisywaniu protokołów zdawczo-odbiorczych. Wskazał m.in., że nie było możliwym podpisanie wybiórczo przekazywanych protokołów zdawczo-odbiorczych z uwagi na stan przekazywanej dokumentacji (tj. w sposób niekompletny i nieuporządkowany); część dokumentacji nie została do RZGW WP przekazana w ogóle, pomimo wielokrotnych monitów ze strony RZGW WP.

(akta kontroli str. 50-53, 58-59)

Dyrektor RZGW WP zarządzeniem z 6 sierpnia 2018 r.³⁰ powołał 15 zespołów wspomagających proces odbioru dokumentacji związanej z przejściem przez WP reprezentacji Skarbu Państwa w stosunku do wód, gruntów pokrytych tymi wodami, nieruchomości gruntowych, urządzeń wodnych oraz innych środków trwałych, stanowiących własność Skarbu Państwa od Marszałka. Powołane zespoły, składające się głównie z pracowników NW, przygotowały w okresie od sierpnia do grudnia 2018 r. raporty odnośnie przejmowanej dokumentacji i jej zgodności z wykazami przekazanymi przez Marszałka. Analiza 10 wybranych raportów, wskazała, że zespoły przeprowadziły weryfikację wykazów i dokumentacji, która ujawniła w nich braki³¹ i błędy³². W wykazach i dokumentacji naniesiono poprawki.

(akta kontroli str. 53-57, 357-395)

W okresie od 19 listopada 2018 r. do 14 stycznia 2019 r. RZGW WP zweryfikował i podpisał łącznie 15 protokołów zdawczo-odbiorczych, potwierdzających przekazanie decyzji dotyczących wywłaszczenia, linii brzegu i trwałego zarządu. Wykazy nieruchomości gruntowych oraz decyzji o wywłaszczeniu, linii brzegu i trwałym zarządzie, ostatecznie zostały uzgodnione z Marszałkiem w okresie od 17 grudnia 2018 r. do 20 marca 2019 r. i protokołarnie potwierdzone przez Likwidatora ZZWiUW. Wykazy dotyczyły łącznie 2 109 decyzji oraz 6 298 nieruchomości.

(akta kontroli str. 60-84, 85-118, 172)

Marszałek 2 stycznia 2018 r. przekazał wykazy umów dzierżaw, użyczenia i użytkowania. W okresie luty-marzec 2018 r. pomiędzy dyrektorem RZGW WP a Marszałkiem prowadzona była korespondencja na temat przekazania wykazów³³. Protokołami zdawczo-odbiorczymi z 20 i 21 lutego 2018 r. Dyrektor RZGW WP odebrał od Likwidatora ZZMiUW dokumentację dotyczącą 392 umów użytkowania z części szczecińskiej oraz 343 umów z części koszalińskiej. Na podstawie dwóch protokołów zdawczo-odbiorczych z 27 lutego 2018 r.³⁴ Likwidator ZZMiUW przekazał Dyrektorowi RZGW WP dokumentację dotyczącą postępowania w sprawie zawierania umów na linie napowietrzne oraz dokumentację dotyczącą sześciu porozumień w związku z realizacją zadań zleconych przepisami ustawy Prawo wodne. Likwidator Lubuskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Zielonej Górze protokołem zdawczo-odbiorczym z 13 kwietnia 2018 r. przekazał dokumentację dotyczącą umowy użytkowania i porozumienie³⁵. RZGW WP przejęło 100% umów użytkowania i dzierżawy.

(akta kontroli str. 119-127, 128-145, 173, 641-642)

³⁰ SZ.ROO.021.71.2018.MG.

³¹ Np. wykaz nie był kompletny (brakowało działek, decyzji).

³² Np. błędny nr decyzji, działki, aktu notarialnego.

³³ Pismami z 16.02.2018 r., 19.02.2018 r. i 21.02.2018 r. Dyrektor RZGW WP wniósł o przekazanie wszelkiej dokumentacji dotyczącej wymienionych w wykazie umów. Marszałek pismem z 5.03.2018 r. poinformował RZGW, że zobowiązanym do przekazania dokumentacji do wykazu jest Likwidator. Dyrektor RZGW WP pismem z 22.03.2018 r. zwrócił się do Marszałka o skorygowanie wykazów umów z uwagi na rozbieżności pomiędzy wykazami a przekazaną dokumentacją.

³⁴ Podpisanych przez Dyrektora RZGW 11.05.2018 r.

³⁵ Tj. umowa użytkowania nr 66/2017 z Gminą Lubiszyn i porozumienie nr 12/2014 z Nadleśnictwem Bogdaniec.

Do 20 lutego 2020 r. Dyrektor RZGW nie podpisał dwóch protokołów zdawczo-odbiorczych³⁶ potwierdzających przekazanie przez Likwidatora ZZMiUW dokumentacji dotyczącej umów użyczenia i nie przejął żadnej (z 83) umów użyczenia, co zostało opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 135-142, 641-642)

Protokołem z 28 grudnia 2017 r. RZGW WP przejęło od Dyrektora ZZMiUW akta dotyczące deklaracji podatkowych tzw. części szczecińskiej. W okresie styczeń - marzec 2018 r. Dyrektor RZGW prowadził z Marszałkiem korespondencję na temat przejęcia wykazów. Dokumentację dotyczącą części koszalińskiej RZGW WP przyjęło protokolarnie 15 marca 2018 r., a Marszałek przekazał poprawiony i uzupełniony wykaz tych deklaracji pismem z 26 marca 2018 r. RZGW WP przejęło 100% deklaracji podatkowych.

(akta kontroli str. 146-163)

Marszałek przekazał wykaz niezapłaconych odszkodowań pismem z 2 stycznia 2018 r. Dyrektor RZGW WP 19 lutego 2018 r. zwrócił się do Marszałka o przekazanie dokumentów dotyczących odszkodowań. Likwidator ZZMiUW przekazał 6 marca 2018 r. dokumentację dotyczącą odszkodowań z części szczecińskiej oraz koszalińskiej wraz z protokołami zdawczo-odbiorczymi. Dyrektor RZGW WP 27 marca 2018 r. poinformował Likwidatora ZZMiUW, że przekazana dokumentacja dotycząca części koszalińskiej nie kwalifikuje się do odbioru, gdyż dotyczy całości *spraw własności gruntów stanowiących majątek Skarbu Państwa*, bez wskazania, jakiego wykazu dotyczy. W ocenie Dyrektora RZGW WP niemożliwe było właściwe zidentyfikowanie dokumentacji do odpowiednich wykazów. Dyrektor RZGW WP zaznaczył, iż dokumentacja ta winna być uporządkowana i sklasyfikowana zgodnie z przekazanymi przez Marszałka wykazami. Likwidator ZZMiUW nie odniósł się do podniesionych w piśmie zarzutów. Protokoły zdawczo-odbiorcze dotyczące przekazanych spraw o odszkodowania nie zostały do 21 lutego 2020 r. podpisane przez RZGW WP, co zostało opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 164-171, 173-174)

Marszałek przekazał RZGW WP wykaz zobowiązań wynikających z zawartych umów lub porozumień³⁷. Czterema protokołami zdawczo-odbiorczymi³⁸ Likwidator ZZMiUW przekazał Dyrektorowi RZGW WP odpowiednio: dokumentację 39 postępowań przetargowych i zawartych umów dotyczących zadań utrzymaniowych i eksploatacyjnych; dokumentację 43 umów dotyczących zadań utrzymaniowych i eksploatacyjnych oraz dwie umowy na odpłatne korzystanie z energii elektrycznej pobieranej z instalacji przepompowni melioracyjnych.

(akta kontroli str. 639)

Wykaz zadań inwestycyjnych Dyrektor RZGW WP otrzymał od Marszałka pismem z 2 stycznia 2018 r., uzupełniony pismem z 26 stycznia 2018 r. Likwidator ZZMiUW w okresie od 30 stycznia do 19 grudnia 2018 r. przekazywał sukcesywnie RZGW WP pisma wraz z zestawieniami tabelarycznymi wykazów zadań inwestycyjnych, protokołami zdawczo-odbiorczymi oraz dokumentacją dotyczącą poszczególnych przedsięwzięć inwestycyjnych. Dyrektor RZGW WP w okresach: od 12 marca do 30 grudnia 2018 r., od 23 stycznia do 21 czerwca 2019 r. oraz 21 listopada 2019 r. - odesłał do Marszałka odpowiednio: 53, 13 i jedno pismo przekazujące podpisane przez Dyrektora RZGW WP protokoły zdawczo-odbiorcze zadań inwestycyjnych.

³⁶ Tj. z 22.02.2018 r. i 27.02.2018 r.

³⁷ Tj. pismem z 02.01.2018 r.

³⁸ Tj. z 31.01.2018 r., 1.03.2018 r. (wraz z protokołem odbioru końcowego z 13.03.2018 r.) oraz 5.03.2018 r.

Do 21 listopada 2019 r. 100% umów w zakresie zadań inwestycyjnych zostało przejętych przez RZGW WP.

(akta kontroli str. 175-181, 182-185, 186-229, 651)

1.3. Dyrektor RZGW WP przejął łącznie 6 652 nieruchomości, w tym 6 298 od Marszałka, 174 od Marszałka Województwa Pomorskiego oraz 180 po byłym RZGW. Trwałym zarządem było objętych 5 675 nieruchomości, z tego 5 324 Marszałka, 177 RZGW, 174 Marszałka Województwa Pomorskiego.

Według stanu na 27 stycznia 2020 r. RZGW WP dysponowało decyzjami o wygaszeniu trwałego zarządu poprzednich jednostek dla 5 489 nieruchomości. Nie wygaszono trwałego zarządu dla 180 nieruchomości w powiecie białogardzkim, dla których przed 1 stycznia 2018 r. Skarb Państwa reprezentował Marszałek.

Dyrektor RZGW WP występował do właściwych starostów³⁹ o wygaszenia trwałego zarządu na wszystkich 177 nieruchomościach, w stosunku do których ustanowiony został trwały zarząd na poprzednim RZGW, a które na dzień wejścia w życie ustawy Prawo wodne były przekazane dyrektorowi RZGW WP we władanie. Z wnioskami dotyczącymi wygaśnięcia trwałego zarządu na nieruchomościach będących do 1 stycznia 2018 r. we władaniu Marszałka występował Marszałek.

Analiza 10 wybranych losowo do badania nieruchomości wykazała, że Dyrektor RZGW WP wystąpił do właściwego starosty o wydanie decyzji o wygaszenie trwałego zarządu. Z informacji trzech starostów⁴⁰ na terenie, których zlokalizowane były wybrane nieruchomości, uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wynikało, że w ewidencji gruntów i budynków dla sześciu badanych nieruchomości zostały dokonane zapisy o reprezentacji Skarbu Państwa przez PGW WP, a dla czterech figurował wpis Skarb Państwa. Co do wszystkich 10 badanych nieruchomości, Dyrektor RZGW WP złożył wnioski o dokonanie wpisu do ksiąg wieczystych, w związku z wygaśnięciem trwałego zarządu mieniem. Analiza wpisów w II dziale ksiąg wieczystych dla wybranych nieruchomości wykazała, że dla sześciu ustanowiona została reprezentacja Skarbu Państwa dla PGW WP RZGW w Szczecinie, w przypadku czterech (w dziale II własność w podrubryce 2.2.2.) wpisano Skarb Państwa.

(akta kontroli str. 237-252, 345-356, 396-464, 508-529)

Zastępca Dyrektora RZGW WP wyjaśniła, że: (...) wygaszenie trwałego zarządu dla nieruchomości przejętych od marszałków (...) potwierdza właściwy starosta. Mając powyższe na uwadze w roku 2018 ustalono, że pracownicy Urzędu Marszałkowskiego występować będą z wnioskami o wygaszenie trwałego zarządu, który został dotychczas ustalony dla Marszałka (...). Jeżeli chodzi o nieruchomości przejęte od Marszałka Województwa Pomorskiego, tutejszy Zarząd nie otrzymał żadnych wykazów ani dokumentów dotyczących nieruchomości (...). Wiedzę na temat nieruchomości, które były w trwałym zarządzie Marszałka Województwa Pomorskiego powzięto jedynie z decyzji o wygaszeniu trwałego zarządu, w których stroną był tutejszy Zarząd. Dyrektor RZGW WP nie miał możliwości wystąpienia z wnioskami o wygaszenie trwałego zarządu dla nieruchomości znajdujących się na terenie województwa pomorskiego. (...)

(akta kontroli str. 237-252, 345-356, 396-464, 497)

Dyrektor RZGW WP nie składał w badanym okresie odwołania od decyzji starostów do ministra ds. gospodarki wodnej w sprawie potwierdzenia wygaśnięcia trwałego zarządu sprawowanego przez Marszałka lub Starostów, z uwagi na fakt, iż nie było takiej potrzeby.

(akta kontroli str. 660)

³⁹ Starosta Słupski, Starosta Policki, Starosta Myśliborski, Prezydent Miasta Szczecin, Starosta Gryficki.

⁴⁰ Starosta Słupski, Starosta Myśliborski, Starosta Gryficki.

Dyrektor RZGW WP złożył do właściwego wojewody, według stanu na 27 stycznia 2020 r. oraz na dzień zakończenia kontroli (tj. 25.02.2020 r.) odpowiednio 286 oraz 1 559 wniosków o wydanie decyzji ustanawiającej reprezentację Skarbu Państwa dla PGW WP.

(akta kontroli str. 237, 692)

Zastępca Dyrektora RZGW WP wyjaśniła, że: (...) skierowanie wniosku do wojewody wymaga dogłębnej analizy każdej nieruchomości. Konieczne jest zweryfikowanie nieruchomości na podstawie Mapy Podziału Hydrologicznego Polski, sprawdzenie aktualności zapisów ewidencji gruntów i budynków oraz wpisów w księdze wieczystej. Zdarzają się przypadki, że nieruchomość przejęta od Marszałka uległa podziałowi i nieuregulowane zostały zapisy ewidencji i księgi wieczystej, wtedy przed wystąpieniem do wojewody tutejszy Zarząd dokonuje sprostowania zapisów związanych z oznaczeniem nieruchomości. Ważną kwestią były również braki kadrowe w wydziale w latach 2018-2019, kiedy przede wszystkim skupiano się na przejęciu mienia od Marszałka i dokładną weryfikację przekazanej dokumentacji. Obecnie pracownicy wydziału systematycznie kompletują dokumentację do złożenia kolejnych wniosków o reprezentację Skarbu Państwa do wojewody.

(akta kontroli str. 494)

Na podstawie decyzji wydanej na wniosek Dyrektora RZGW WP Wojewoda Zachodniopomorski potwierdził reprezentację Skarbu Państwa, według stanu na dzień zakończenia kontroli (tj. 25 lutego 2020 r.) dla 216 nieruchomości, co stanowiło 4% nieruchomości przejętych od Marszałka.

Dyrektor RZGW WP nie kierował w badanym okresie wniosków o wpis do ewidencji gruntów i budynków, za wyjątkiem wniosku do Starosty Myśliborskiego⁴¹.

(akta kontroli str. 237-243, 692)

Zastępca Dyrektora RZGW WP wyjaśniła, że po otrzymaniu wniosku pracownik Starostwa Powiatowego w Myśliborzu poinformował, aby takie wnioski nie były kierowane przez WP, ponieważ decyzja wydana przez Wojewodę adresowana jest również do ewidencji gruntów i budynków właściwego starostwa, które po otrzymaniu decyzji dokonuje zmiany wpisów w ewidencji. Mając powyższe na uwadze, kolejne wnioski nie były kierowane. Zgodnie z § 12 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁴², ostateczna decyzja administracyjna jest podstawą do dokonania wpisu prawa własności państwowej osoby prawnej wykonującej prawa właścicielskie Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 493-494)

1.4. W badanym okresie Dyrektor RZGW WP nie przejął od Marszałka żadnych koncesji i zezwoleń udzielonych Marszałkowi w zakresie gospodarki wodnej.

(akta kontroli str. 175-181, 253)

Marszałek nie przekazał do RZGW WP dokumentacji z żadnych postępowań sądowych. Zastępca Dyrektora RZGW WP wyjaśniła, że: (...) z uwagi na występujące rozbieżności w rozumieniu wpływu art. 534 ust. 5 ustawy Prawo wodne, na toczące się postępowania sądowe (sprowadzające się do wątpliwości czy PGW WP zastępuje Województwo Zachodniopomorskie w toczących się postępowaniach sądowych czy też przystępuje do tych postępowań obok Województwa) nie doszło do kompleksowego przejęcia przez dyrektora RZGW od Marszałka dokumentacji dotyczących postępowań sądowych (...). Na potrzeby działania w tych

⁴¹ Pismo z 29.01.2019 r.

⁴² Dz. U. z 2019 r. poz. 393.

postępowaniach PGW WP posługiwało się odpisami dokumentów otrzymanymi z Sądu oraz pozyskanymi fotokopiami dokumentów z akt sprawy.

(akta kontroli str. 498)

Dokumentację dotyczącą postępowań administracyjnych, których stroną byli marszałkowie województw⁴³, a niezakończonych do 1 stycznia 2018 r. Dyrektor RZGW WP po zweryfikowaniu przejął protokołami zdawczo-odbiorczymi z 5 oraz 15 stycznia 2018 r. Ponadto w okresie od 2 do 29 stycznia 2018 r. Dyrektor RZGW WP przejął od starostw dokumentację w tym zakresie.

(akta kontroli str. 500-507, 663-665)

W celu weryfikacji pism przekazujących dokumentację dotyczącą danego zadania inwestycyjnego, Dyrektor RZGW WP każdorazowo powoływał komisje do przeprowadzenia odbioru dokumentacji. Rezultatem prac komisji był raport ze sprawdzenia zgodności protokołu zdawczo-odbiorczego, opracowanie ewentualnych uwag do protokołu oraz przedstawienie rekomendacji w zakresie jego podpisania przez Dyrektora RZGW WP i przyjęcia dokumentacji dotyczącej zadań.

(akta kontroli str. 666)

Dodatkowo Dyrektor RZGW WP zarządzeniem z 30 października 2018 r. powołał Zespoły do zweryfikowania poniesionych nakładów inwestycyjnych związanych z przejęciem przez PGW WP przekazywanej dokumentacji od Marszałka. Zespoły powołano w celu potwierdzenia nakładów zgodnie ze stanem rzeczywistym realizowanych lub przygotowywanych do realizacji zadań inwestycyjnych. Zespoły potwierdziły zgodność poniesionych nakładów inwestycyjnych (łącznie 37 zadań w trakcie realizacji) ze stanem rzeczywistym. Dyrektor RZGW WP podpisał protokoły zdawczo-odbiorcze na te zadania. Wszystkie wykazy zweryfikowano i podpisano protokoły zdawczo-odbiorcze. Rezultatem prac komisji był raport ze sprawdzenia zgodności protokołu zdawczo-odbiorczego z dokumentacją. Po sprawdzeniu dokumentacja została złożona w ZZ.

(akta kontroli str. 184-192)

Analiza pięciu umów spośród 17 projektów inwestycyjnych niezakończonych przed 1 stycznia 2018 r. pod kątem realizacji wykazała, że umowy zostały przejęte protokołami zdawczo-odbiorczymi z 2 marca 2018 r. (cztery umowy) i 27 marca 2018 r. RZGW WP wprowadziło aneksami w badanym okresie zmiany we wszystkich pięciu badanych umowach. Zmiany dotyczyły m.in. waloryzacji kwot inwestycji, zmiany kwot (trzy umowy), robót dodatkowych, robót zamiennych, relokacji nakładów pracy, zmiany terminu realizacji (cztery umowy). Zmiany zakresu prac przewidzianych do realizacji dotyczyła trzech umów. Nie stwierdzono opóźnień w odbiorze projektów po stronie RZGW WP.

(akta kontroli str. 182-183, 499)

1.5. Dyrektor RZGW WP w okresie od 2 do 12 stycznia 2018 r. otrzymał informacje o pracownikach urzędów marszałkowskich i starostw powiatowych, którzy z mocy ustawy Prawo wodne stali się pracownikami WP i mieli zostać zatrudnieni w jednostkach organizacyjnych PGW WP na obszarze działania RZGW WP.

(akta kontroli str. 634-635)

Wszyscy pracownicy urzędów marszałkowskich, starostw powiatowych oraz byłego RZGW, którzy z mocy ustawy Prawo wodne stali się pracownikami WP (łącznie 226 osób) zostali zatrudnieni w jednostkach organizacyjnych RZGW WP.

(akta kontroli str. 658)

⁴³ Tj. zachodniopomorskiego i lubuskiego.

Dyrektor RZGW WP wyjaśnił, że decyzje o zatrudnieniu pracowników w RZGW WP i jednostkach organizacyjnych na obszarze działania RZGW WP podjął przed 1 stycznia 2018 r. ówczesny p.o. Dyrektora RZGW w Szczecinie.

(akta kontroli str. 635)

Działania podejmowane w RZGW WP w zakresie organizacji siedziby, pomieszczeń biurowych i gospodarczych, doposażenia w sprzęt, celem zapewnienia efektywnego przejęcia pracowników opisano w obszarze 1 pkt 1.1. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 624-625)

Na podstawie analizy dokumentacji 32 wybranych losowo pracowników PGW WP⁴⁴ stwierdzono, że ze wszystkimi pracownikami urzędów marszałkowskich oraz starostw powiatowych, którzy stali się pracownikami WP, podpisano 2 lutego 2018 r. porozumienia zmieniające warunki umowy o pracę. Wszystkim pracownikom zapewniono właściwe stanowiska pracy z dniem przyjęcia do pracy.

(akta kontroli str. 630-631)

Spośród 32 poddanych badaniu pracowników zatrudnionych w NW, ZZ oraz RZGW WP, 25 pracownikom określono zakresy obowiązków na stanowiskach pracy. W przypadku 15 odbyło się to w miesiącu zmiany warunków umowy o pracę, w stosunku do 10 - w terminie od sześciu do 24 miesięcy od podpisania porozumień zmieniających warunki umów o pracę.

(akta kontroli str. 630-631)

Dyrektor RZGW WP wyjaśnił, że: *zakresy obowiązków zostały wręczone w wymienionych terminach z powodu przeświadczenia, że obowiązuje stary zakres obowiązków, gdy nie zmienia się stanowisko służbowe i zadania wykonywane w ramach niego. Obowiązywały zakresy sporządzone podczas pracy w ZZMiUW i RZGW przed 1.01.2018 r. Podczas przeglądu kadrowego stwierdzono potrzebę zmiany zakresów obowiązków na aktualną formę (PGW WP). Czyniono to sukcesywnie (...).*

(akta kontroli str. 635)

Siedmiu pracowników (z 32 badanych) zatrudnionych w NW oraz RZGW WP na dzień 6 lutego 2020 r. nie otrzymało zakresów obowiązków na stanowiskach pracy, co zostało opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 630-631)

W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 4 lutego 2020 r. z pracy w RZGW WP zrezygnowały łącznie 72 osoby. Przyczynami rezygnacji było: rozwiązanie stosunku pracy za porozumieniem stron (20 osób); rozwiązanie stosunku pracy przez oświadczenie jednej ze stron z zachowaniem okresu wypowiedzenia (14 osób); rozwiązanie stosunku pracy z upływem czasu, na który była zawarta (37 osób) oraz rozwiązanie stosunku pracy przez oświadczenie jednej ze stron bez zachowania okresu wypowiedzenia (1 osoba).

(akta kontroli str. 658)

W okresie objętym kontrolą nie zapewniono w RZGW WP pełnej obsady kadrowej. Stan zatrudnienia w RZGW WP na 1 stycznia 2018 r. oraz na 31 stycznia 2020 r. wynosił odpowiednio: 226 oraz 367 pracowników i zwiększył się na przestrzeni dwóch lat o ponad 60%.

(akta kontroli str. 658)

⁴⁴ Tj. 10 zatrudnionych w RZGW, 12 w ZZ oraz 10 w NW.

W zakresie dysponowania wiedzą o liczbie wakatów w RZGW WP (w tym, w poszczególnych jednostkach koordynowanych) Dyrektor RZGW WP wyjaśnił, że na dzień 1 stycznia 2018 r. oraz 31 grudnia 2018 r. nie dysponowano wiedzą w tym zakresie. Limit zatrudnienia dla RZGW WP w Szczecinie został ogłoszony przez Prezesa PGW WP pismem z 8 kwietnia 2019 r. i wynosił 378 etatów. Na dzień 30 stycznia 2020 r., liczba wakatów wynosiła 23,15 etatu.

(akta kontroli str. 636)

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

(akta kontroli str. 623)

Dyrektor RZGW WP zapewnił koordynację działań ZZ. Do zadań Wydziału Koordynacji Inwestycji w RZGW WP należała m.in.: koordynacja inwestycji realizowanych przez zarządy zlewni oraz jednostki realizujące projekty. Ponadto do zakresu działania Wydziału Planowania i Koordynacji Eksploatacji należało m.in. uzgadnianie prac ZZ w zakresie utrzymania budowli specjalnych. Monitoring przedmiotowych zadań odbywał się poprzez analizę comiesięcznych informacji oraz przekazywanie ZZ zastrzeżeń lub zaleceń odnośnie realizacji poszczególnych zadań.

(akta kontroli str. 611-612, 620-621)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Według stanu na 18 lutego 2020 r. RZGW WP nie przejął łącznie 519 obiektów inżynierii lądowej i wodnej z byłych TO ZZMiUW (z 611 ogółem), spisanych na dziewięciu zweryfikowanych i niepodpisanych protokołach zdawczo-odbiorczych, pomimo, iż w stosunku do przedmiotowych obiektów RZGW WP nie miał uwag. Zgodnie z art. 529 ust. 1 ustawy Prawo wodne z dniem wejścia w życie ustawy WP reprezentują Skarb Państwa oraz wykonują uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa w stosunku do stanowiących własność Skarbu Państwa urządzeń wodnych. W myśl art. 528 ust. 3 i 4 ustawy Prawo wodne, WP zobowiązane były do podpisania protokołów zdawczo-odbiorczych z marszałkami województw dotyczących przejęcia przez WP mienia wraz z dokumentacją.

(akta kontroli str. 654)

Kierownik Wydziału Planowania i Koordynacji Eksploatacji wyjaśnił m.in., że: *PGW WP nie przejęło 519 obiektów (...) z 611 ogółem (...) pomimo, iż zgłoszono uwagi tylko do 92 pozycji, gdyż te 92 pozycje zawierały elementy, które WP mogły przejąć oraz takie których nie mogły przejąć, gdyż nie było by to zgodne z ustawą Prawo*

wodne (...) Brak określenia poszczególnych elementów w pozycji, spowodowało niemożność określenia wartości elementów, które PGW WP powinno przejąć, co z kolei spowodowało zablokowanie przejęcia całości PT. W związku z powyższym do Marszałka zostały wystosowane pisma z prośbą o określenie wartości elementów które PGW chce przejąć, aby zakończyć proces przejęcia całości PT (...). W związku z brakiem określenia przez Marszałka wartości zakwestionowanych pozycji, planowane jest w najbliższym czasie przejęcie tylko bezspornych 519 pozycji, natomiast zakwestionowane 92 pozycje pozostanie nie przejęte do chwili określenia ich wartości przez Marszałka.

(akta kontroli str. 657)

2. Do 18 lutego 2020 r. Dyrektor RZGW WP nie podpisał dwóch protokołów zdawczo-odbiorczych potwierdzających przekazanie przez Likwidatora ZZMiUW dokumentacji dotyczącej umów użyczenia oraz nie przejął żadnej (z 83) umów. Zgodnie z art. 534 ust. 1 ustawy Prawo wodne, WP wstępują 1 stycznia 2018 r. w prawa i obowiązki wynikające z zawartych przez marszałków województw umów. W myśl art. 528 ust. 3 i 4 ustawy Prawo wodne, WP zobowiązane były do podpisania protokołów zdawczo-odbiorczych z marszałkami województw dotyczących przejęcia przez WP mienia wraz z dokumentacją.

(akta kontroli str. 641-642)

Kierownik Wydziału Gospodarowania Mieniem Skarbu Państwa i Współpracy z Użytkownikami Wód wyjaśniła, że: RZGW nie podpisało protokołów z 22.02. i 27.02.2018 r. potwierdzających przekazanie umów użyczenia, ponieważ załączone do protokołu dokumenty zawierały jedynie kopie zawartych umów, bez żadnej dokumentacji. Dla przejęcia koniecznym byłoby dostarczenie oryginałów umów wraz z pełną dokumentacją. Z posiadanej wiedzy część dokumentów oraz oryginałów umów użyczenia znajduje się w siedzibach NW, aktualnie są one weryfikowane przez pracowników NW. Po zakończeniu weryfikacji i stwierdzeniu ewentualnych braków, tutejszy Zarząd zwróci się do Marszałka o dostarczenie brakującej dokumentacji, niniejszą czynność planuje się na 30.04.2020 r. Po skompletowaniu całej dokumentacji tutejszy Zarząd przygotowuje protokoły zdawczo-odbiorcze.

(akta kontroli str. 644)

3. Do 18 lutego 2020 r. Dyrektor RZGW WP nie podpisał protokołów zdawczo-odbiorczych potwierdzających przekazanie przez Likwidatora ZZMiUW dokumentacji dotyczącej odszkodowań.

Zgodnie z art. 528 ust. 3 i 4 ustawy Prawo wodne, WP zobowiązane były do podpisania protokołów zdawczo-odbiorczych z marszałkami województw dotyczących przejęcia przez WP mienia wraz z dokumentacją.

(akta kontroli str. 164-171, 173-174)

Zastępca Dyrektora RZGW oraz Kierownik Wydziału Gospodarowania Mieniem Skarbu Państwa i Współpracy z Użytkownikami Wód wyjaśniły, że (...) przekazane dokumenty nie były kompletne (...). Przekazane przez Marszałka protokoły zdawczo-odbiorcze nie mogły zostać podpisane z uwagi na to, że nie odzwierciedlały zawartości przekazanej dokumentacji. W związku z brakiem odpowiedzi Marszałka na pismo z 27.03.2018 r., RZGW samodzielnie rozpoczął porządkowanie otrzymanych dokumentów dotyczących odszkodowań, poprzez skłasyfikowanie ich do odpowiednich wykazów oraz pozyskanie brakującej dokumentacji od organów zewnętrznych. RZGW nadal weryfikuje i kompletuje dokumenty dotyczące odszkodowań. Przewidywany termin sporządzenia, podpisania przez Dyrektora RZGW oraz wysłania do Marszałka celem podpisania protokołów zdawczo-odbiorczych to 30.04.2020 r.

(akta kontroli str. 496, 644)

Biorąc pod uwagę fakt, iż WP przejęły kompetencje w zakresie gospodarki wodnej od 1 stycznia 2018 r., zadania związane z przejęciem mienia, dokumentacji i podpisaniem protokołów zdawczo-odbiorczym powinny być wykonane niezwłocznie.

4. Siedmiu pracowników (z 32 poddanych analizie), zatrudnionych w NW oraz RZGW WP, którzy z mocy ustawy stali się pracownikami WP - na 6 lutego 2020 r. nie otrzymało zakresów swoich obowiązków.

Zgodnie ze standardem wskazanym w części A Środowisko wewnętrzne pkt 3 Struktura organizacyjna załącznika do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów⁴⁵ - struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych oraz zakres podległości pracowników powinien być określony pisemnie, w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

(akta kontroli str. 630-631)

Dyrektor RZGW WP wyjaśnił, że: *siedmiu pracowników nie otrzymało zakresu obowiązków ze względu na ówczesne przeświadczenie, że obowiązuje stary zakres obowiązków, gdy nie zmienia się stanowisko służbowe i zadania wykonywane w ramach niego. Nowe zakresy obowiązków zostały sporządzone i wręczone wymienionym pracownikom 10.02.2020 r.*

(akta kontroli str. 635)

OCENA CZĄSTKOWA

W kontrolowanym okresie RZGW WP podejmowało działania w celu stworzenia warunków do realizacji zadań związanych z zapewnieniem funkcjonowania od 1 stycznia 2018 r. WP, w tym wyznaczono osoby odpowiedzialne za realizację zadań. Zapewniono odpowiednie zaplecze techniczne, w tym pomieszczeń biurowych i technicznych, wyposażenia dla RZGW WP oraz nowo tworzonych koordynowanych jednostek organizacyjnych WP. RZGW WP przejęło w badanym okresie mienie oraz pracowników. W okresie od stycznia do marca 2018 r. przejął 100% umów dzierżawy, deklaracji podatkowych, dokumentacji postępowań przetargowych i umów dotyczących zadań utrzymaniowych, eksploatacyjnych i inwestycyjnych.

Z przekazanych łącznie przez Marszałka 1 285 obiektów inżynierskich, RZGW WP w okresie od 9 lipca 2019 r. do 29 stycznia 2020 r. po weryfikacji wszystkich 18 protokołów zdawczo-odbiorczych, przejął 620 obiektów i odmówił przyjęcia 146, które nie służyły do wykonywania zadań realizowanych przez WP. Jednocześnie RZGW WP do 18 lutego 2020 r. nie przejął 519 bezspornych obiektów inżynierii lądowej i wodnej, znajdujących się na dziewięciu niepodpisanych protokołach.

Do dnia 18 lutego 2020 r. Dyrektor RZGW WP nie podpisał protokołów zdawczo-odbiorczych dotyczących przekazanych spraw o odszkodowania oraz umów użyczenia, co wskazuje na niedochowanie należytej staranności w działaniu RZGW WP w tym zakresie. Planowany termin przejęcia przedmiotowych spraw, określony przez kierownictwo RZGW WP, to kwiecień 2020 r.

Dyrektor RZGW WP wystąpił do właściwego starosty o wygaszenia trwałego zarządu na wszystkich 177 nieruchomościach, w stosunku do których ustanowiony został trwały zarząd na poprzednim RZGW. Liczba złożonych wniosków do wojewody o wydanie decyzji ustanawiającej reprezentację Skarbu Państwa dla PGW WP stanowiła 1 559 (28%), spośród 5 489 nieruchomości, dla których wygaszony został trwały zarząd poprzednich jednostek.

⁴⁵ Dz. Urz. MF nr 15, poz. 84.

W przypadku siedmiu pracowników (z 32 poddanych badaniu), którzy zgodnie z ustawą Prawo wodne stali się pracownikami RZGW WP i NW, otrzymali swoje zakresy obowiązków 10 lutego 2020 r., tj. dopiero w toku kontroli.

OBSZAR

2. Realizacja wybranych zadań Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w zakresie gospodarowania wodami.

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 27 grudnia 2019 r. Wydział Koordynacji Ochrony Przed Powodzią i Suszą w RZGW WP wydał łącznie 536 uzgodnień: projektów dokumentów planistycznych dotyczących zagospodarowania przestrzennego; gminnych programów rewitalizacji; decyzji o warunkach zabudowy; decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego; decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej w zakresie terenu położonego na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią. W 72 przypadkach odmówił wydania takich decyzji.

(akta kontroli str. 539)

Na podstawie analizy dokumentacji pięciu losowo wybranych uzgodnień projektów dokumentów planistycznych dotyczących zagospodarowania przestrzennego oraz pięciu losowo wybranych uzgodnionych projektów decyzji o warunkach zabudowy i o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego stwierdzono, że planowane zabudowy oraz planowane zagospodarowania terenów położonych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią nie naruszały ustaleń obowiązującego na obszarze RZGW WP planu zarządzania ryzykiem powodziowym⁴⁶, w tym map zagrożenia powodziowego, map ryzyka powodziowego bądź studium ochrony przeciwpowodziowej (w przypadku braku map zagrożenia powodziowego).

(akta kontroli str. 539-542)

W okresie objętym kontrolą w RZGW WP zaplanowano 21 zadań z zakresu ochrony przed powodzią, zgodnie z Programem Planowanych Inwestycji w Gospodarce Wodnej PGW WP, w tym między innymi:

- budowę lodołamaczy dla RZGW Szczecin;
- budowę infrastruktury postojowo – cumowniczej⁴⁷;
- poprawę przepływu wód przeciwpowodziowych w okresie zimowym⁴⁸;
- przebudowy mostów w celu zapewnienia minimalnego prześwitu;
- nadzory projektowo – konstrukcyjne⁴⁹;
- zabezpieczenia przeciwpowodziowe: miejscowości Ognica nad rzeką Odrą (modernizacja międzywala), Radziszewa i Daleszewa nad rzeką Odrą (modernizacja stacji pomp), zlewni jeziora Jamno (przywrócenie parametrów technicznych wałów przeciwpowodziowych), zlewni rzeki Iny z uwzględnieniem środowiskowych uwarunkowań jednolitych części wód powierzchniowych;
- usunięcie nieprawidłowości występujących w wale przeciwpowodziowym nad rzeką Grabową;
- poprawę warunków przepływu wody w obrębie Darłowa wraz z zabezpieczeniem przeciwpowodziowym;
- odbudowy wałów i obwałowań przeciwpowodziowych⁵⁰.

(akta kontroli str. 607-610)

⁴⁶ Tj. dla obszaru dorzecza Odry, stanowiącego załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. (poz. 1938), w tym dla regionu wodnego Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego.

⁴⁷ Tj. budowa bazy postojowo - cumowniczej dla lodołamaczy, budowa infrastruktury postojowo - cumowniczej na Odrze dolnej i granicznej oraz nowe oznakowanie szlaku żeglugowego.

⁴⁸ Tj. z Jeziora Dąbie i bagrowanie przekopu Klucz – Ustowo.

⁴⁹ Tj. zarządzanie projektem, pomoc techniczna oraz wsparcie techniczne dla projektu.

⁵⁰ Tj. Stępnica - Kopice; nad kanałem R1-A wał prawy i lewy; nad rzeką Świniec wał prawy i lewy nad rzeką Tymienicą.

W okresie objętym kontrolą, w rejonie wodnym na obszarze działania RZGW WP, realizowanych było 10 zadań z zakresu ochrony przed powodzią⁵¹, których zakończenie zaplanowano odpowiednio na: 2021 r. - w przypadku trzech zadań wykonywanych przez ZZ oraz na 2023 r. - w przypadku siedmiu zadań realizowanych przez RZGW WP. W ramach przedmiotowych zadań przygotowywano dokumentację projektową, procedury administracyjne w celu uzyskania wszelkich pozwoleń, zgód i decyzji niezbędnych do rozpoczęcia realizacji robót. Ponadto w 2019 r. zostały podpisane umowy dofinansowania w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego dla trzech zadań⁵². W 2019 r. zrealizowano jedno zadanie w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, tj. usunięcie nieprawidłowości występujących w prawym wale przeciwpowodziowym nad rzeką Grabową, gmina Darłowo, wynikające z nakazu Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego.

(akta kontroli str. 608-610)

Koordinacja i monitorowanie realizacji zadań inwestycyjnych z zakresu ochrony przed powodzią, odbywała się poprzez analizę comiesięcznych zestawień prowadzonych zadań inwestycyjnych, sporządzanych przez Wydział Koordinacji Inwestycji w RZGW WP, na podstawie informacji uzyskiwanych od Działów Inwestycji ZZ. Po analizie i weryfikacji ww. danych, RZGW WP przekazywał zestawienia do Wydziału Inwestycji w KZGW.

Zestawienia tabelaryczne zawierały informacje dotyczące m.in.: jednostki realizującej zadanie; nazwy programu i inwestycji; zakresu projektu; klasyfikacji w budżecie zadaniowym; całkowitego kosztu realizacji inwestycji; dofinansowania z UE; całkowitego kosztu zadania; kwoty wydatków kwalifikowalnych; wykonania od początku realizacji projektu; stopnia zaawansowania wydatkowanych środków w roku; okresu realizacji projektu (datę rozpoczęcia i zakończenia inwestycji; uzyskane decyzje administracyjne warunkujące możliwość realizacji inwestycji); zawartych umów, aneksów z instytucją udzielającą dofinansowania; postępowania o udzielenie zamówienia publicznego; realizacji zadania zgodnie z harmonogramem; informacji o stanie rzeczowym i postępie realizacji; zagrożenia i opisu ryzyka oraz aktualnego wykonawcy. Ponadto informacje wskazywały na zmiany w stosunku do miesiąca poprzedniego. Na podstawie ww. zestawień RZGW WP dysponowało wiedzą o aktualnym stanie zaawansowania inwestycji oraz o problemach i zagrożeniach dla ich prawidłowej i terminowej realizacji.

(akta kontroli str. 611-612)

W okresie objętym kontrolą na terenie administracyjnym RZGW WP, polsko-niemiecka akcja lodołamania prowadzona była zgodnie z *Porozumieniem administracyjnym z 11 sierpnia 1997 r. o organizacji i współpracy w dziedzinie lodołamania na wodach granicznych rzeki Odry*⁵³. Stosownie do § 1 i § 3 porozumienia, lodołamanie miało na celu zapobiec powodziom zatorowym, umożliwić swobodny odpływ wody fali powodziowej, jak również skrócić przerwę nawigacyjną żeglugi. Nadto konieczność lodołamania w dolnym biegu Odry wynikała z potrzeby ochrony przyległych miast, wsi, przemysłu i rolnictwa oraz żyjącej tam ludności. Strona polska sprawowała techniczne kierownictwo akcji oraz ustalała, po uzgodnieniu ze stroną niemiecką, potrzeby i przebieg działań. Szczegóły organizacji

⁵¹ Tj. m.in. prace modernizacyjne na Odrze granicznej; budowa infrastruktury postojowo-cumowniczej, poprawa przepływu wód przeciwpowodziowych w okresie zimowym; przebudowa mostów; nadzory projektowo-konstrukcyjne; zabezpieczenia przeciwpowodziowe - finansowanych z pożyczki Banku Światowego w ramach Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły.

⁵² Tj. zabezpieczenia przeciwpowodziowe na terenie województwa zachodniopomorskiego i rzeki Iny oraz poprawa warunków przepływu wody w obrębie Darłowa wraz z zabezpieczeniem przeciwpowodziowym.

⁵³ Obejmujący odcinek od km 542,4 do km 704,1 i rzeki Odry Zachodniej od km 0,0 do km 17,15; dalej: porozumienie.

współpracy na wodach granicznych rzeki Odry i Odry Zachodniej zawierał załącznik nr 1 do porozumienia, zgodnie z którym obie floty lodołamaczy (siedem polskich i sześć niemieckich wraz z dwoma lodołamaczami rezerwowymi: jednym polskim i jednym niemieckim) postawione były każdorocznie w stan tzw. pogotowia w okresie od 1 grudnia do 15 marca. Stosownie do § 4 porozumienia, corocznie przed wystąpieniem okresu lodowego przedstawiciele organów strony polskiej oraz niemieckiej spotykali się w celu podjęcia uzgodnień dotyczących wspólnego przygotowania się do nadchodzącej zimy. Po zakończeniu akcji obydwie strony przeprowadzały w kwietniu każdego roku analizę współpracy. W okresie od 24 sierpnia 2017 r. do 7 stycznia 2020 r. odbyło się pięć narad ze stroną niemiecką w kontekście utrzymania szlaku oraz zapewnienia bezpieczeństwa i ułatwienia ruchu żeglugowego (dwie wiosenne, dotyczące m.in. minionego sezonu zimowego i akcji oraz trzy zimowe, dotyczące m.in. stanu przygotowania do lodołamania). Przedmiotowe protokoły potwierdziły prawidłowy nadzór i gotowość prowadzenia akcji w RZGW WP. Ponadto w okresie objętym kontrolą zostały zawarte trzy porozumienia określające zasady wspólnej realizacji akcji na rzece Odrze, Warcie i Noteci. Wspólna realizacja akcji lodołamania, odbywała się przy użyciu ośmiu lodołamaczy. Koordynowanie całej akcją należało do RZGW WP w Szczecinie.

(akta kontroli str. 533-534)

RZGW WP nie przeprowadził w 2018 r. żadnego postępowania kontrolnego związanego z ochroną ludności i mienia przed powodzią. W planach kontroli sporządzonych na lata 2019 i 2020 nie przewidziano kontroli żadnego obiektu związanego z ochroną ludności i mienia przed powodzią, nie przeprowadzono żadnego postępowania kontrolnego i nie wydano zarządzeń pokontrolnych.

(akta kontroli str. 543-559)

Kierownik Wydziału Kontroli Gospodarowania Wodami wyjaśniła, że: *kontrole gospodarowania wodami w zakresie związanym z ochroną ludności i mienia przed powodzią RZGW uwzględniał w planie kontroli i wykonywał do 2017 r. Do 2017 r. w planie uwzględniano wały powodziowe. (...) Ocena ich stanu i nadzór odbywa się obecnie w ramach zadań utrzymaniowych realizowanych przez jednostki WP. Zgodnie z art. 335 ust. 2 ustawy Prawo wodne kontrole gospodarowania wodami w stosunku do Wód Polskich, w świetle ww. przepisów wykonuje (...) Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej. W latach 2018-2019 Wydział Kontroli Gospodarowania Wodami nie otrzymał żadnych zgłoszeń dotyczących nieprawidłowości na obszarach zagrożenia powodzią, które mogłyby być uwzględnione w planie kontroli na dany rok kalendarzowy lub rozpatrzone w ramach kontroli doraźnych. (...) Zarząd kieruje się zaleceniami Prezesa KZGW dotyczącymi opracowania przez RZGW Planów kontroli gospodarowania wodami. (...) Przy sporządzaniu planu na rok 2019 r. uwzględniono zalecenia Departamentu Usług Wodnych z 1.12.2018 r., tj. uwzględniono obiekty, dla których potrzeba przeprowadzenia kontroli ujawniła się w 2018 r., głównie w związku z brakiem realizacji obowiązku składania oświadczeń, o których mowa w art. 552 ust. 2 ustawy Prawo wodne. (...) 11 grudnia 2017 r. RZGW otrzymało pismo Prezesa KZGW z 1.12.2017 r. informujące, że (...) projekty planów kontroli gospodarowania wodami w regionach wodnych na 2018 rok będą tworzone w ramach struktur Wód Polskich (...) 2.03.2018 r. wszystkie RZGW w kraju otrzymały wytyczne w postaci instrukcji w przedmiocie ustalania opłaty zmiennej za usługi wodne do wykorzystania i stosowania w PGW WP. Ustalono, że określanie wysokości opłaty zmiennej za usługi wodne w okresie przejściowym do 31.12.2020 r. (...) następować będzie m.in. na podstawie ustaleń kontroli gospodarowania wodami. Dopuszczono wykonywanie kontroli gospodarowania wodami w formie korespondencyjnej (...). W 2018 r. RZGW nie wykonywało żadnych kontroli planowych (...), z uwagi na konieczność*

prowadzenia kontroli na potrzeby opłaty zmiennej. RZGW wykonał takich kontroli 689. Kontrolą objęte było korzystanie z usług wodnych za okres od 1.01 do 31.03.2018 r. z terenu działania ZZ (...). Kontrola kolejnych kwartałów 2018 r. przekazana została do realizacji ZZ.

(akta kontroli str. 561-562)

2.2. Analizy w zakresie potrzeb utrzymania we właściwym stanie rzek i urządzeń wodnych były prowadzone m.in. na podstawie wyników przeglądów terenowych obiektów, wykonywanych przez NW na terenach im podległych, w okresie wiosennym i jesiennym oraz doraźnie i interwencyjnie po zgłoszeniach ze strony instytucji lub osób będących właścicielami przyległych terenów. Po weryfikacji zebranych informacji ZZ zgłaszały do RZGW WP potrzeby finansowe w zakresie prac utrzymaniowych. Wybierane były w pierwszej kolejności te zadania, których niewykonanie skutkowałoby zagrożeniem dla zdrowia lub życia ludzi lub zagrożeniem powodziowym, a także te obiekty, co do których zostały wydane decyzje Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego.

(akta kontroli str. 619)

Zgodnie z § 60 ust. 3 regulaminu organizacyjnego PGW WP, wprowadzonego zarządzeniem nr 80/2019 z 31 grudnia 2019 r. Prezesa PGW WP w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego PGW WP⁵⁴, do zakresu działania Wydziału Planowania i Koordynacji Eksploatacji w RZGW WP należało m.in.: prowadzenie analizy w zakresie potrzeb utrzymania we właściwym stanie rzek i urządzeń wodnych; opracowywanie rocznych i wieloletnich planów rzeczowo-finansowych na roboty utrzymaniowe oraz monitorowanie realizacji zadań utrzymaniowych.

(akta kontroli str. 620)

Podstawą realizacji zadań utrzymaniowych były roczne plany rzeczowo-finansowe⁵⁵, które opracowywano na przełomie roku i przesyłano do KZGW celem ich zatwierdzenia. Wydziału Planowania i Koordynacji Eksploatacji sporządzał plany rzeczowo-finansowe na podstawie informacji otrzymywanych od ZZ oraz działów merytorycznych RZGW WP, które wybierały i wskazywały zadania najpotrzebniejsze i niezbędne do realizacji. Ostateczny kształt planów rzeczowo-finansowych był uzależniony od wysokości środków finansowych przyznanych przez KZGW. W latach 2018 - 2020 na roboty utrzymaniowe przyznano RZGW WP środki finansowe w kwotach: 19 071 380 zł⁵⁶, 30 937 001 zł⁵⁷ oraz 25 000 000 zł⁵⁸. Plany rzeczowo-finansowe na lata 2018, 2019 i 2020 zakładały realizację odpowiednio: 164, 200 oraz 135 zadań.

(akta kontroli str. 620-621)

W planach rzeczowo-finansowych zidentyfikowano zadania związane z utrzymaniem wód oraz urządzeń wodnych, takie między innymi jak np.:

- wykaszanie, usuwanie drzew, krzewów i roślin oraz przeszkód naturalnych w ramach konserwacji cieków, kanałów, utrzymania wałów przeciwpowodziowych i międzywala;
- prace ziemne, porządkowe oraz inne czynności związane z utrzymaniem wód w ramach usług kompleksowych;

⁵⁴ Które uchylono zarządzeniem nr 5/2019 z dnia 26 marca 2019 r. oraz nr 1/2018 z 2 stycznia 2018 r. Prezesa PGW Wody Polskie.

⁵⁵ Dalej: plany rzeczowo-finansowe.

⁵⁶ Umową dotacji z 2.01.2018 r. pierwotnie na kwotę 2 834 000 zł i następnie limit zwiększono do kwoty 19 071 380 zł.

⁵⁷ Umową dotacji z 2.01.2019 r. pierwotnie na kwotę 28 250 000 zł i następnie limit zwiększono do kwoty 30 937 001 zł.

⁵⁸ Pismem z 22.01.2020 r.

- sporządzanie dokumentacji związanej z utrzymywaniem wód, w tym na naprawy i remonty budowli regulacyjnych;
- umowy na utrzymanie i obsługę budowli piętrzących, przepompowni;
- wykonywanie ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa obiektów piętrzących (kontrole roczne i pięcioletnie urządzeń);
- remonty i naprawy obiektów hydrotechnicznych oraz jednostek pływających;
- łodolamanie (umowy na obsługę operatorską, zakup paliwa i olejów).

(akta kontroli str. 621)

Kierownik Wydziału Planowania i Koordynacji Eksploatacji wyjaśnił, że: (...) *przyznany limit finansowy zapewnia realizację tych zadań wynikających z planu utrzymania wód, które stanowią stałą obsługę pomp, wałów i cieków, a więc są konieczne, aby urządzenia te spełniały swoją funkcję. W dalszej kolejności w ramach oszczędności i wolnych środków, powstających w wyniku m.in. prowadzonych postępowań przetargowych, wykonywane będą zadania inne, na które w pierwszej kolejności przyznany limit finansowy nie był wystarczający (...).*

(akta kontroli str. 615-617)

W okresie objętym kontrolą RZGW WP nie opracowało wieloletnich planów finansowych. Kierownik Wydziału Planowania i Koordynacji Eksploatacji wyjaśnił, że: *z uwagi na krótki okres działalności PGW WP (...) wieloletnie plany finansowe do chwili obecnej nie były opracowywane. (...) Plan wieloletni na lata 2020-2023 zostanie opracowany niezwłocznie po otrzymaniu z jednostki nadrzędnej informacji o konieczności jego sporządzenia - jednostka nadrzędna poda również nieprzekraczalny termin sporządzenia ww. planu. (...).*

(akta kontroli str. 615, 617)

Wydział Planowania i Koordynacji Eksploatacji monitorował zadania utrzymaniowe na podstawie comiesięcznych informacji otrzymywanych w formie tabelarycznej od jednostek organizacyjnych PGW WP, tj. trzech działów RZGW WP⁵⁹ oraz czterech ZZ⁶⁰, które scalano w jedną zbiorczą tabelę i przesyłano do KZGW. Szczegółowej analizie poddany został monitoring zadań utrzymaniowych i nakazowych za okres od września do listopada 2019 r. Przedmiotowe tabele określały: nazwę jednostki realizującej zadanie; krajowy kod i nazwę jednolitych części wód; plan rzeczowo-finansowy; nazwę podmiotu partycypującego w utrzymaniu wód i urządzeń wodnych; aktualny poziom wykorzystania środków finansowych; przewidywany termin poniesienia wydatku; nr faktury; źródło finansowania⁶¹, stan realizacji⁶²; nazwę; koszt; grupę od I do VIII⁶³; kategorię; charakter⁶⁴; status pilności i nr zadania. Stan realizacji poszczególnych zadań monitorowany był na podstawie faktur otrzymywanych od wykonawców.

(akta kontroli str.621)

Od 1 stycznia 2018 r. RZGW WP wykonywał, na mocy art. 240 ust. 3 pkt 9 ustawy Prawo wodne, prawa właścicielskie Skarbu Państwa w stosunku do śródlądowych wód płynących oraz gruntów pokrytych tymi wodami, w przypadku których Marszałek zawarł umowy na użytkowanie tych wód i gruntów z podmiotami zewnętrznymi. Wytyczne do wykonywania praw właścicielskich Skarbu Państwa

⁵⁹ Tj. Wydziału Planowania i Koordynacji Eksploatacji, Centrum Operacyjnego Ochrony Przeciwpowodziowej i Wydziału Organizacji.

⁶⁰ Tj. w Szczecinie, Stargardzie, Koszalinie i Gryficach.

⁶¹ Tj. dotacja na „program utrzymania”, środki własne.

⁶² Tj. przetarg, dokumentacja projektowa, w realizacji, zakończone.

⁶³ I - utrzymanie wód, II - utrzymanie obiektów piętrzących będących własnością SP, III - utrzymanie kanałów, IV - utrzymanie kanałów przeciwpowodziowych i międzywala, V - utrzymanie stacji pomp, VIII - zimowa ochrona przeciwpowodziowa.

⁶⁴ Tj. zobowiązania, umowy kontynuowane, bieżący, zwykły, awaryjny, interwencyjny, umowa wieloletnia.

wprowadzono zarządzeniem nr 3/2019 Prezesa PGW WP z 4 marca 2019 r.⁶⁵ Zgodnie z zarządzeniem grunty pokryte wodami stanowiące własność Skarbu Państwa, niezbędne do prowadzenia przedsięwzięć⁶⁶, oddawano w użytkowanie za opłatą roczną, na czas określony nie dłuższy niż 5 lat. W przypadkach uzasadnionych interesem społecznym możliwe było zawarcie umowy na okres dłuższy do 20 lat. Na gruntach pod wodami powierzchniowymi płynącymi nie ustanawiano innych ograniczonych praw rzeczowych, w tym m.in. służebności drogi koniecznej i przesyłu. Do czasu wprowadzenia tych procedur decyzją Dyrektora RZGW WP, w związku z wytycznymi KZGW⁶⁷, zastosowanie miały Zasady władania mieniem Skarbu Państwa będącym w administracji RZGW. Zgodnie z zasadami, grunty pokryte wodami powierzchniowymi płynącymi oddawano w użytkowanie na czas określony nie dłuższy niż 3 lata, a w przypadkach uzasadnionych interesem społecznym na czas dłuższy niż 3 lata lub na czas obowiązywania pozwolenia wodnoprawnego. W przypadku opłaty rocznej przekraczającej kwotę 5 000 zł umowę, sporządzano w formie aktu notarialnego.

(akta kontroli str. 604)

Na podstawie analizy pięciu losowo wybranych umów na użytkowanie wód i gruntów przez podmioty zewnętrzne, z którymi Marszałek zawarł przed 1 stycznia 2018 r. umowy na czas nieokreślony, stwierdzono, że działania podejmowane w RZGW WP były zgodne z wytycznymi. We wszystkich zbadanych przypadkach, po protokolarnym przejściu umów, dokonano weryfikacji załączonych do umów dokumentów, sporządzono pisma informujące o zmianie reprezentacji Skarbu Państwa z Marszałka na PGW WP oraz wysłano do użytkowników aneksy do umów w celu ich podpisania. Aneksami zmieniono m.in. zapisy dotyczące wysokości opłaty rocznej oraz czasu trwania umowy (tj. na czas określony). Zaktualizowano dane użytkowników oraz przedmiotu umowy, w tym dokonano protokolarnych obmiarów powierzchni użytkowania.

(akta kontroli str. 604-606)

2.3. W latach 2018-2019 w Wydziale Zgód Wodnoprawnych RZGW WP prowadzono łącznie 305 postępowań administracyjnych w sprawie wydania lub zmiany pozwolenia wodnoprawnego, w tym w 2018 r. - 130 i 175 w 2019 r.

34 postępowania administracyjne prowadzono w oparciu o dokumentację przekazaną RZGW WP przez organy samorządu terytorialnego (tj. marszałka lub starostę), które były właściwe do prowadzenia takich spraw do 1 stycznia 2018 r.

(akta kontroli str. 538)

Na podstawie analizy dokumentacji dotyczącej 20 wybranych losowo spraw zakończonych wydaniem decyzji przez Dyrektora RZGW WP⁶⁸ stwierdzono, że okres załatwienia spraw o wydanie pozwolenia wodnoprawnego, wynosił od 7 do 62 dni. W 11 przypadkach (55%) wnioski były rozpatrywane w terminie do miesiąca, w ośmiu przypadkach (40%) w terminie do dwóch miesięcy (sprawy szczególnie skomplikowane, w których zgodnie z art. 36 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶⁹ zawiadamiano stronę o nie załatwieniu sprawy w terminie, podając przyczynę zwłoki i wskazując nowy termin), tj. w terminach określonych w art. 35 § 3 k.p.a.

⁶⁵ W sprawie wprowadzenia procedury gospodarowania mieniem Skarbu Państwa będącym we władaniu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej.

⁶⁶ Tj. związanych z: energetyką wodną; transportem wodnym; wydobywaniem kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów lub wycinaniem roślin z wody; infrastrukturą transportową lub przesyłową; infrastrukturą przemysłową, komunalną lub rolną; uprawianiem rekreacji, turystyki, sportów wodnych oraz amatorskiego połowu ryb; działalnością usługową oraz infrastrukturą telekomunikacyjną.

⁶⁷ Zawartymi w piśmie z dnia 10.01.2018 r.

⁶⁸ Tj. 10 z 2018 r. oraz 10 z 2019 r.

⁶⁹ Dz. U. z 2018 r., poz. 2096, ze zm., dalej: k.p.a.

Dwie sprawy (10% badanych) zostały załatwione odpowiednio w terminie 45 i 46 dni pomimo, iż organ nie uznał je za szczególnie skomplikowane, co zostało opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.
(akta kontroli str. 592-596)

Do RZGW WP w okresie objętym kontrolą wpłynęło łącznie siedem ponagieł od stron postępowania⁷⁰, w związku z niezakończaniem sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a. We wszystkich przypadkach Dyrektor RZGW WP, zgodnie z art. 37 § 4 k.p.a. przekazał ponaglenia wraz ze swoim stanowiskiem Prezesowi PGW WP (jako organowi wyższego stopnia) w terminie siedmiu dni od dnia ich otrzymania. Odnosnie trzech ponagieł - Prezes PGW WP nie stwierdził, aby Dyrektor RZGW WP pozostawał w bezczynności, z kolei w przypadku czterech ponagieł - Prezes PGW WP nie udzielił odpowiedzi.

(akta kontroli str. 535-537)

W okresie objętym kontrolą do RZGW WP wpłynęło łącznie 14 wniosków o zmianę pozwolenia wodnoprawnego, wydanego przed 1 stycznia 2018 r. w trybie art. 155 k.p.a. (w tym dziewięć w 2018 r. oraz pięć w 2019 r.). W przypadku wszystkich wniosków Dyrektor RZGW WP uznał się za organ właściwy do dokonania zmiany pozwolenia w trybie art. 155 k.p.a. W stosunku do pięciu wniosków Dyrektor RZGW WP w terminie dokonał zmiany w drodze decyzji administracyjnej, w przypadku pięciu - wydał postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania w trybie art. 61a § 1 i 2 k.p.a. w związku z art. 397 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy Prawo wodne. Ponadto dwa wnioski pozostawiono bez rozpoznania, z uwagi na nieuzupełnienie przez strony brakujących dokumentów, niezbędnych do rozpatrzenia sprawy; jeden wniosek strona wycofała oraz jedno postępowanie było w toku.

(akta kontroli str. 581)

Kierownik Wydziału Zgód Wodnoprawnych odnośnie odmowy wszczęcia postępowania wyjaśniła, że: (...) *w przypadku ww. spraw PGW WP odmówił w całości wszczęcia postępowania, ponieważ przepisy prawa w nowym porządku prawnym nie przewidują zmian pozwoleń wodnoprawnych na: szczególne korzystanie z wód w zakresie odprowadzania wylotem awaryjnym nadmiaru ścieków - wód opadowych i po chłodniczych do wód powierzchniowych rzeki Odry; (...) usługi wodne w zakresie wprowadzania istniejącym wylotem oczyszczonych ścieków do wód lub do ziemi; (...) szczególne korzystanie z wód - wprowadzanie do ziemi ścieków; (...) szczególne korzystanie z wód - odprowadzenie wód opadowych i roztopowych do ziemi. (...) Regulacja zawarta w art. 155 k.p.a. jest jednym z wyjątków od wyrażonej w art. 16 § 1 k.p.a. zasady trwałości ostatecznej decyzji administracyjnej. (...) Organ administracji publicznej nie ma jednakże możliwości stosowania tej instytucji w czasie, w którym nie obowiązuje już regulacja normatywna stanowiąca podstawę do wydania decyzji podlegającej wzruszeniu (...). W takiej sytuacji organ powinien wydać postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. (...).*

(akta kontroli str. 600-603)

2.4. W okresie objętym kontrolą, tj. według stanu na 31 stycznia 2019 r. oraz 31 stycznia 2020 r. odpowiednio:

- 62 i 42 podmioty nie uiściły w terminie opłaty stałej za pobór wód podziemnych i powierzchniowych w łącznej kwocie 69 432 zł i 18 996 zł;
- 36 i 19 podmiotów nie uiściło w terminie opłaty zmiennej za pobór wód podziemnych i powierzchniowych w łącznej kwocie 119 945 zł i 19 027 zł.

(akta kontroli str. 646-650)

⁷⁰ Tj. trzy w 2018 r. i cztery w 2019 r.

Według stanu na 29 stycznia 2020 r. - 18 kontrahentów nie uregulowało opłat za pobór wód podziemnych lub powierzchniowych na łączną kwotę 18 731 zł.

(akta kontroli str. 580)

W okresie od 1 stycznia do 30 listopada 2018 r. w RZGW WP nie prowadzono czynności windykacyjnych dotyczących opłat za usługi wodne.

(akta kontroli str. 571-572)

Zastępca Kierownika Wydziału Finansowo-Księgowego⁷¹ wyjaśniła, że: WF-K nie prowadził czynności windykacyjnych w odniesieniu do opłat za usługi wodne do czasu wejścia w życie zarządzenia Prezesa PGW WP nr 24/2018 z 24 czerwca 2018 r. (...). *Spowodowane to było faktem, że we wskazanym okresie Działy Opłat i Opomiarowania w ZZ nie przekazywały do WF-K żadnych wydanych decyzji w sprawie występujących wierzytelności z tytułu opłat za usługi wodne. Czynności windykacyjne dotyczące opłat za usługi wodne rozpoczęły się w grudniu 2018 r., gdyż dopiero w tym okresie zaczęły wpływać z Działów Opłat i Opomiarowania w ZZ do WF-K RZGW decyzje wydawane na poszczególnych kontrahentów, którzy nie uiszcili w terminach wskazanych w wydanych informacjach opłat za usługi wodne. (...) ZZ otrzymały dopiero 12.08.2018 r. od Zastępcy Dyrektora Departamentu Usług Wodnych PGW WP szczególne wytyczne dotyczące sposobu działania w poszczególnych typach spraw wraz ze wzorami decyzji i pozostałych pism sporządzanych w toku postępowań. Dopiero na podstawie takich decyzji WF-K rozpoczął prowadzenie windykacji należności z tytułu opłat za usługi wodne będących należnościami publiczno-prawnymi.*

(akta kontroli str. 574)

Od 1 grudnia 2018 r. do 2 września 2019 r. WF-K w RZGW WP prowadził czynności windykacyjne odnośnie opłat za usługi wodne zgodnie z zarządzeniem nr 24/2018 Prezesa PGW WP z 24 czerwca 2018 r.⁷² (obowiązującym do 2 września 2019 r.) na podstawie informacji przesyłanych z Działów Opłat i Opomiarowania w ZZ.

Na podstawie analizy 12 należności powstałych w okresie objętym kontrolą⁷³ stwierdzono, że WF-K wykonywał monitoring korespondencyjny, obejmujący wystawienie i przekazanie zobowiązanemu upomnienia oraz czasowo odstępował od wystawienia upomnienia, jeżeli łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnych nie przekraczała dziesięciokrotności kosztów upomnienia; w takim przypadku kontynuował działania informacyjne. Ponadto po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu przekazywano pisemny wniosek o dalsze dochodzenie należności do wydziału windykacji KZGW. Do wniosku dołączano dokumenty potwierdzające istnienie i wysokość zaległości, a także dokumenty obrazujące przebieg działań windykacyjnych. Działania takie były zgodnie z pkt 3, 4, 6 i 9 części II załącznika do zarządzenia.

(akta kontroli str. 575-579)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W dwóch⁷⁴ (z 20 badanych) postępowaniach dotyczących wniosków o wydanie pozwolenia wodnoprawnego, ich załatwienie nastąpiło w terminie odpowiednio 45 i 46 dni, mimo iż według art. 35 § 3 k.p.a. ich załatwienie powinno nastąpić nie

⁷¹ Dalej: WF-K.

⁷² W sprawie wprowadzenia w PGW WP „Instrukcji w sprawie windykacji wierzytelności”, dalej: zarządzenie nr 24/2018 w sprawie windykacji.

⁷³ Tj. jednej w 2018 r. oraz 11 w 2019 r.

⁷⁴ Tj. SZ.RUZ.421.70-4.2018.AL, SZ.RUZ.421.69-4.2018.AL.

później niż w ciągu miesiąca (wnioski nie były szczególnie skomplikowane). Ponadto w tych sprawach RZGW WP nie zawiadomił stron o niezakończaniu spraw w terminie z podaniem przyczyny zwłoki, wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia. Powyższe stanowiło naruszenie art. 35 § 3 w związku z art. 36-37 k.p.a.

(akta kontroli str. 595)

Kierownik Wydziału Zgód Wodnoprawnych wyjaśniła m.in., że: (...) w okresie wydawania decyzji w WZW było zatrudnionych pięciu pracowników, w tym kierownik wydziału, z czego trzech w wymiarze całego etatu, jeden na 0,25 etatu, drugi na 0,8 etatu. (...) Do dnia 13.09.2018 r. (data wydania jednej z ww. decyzji) było zarejestrowanych 437 spraw, w sumie na jedną osobę w Wydziale przypadało 87,40 spraw. Ww. sytuacja kadrowa wynikała z powodu braku przejścia pracowników z urzędów marszałkowskich i starostw. Ponadto przeprowadzone nabory pracowników nie były skuteczne (...). Rok 2018 był rokiem „deszczowym”, co wymagało również od pracowników Wydziału wyjazdu w teren, w przypadkach spraw melioracyjnych.

(akta kontroli str. 599-600)

W ocenie NIK w obu sprawach nastąpiła zwłoka w załatwieniu spraw o wydanie pozwoleń wodnoprawnych. NIK zauważyła, że przytoczone wyjaśnienia wskazują na brak wystarczającej obsady kadrowej w Wydziale, co wpłynęło na niezapewnienie realizacji nałożonych na organ obowiązków w terminach określonych w przepisach prawa.

OCENA CZĄSTKOWA

W RZGW WP prawidłowo dokonywano uzgodnień dokumentów planistycznych dotyczących zagospodarowania przestrzennego na obszarze zagrożenia powodzią. Koordynowano i monitorowano realizację inwestycji w regionie wodnym dotyczącym powodzi. Ustalane potrzeby utrzymania we właściwym stanie rzek i urządzeń wodnych były podstawą opracowywania przez RZGW WP rocznych planów rzeczowo-finansowych na roboty utrzymaniowe w granicach limitu finansowego ustalanego przez KZGW. RZGW WP monitorowało stopień realizacji zadań utrzymaniowych i inwestycyjnych z zakresu ochrony przed powodzią. Tym samym RZGW WP dysponowało wiedzą o aktualnym stanie zaawansowania inwestycji oraz ewentualnych zagrożeniach dla ich prawidłowej realizacji. Na podstawie zarządzenia nr 24/2018 w sprawie windykacji (obowiązującego do 2 września 2019 r.), od 1 grudnia 2018 r. do 2 września 2019 r. RZGW WP prawidłowo egzekwowało należności za usługi wodne. W okresie objętym kontrolą nie zaplanowano ani nie zrealizowano kontroli gospodarowania wodami w zakresie związanym z ochroną ludności i mienia przed powodzią. Spośród 20 analizowanych spraw dotyczących wniosków o wydanie pozwolenia wodnoprawnego, w dwóch (10%) przypadkach wnioski zostały załatwione w terminie od 45 do 46 dni mimo, że nie były to sprawy szczególnie skomplikowane.

III. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Przejęcia od Marszałka i podpisania protokołów zdawczo-odbiorczych urządzeń wodnych, o których mowa w art. 529 ustawy Prawo wodne, a które są niezbędne do wykonywania zadań nałożonych na PGW WP.
2. Przejęcia od Marszałka wszystkich umów użyczenia i spraw o odszkodowania oraz podpisanie w tym zakresie protokołów zdawczo-odbiorczych.

3. Terminowe i zgodne z art. 35 § 3 k.p.a. rozpatrywanie wniosków o wydanie pozwolenia wodnoprawnego.

IV. 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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

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 realizacji
wniosków.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków 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.

Szczecin, dnia 4 marca 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontroler
Marta Górską-Jaś
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor

.....
podpis

.....
podpis