

Konieczna reforma gospodarki wodnej

Utworzenie i funkcjonowanie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie

PAWEŁ TRZASKOWSKI

Rozpoczęta w 2017 r. reforma gospodarki wodnej miała m.in. zapewnić osiągnięcie fundamentalnego celu Ramowej Dyrektywy Wodnej¹, jakim jest pełna realizacja zlewniowej polityki gospodarowania wodami. Chodziło o wprowadzenie zarządzania na każdym poziomie: zlewni, regionu wodnego i dorzecza dzięki jednemu skutecznie działającemu podmiotowi. Powierzono je Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie (dalej: PGW WP lub Wody Polskie). Celem nowych regulacji był także trwały i zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy kraju pod względem wykorzystania wód i zapewnienia ich odpowiedniej dostępności oraz stworzenie nowego, efektywnego systemu finansowania gospodarki wodnej. Wyniki prowadzonej przez NIK kontroli jednoznacznie wskazują, że podczas tworzenia nowej jednostki, a także w początkowym okresie jej funkcjonowania, z tych zadań nie w pełni wywiązywały się zarówno PGW WP, podmioty bezpośrednio odpowiedzialne za jego powstanie oraz działanie, jak i organy nadzorcze.

Wprowadzenie

Artykuł przedstawia wyniki kontroli², dotyczącej utworzenia i funkcjonowania Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Podjęta przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2019 r. z własnej inicjatywy stanowiła kontynuację działań Izby, mających służyć ocenie realizacji zadań

z zakresu gospodarki wodnej. NIK przyrzekała się m.in.: prawidłowości utworzenia PGW WP, kompletności realizacji przypisanych mu zadań; prawidłowości nadzoru sprawowanego przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej oraz sporządzenia sprawozdania z wykonania rocznego planu finansowego PGW WP za 2018 r.

¹ Dyrektywa nr 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2000 ustanawiająca ramy wspólnego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.Urz. UE L 327 z 22.12.2000 r., s. 1, ze zm.)

² Artykuł opracowany na podstawie Informacji o wynikach kontroli: *Utworzenie i funkcjonowanie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie*, nr ewid. 155/2020/P/19/051/KSI, Departament Środowiska NIK, lipiec 2020 r.



Skontrolowano Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, po sześć urzędów marszałkowskich oraz starostw powiatowych oraz 19 jednostek organizacyjnych PGW WP, w tym Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej (dalej: KZGW), oraz po sześć: regionalnych zarządów gospodarki wodnej (dalej: rzgw), zarządów zlewni (dalej: zz) i nadzorów wodnych (dalej: nw).

Bezpośrednim powodem przeprowadzenia reformy gospodarki wodnej, w tym utworzenia PGW WP, była konieczność realizacji postanowień Ramowej Dyrektywy Wodnej, m.in. jeśli chodzi o zapewnienie realnej i efektywnej władzy wodnej³ w rozumieniu art. 3 tej dyrektywy i jej adekwatnego wpływu na sprawy gospodarki wodnej, w szczególności planowania w gospodarowaniu wodami, ochrony zasobów wodnych oraz wprowadzenia systemu zgód wodnoprawnych. Przeprowadzenie reformy było warunkiem korzystania przez Polskę ze środków z programów operacyjnych Unii Europejskiej na lata 2014–2020.

Dotychczasowe przepisy nie zapewniały satysfakcjonującego poziomu finansowania utrzymania wód oraz innego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, jak również kontynuowania dotychczasowych i rozpoczynania nowych inwestycji. Nie pozwalała na to także sytuacja sektora finansów publicznych. Dlatego uznano za konieczne dokonanie zasadniczych zmian systemu finansowania gospodarki

wodnej. Powstały też plany utworzenia nowej jednostki odpowiedzialnej za realizację wszystkich zadań z tego obszaru. Zasadniczym instrumentem finansowania zadań ustawowych PGW WP miały być wpływy z opłat z tytułu usług wodnych oraz z opłat podwyższonych za brak wymaganej prawem decyzji lub przekroczenie lub naruszenie warunków korzystania ze środowiska.

Utworzone 1 stycznia 2018 r. PGW WP jest państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴, odpowiedzialną za krajową gospodarkę wodną. W skład PGW WP wchodzi: KZGW z siedzibą w Warszawie; 11 rzgw z siedzibami w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Gliwicach, Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu; 50 zz oraz 330 nw. PGW WP powstało na bazie państwowych jednostek budżetowych, tj. KZGW i siedmiu rzgw oraz pracowników starostw powiatowych, urzędów marszałkowskich oraz wojewódzkich zarządów melioracji i urzędzeń wodnych (dalej: wzmuiw), realizujących wcześniej zadania marszałków województw określone w przepisach ustawy – Prawo wodne z 2001 r.⁵ uchylonej 1 stycznia 2018 r. Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej powołał pełnomocnika do spraw organizacji Wód Polskich, który wykonywał określone w ustawie zadania i kompetencje Prezesa PGW WP

³ Władza wodna powinna mieć decydujące zdanie w zakresie kierunków prowadzenia inwestycji na wodach i utrzymania urzędzeń wodnych, a także zapewnienia osiągnięcia dobrego stanu wód i minimalizacji ryzyka powodziowego na wszystkich szczeblach zlewniowego zarządzania zasobami wodnymi.

⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 305.

⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 1121, ze zm.

do czasu jego powołania. Zgodnie z ustawą – Prawo wodne z 2017 r.⁶ Wody Polskie przejęły szereg zadań, których realizacja była dotychczas rozproszona w wielu jednostkach. W toku kontroli NIK⁷ zbadano realizację jedynie części z nich, tj.: zapewnienie ochrony ludności i mienia przed powodzią; gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa; przyjmowanie zgłoszeń i wydawanie zgód wodnoprawnych; ustalanie opłat za usługi wodne za pobór wód i opomiarowanie usług wodnych.

Proces tworzenia i organizacji PGW WP

5 września 2017 r. minister właściwy do spraw gospodarki wodnej powołał pełnomocnika do spraw organizacji Wód Polskich, któremu jednak nie przyznano żadnych środków na realizację zadań. Przepisy ustawy – Prawo wodne z 2017 r. nie wskazywały jednostki obsługującej pełnomocnika. Zadania wykonywał przy pomocy pracowników KZGW i rzgw. W grudniu 2017 r. do KZGW przekazano z Ministerstwa Środowiska harmonogram organizacji PGW WP, obejmujący 71 zadań podzielonych na poszczególne grupy tematyczne. Wskazano w nim osoby odpowiedzialne za realizację tych zadań, a także ramy czasowe. Terminy zakończenia wyznaczono, odpowiednio, do 15 grudnia 2017 r. oraz 30 marca 2018 r. W strukturze organizacyjnej PGW WP nie wskazano komórki odpowiedzialnej za zadania związane z jego tworzeniem, w tym koordynacją przejęcia mienia, zasobów ludzkich i dokumentacji od innych organów i podmiotów.

Siedziby i ich wyposażenie

Kontrolerzy NIK ustalili, że pełnomocnik do spraw organizacji Wód Polskich, a następnie kierownicy jednostek organizacyjnych PGW WP na ogół, od 1 stycznia 2018 r., zapewnili skontrolowanym jednostkom właściwe warunki lokalowe. Jednak nie wszystkie ich siedziby, po niemal dwóch latach funkcjonowania PGW WP, spełniały wymogi prawa pod względem bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ochrony przeciwpożarowej. Przepisy ustawy – Prawo wodne z 2017 r. nie regulowały, istotnej dla prawidłowego funkcjonowania nowo powstałego PGW WP, kwestii wykorzystania na siedziby jego jednostek budynków i lokali będących we władaniu samorządów województw lub innych podmiotów reprezentujących Skarb Państwa. Wymienione działania o charakterze przygotowawczym podejmowano na etapie działalności pełnomocnika do spraw organizacji Wód Polskich oraz po utworzeniu jednostek organizacyjnych. Po rozpoczęciu działalności PGW WP powołano dyrektorów w poszczególnych jednostkach organizacyjnych PGW WP, którzy odpowiadali m.in. za organizację i zapewnienie odpowiednich warunków lokalowych oraz niezbędnej infrastruktury. Wszystkie skontrolowane jednostki organizacyjne PGW WP 1 stycznia 2018 r. posiadały siedziby. Działania, dotyczące przygotowania siedzib jednostek terenowych, pomieszczeń biurowych i gospodarczych, stanowisk pracy, zakupu lub podziału wyposażenia na ogół podejmowali dyrektorzy

⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 624, ze zm.

⁷ Informacja o wynikach kontroli: *Utworzenie i funkcjonowanie...*, op.cit.



rzgw w porozumieniu z kierującymi tymi jednostkami.

Spośród objętych kontrolą jednostek organizacyjnych PGW WP najgorszą sytuację lokalową kontrolerzy NIK odnotowali w siedzibie zz w Łowiczu.

Nie wszystkie kontrolowane jednostki PGW WP dysponowały, szczególnie w początkowym okresie po utworzeniu, wyposażeniem umożliwiającym sprawne wykonywanie zadań statutowych. Na przykład w jednym z nadzorów wodnych w pierwszym półroczu 2018 r. kierownik jednostki pracował na prywatnym laptopie. Brakowało sprawnej kserokopiarki i samochodu. Z kolei w jednym z zz do kwietnia 2018 r. jego dyrektor, wprowadzając do systemu faktury dotyczące umów na dystrybucję i zakup energii elektrycznej, korzystał z prywatnego komputera oraz prywatnego dostępu do sieci internetowej. W tej jednostce w I półroczu 2018 r. brakowało także komputerów, drukarek i kserokopiarek. Brakujące wyposażenie na bieżąco uzupełniano w pierwszym roku działalności jednostek organizacyjnych PGW WP. Od 1 stycznia 2018 r. korzystano ze zintegrowanego informatycznego systemu zarządzania. Używany w finansach, płacach czy kadrach nie był jednak scentralizowany. Nie posiadał funkcjonalności umożliwiającej automatyczne wygenerowanie wykonania planu finansowego w układzie informacji określonych w rocznym planie finansowym, gdyż niemożliwe było odniesienie właściwych kont stosowanych w PGW WP do poszczególnych pozycji planu finansowego. Skutkowało to m.in. występowaniem istotnych nieprawidłowości w prowadzeniu ksiąg rachunkowych.

Kadry Wód Polskich

Kontrolerzy NIK ustalili, że zarówno pełnomocnik do spraw organizacji Wód Polskich, jak i Prezes PGW WP nie zapewnili zasobów kadrowych niezbędnych do prawidłowej i terminowej realizacji zadań określonych w ustawie – Prawo wodne z 2017 r. W okresie objętym kontrolą spośród sześciu skontrolowanych zz w czterech nie zapewniono odpowiedniego stanu zatrudnienia. Taką sytuację odnotowano także w dwóch z sześciu skontrolowanych nw. Kierownicy tych jednostek wielokrotnie, niekiedy bezskutecznie, wnioskowali do dyrektorów rzgw o zwiększenie zatrudnienia. Według większości z nich liczba pracowników nie była wystarczająca do prawidłowej i terminowej realizacji zadań określonych w ustawie – Prawo wodne z 2017 r. Oprócz sygnalizowanego kontrolerom NIK niedostosowania liczby zatrudnionych do realizowanych zadań, a także braku na rynku pracy fachowców w tej dziedzinie, wpływ na nieprawidłowości w strukturze zatrudniania miały także zaniedbania ze strony kierownictwa PGW WP. W KZGW odstąpiono od wykonania analizy obecnego i postulowanego stanu zatrudnienia oraz obciążenia pracowników zadaniami. Ponadto w KZGW przez ponad 1,5 roku nie próbowano określić ryzyka w odniesieniu do celów i zadań PGW WP, na każdym poziomie jego struktury organizacyjnej.

Bardzo istotne było także przejście do PGW WP zbyt małej liczby doświadczonych pracowników starostw powiatowych oraz urzędów marszałkowskich, niedostosowanie liczby zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych PGW WP do zakresu zadań, brak na rynku pracy

odpowiednich fachowców, a także zaniebdania zarządcze ze strony kierownictwa PGW WP. Po 1 stycznia 2018 r. PGW WP przejęło 31 pracowników urzędów marszałkowskich oraz 104 pracowników starostw. Według stanu na 25 czerwca 2018 r. spośród 5467 pracowników PGW WP 49,8% stanowiła ówczesna kadra rzgw, zz i nw, a 39,7% pracownicy wzmuiw; 7,9% nowo zatrudnieni w PGW WP oraz tylko 0,5% ówczesna kadra urzędów marszałkowskich i 2,1% ówczesni pracownicy starostw powiatowych.

W latach 2018–2019 niekorzystnym zjawiskiem była duża fluktuacja kadr. Biorąc pod uwagę jej koszty – w tym administracyjne związane z odejściem pracownika oraz te wiążące się z koniecznością przeprowadzenia nowego procesu rekrutacyjnego, wdrożenia nowego pracownika oraz związane z utratą wydajności pracy – fluktuacja kadr miała wpływ na skuteczność funkcjonowania PGW WP.

Przejęcie majątku Skarbu Państwa i dokumentacji

Kontrola NIK wykazała, że działania skontrolowanych marszałków województw oraz kierujących jednostkami organizacyjnymi PGW WP nie zapewniły prawidłowego przejęcia majątku Skarbu Państwa i dokumentacji niezbędnej do realizacji zadań Wód Polskich. W jej toku ustalono, że w trzech kontrolowanych urzędach marszałkowskich przekazano do PGW WP wykazy składników mienia ze zwłoką, zaś w czterech urzędach nie zapewniono ich sporządzenia z należytą starannością, w związku m.in. z niedokonaniem lub nierzetelną weryfikacją danych przez marszałków województw. Z kolei w dwóch

z sześciu skontrolowanych rzgw nie prowadzono, przed przejściem mienia, weryfikacji wykazów przekazywanych przez marszałków województw lub likwidatorów wzmuiw, a w kolejnych dwóch rzgw prowadzono ją nierzetelnie. Ponadto Prezes PGW WP nie zapewnił skutecznego nadzoru nad prawidłowością i jednolitością procesu przejmowania przez dyrektorów rzgw mienia, ujętego przez marszałków w wykazach, o których mowa w art. 528 ust. 4 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. W efekcie dyrektor jednego z kontrolowanych rzgw przejął wszystkie urzędy ujęte w wykazie przekazanych przez marszałka województwa, bez sprawdzenia ich przydatności do działalności statutowej PGW WP. Okazało się ono w części zbędne. Istotnym problem było także bezpodstawne ujmowanie przez marszałków województw w wykazach przekazanych dyrektorom rzgw mienia zbędnego do wykonywania zadań Wód Polskich, np. rurociągów, przepustów i pompowni czy budowli zapewniających komunikację pomiędzy zmeliorowanymi terenami. Marszałkowie podnosili, że utracili prawo do administrowania majątkiem Skarbu Państwa związanym z gospodarką wodną i nie mieli podstawy prawnej, aby o to mienie zadbać. Nie próbowali jednak przekazać go właściwym podmiotom, choć Prezes PGW WP konsekwentnie zajmował stanowisko o braku podstaw prawnych do przejęcia majątku przez Wody Polskie. Przyjęcie przez marszałków województw stanowiska o braku podstaw do utrzymania przedmiotowych urzędów i budowli, przy równoczesnym niepodejmowaniu działań w celu przekazania ich właściwemu podmiotowi, stwarzało istotne ryzyko ich dewastacji.



Na skutek nieprawidłowości, polegających m.in. na nierzetelnym przygotowaniu i weryfikowaniu wykazów składników mienia, a także na braku nadzoru nad tym procesem, nie udało się go zakończyć, a Prezes PGW WP, po ponad dwóch latach od utworzenia Wód Polskich nie dysponował informacjami o liczbie nieruchomości gruntowych, budynków oraz urządzeń należących do Skarbu Państwa, w stosunku do których od 1 stycznia 2018 r. reprezentowały one Skarb Państwa oraz wykonywały uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa. Uniemożliwiało to prawidłową realizację wspomnianych obowiązków. Proces przejmowania dokumentacji i składników mienia był złożony, więc tym bardziej w celu prawidłowej i jednolitej jego realizacji należało koordynować oraz wdrażać odpowiednie mechanizmy kontroli zarządczej, co zapewniłoby jego terminowe i rzetelne przeprowadzenie.

Kontrolerzy NIK ujawnili także, iż spośród sześciu skontrolowanych urzędów marszałkowskich tylko w czterech występowano do starostów o wydanie decyzji w sprawie wygaśnięcia trwałego zarządu marszałka województwa w stosunku do składników mienia, czyli: wód, gruntów pokrytych wodami oraz pozostałych nieruchomości, o których mowa w art. 531 ust. 1 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. Ponadto jedynie w dwóch objętych kontrolą UM występowano o dokonanie wpisu aktualizującego do ksiąg wieczystych w związku z wygaśnięciem trwałego zarządu. Z kolei tylko w trzech złożono wnioski o dokonanie

wpisu do ewidencji gruntów i budynków w związku z wygaśnięciem trwałego zarządu. Podobne nieprawidłowości stwierdzono także w czterech spośród sześciu kontrolowanych rzgw. W toku kontroli w KZGW kontrolerzy NIK ujawnili brak właściwego nadzoru Prezesa PGW WP nad procesem potwierdzania przez dyrektorów rzgw reprezentacji Skarbu Państwa, aktualizacji wpisów w ewidencji gruntów i budynków oraz w księgach wieczystych w stosunku do mienia Skarbu Państwa przejętego przez PGW WP od marszałków województw, wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, parków narodowych oraz rzgw będących państwowymi jednostkami budżetowymi. W efekcie, przez ponad dwa lata, część dyrektorów rzgw nie podejmowała takich działań lub czyniła to sporadycznie. Inspektorzy NIK wykazali, że w dwóch objętych kontrolą urzędach marszałkowskich w księgach rachunkowych nie ujęto mienia nieprzejętego przez PGW WP, takiego m.in. jak przepusty, mosty i inne obiekty komunikacyjne, po wyksiegowaniu ich w 2018 r. z ewidencji wzmium, co było niezgodne z art. 4 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸. Ponadto w jednym urzędzie nie posiadano informacji na temat całkowitej wartości mienia Skarbu Państwa, które nie zostało wykazane w żadnej ewidencji księgowej. Z kolei w jednym z kontrolowanych rzgw w księgach rachunkowych za 2018 rok nie ujęto, w wyniku zaniedbania, wartości nakładów inwestycyjnych poniesionych

⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

przez dwóch marszałków, odpowiednio: 1036,2 tys. zł na realizację sześciu zadań i 797 tys. zł na realizację dziewięciu, mimo dysponowania stosowną dokumentacją.

Ochrona ludności i mienia przed powodzią

Z ustaleń kontroli wynika, że podejmowane w PGW WP działania służące zapewnieniu ochrony ludności i mienia przed powodzią były na ogół prawidłowe, ale nie w pełni wystarczające. O ile podejmowane w KZGW działania planistyczne, a na poziomie zz monitorujące odbywały się prawidłowo, to na poziomie rzgw nie prowadzono lub prowadzono w niewystarczającym zakresie kontrolę gospodarowania wodami w obszarze związanym z ochroną ludności i mienia przed powodzią. W czterech rzgw nie przeprowadzono żadnej tego typu kontroli. Jako przyczynę kierujący rzgw wskazywali m.in., że nie otrzymywali 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. W pozostałych dwóch rzgw kontrole prowadzono, jednak w większości w trybie interwencyjnym, przy czym w jednym rzgw nie sprawdzano realizacji zaleceń pokontrolnych. Wpływ na to miało m.in. niezapewnienie przez Prezesa PGW WP opracowania planu kontroli gospodarowania wodami na 2018 r.

Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa

Inspektorzy NIK ustalili, że realizowane w latach 2018–2019 działania kontrolowanych jednostek organizacyjnych PGW WP

nie zapewniły całkowicie prawidłowego utrzymania i eksploatacji urządzeń wodnych będących własnością Skarbu Państwa, ani należytego stanu technicznego obsługi i bezpieczeństwa budowli hydrotechnicznych. Wykonanie omawianych zadań, poza zaniedbaniami, było warunkowane możliwościami organizacyjnymi i finansowymi. W 2018 r. w KZGW został opracowany program utrzymania wód. Przygotowano go na podstawie zebranych informacji z rzgw oraz byłych wzmium. Dokument obejmował 7457 zadań łącznie na 673 071,8 tys. zł, w tym jako pilne określono 4054 zadania, łącznie na 480 396,8 tys. zł, co stanowiło 71,4% wartości wszystkich w nim zawartych.

Spośród 11 345 zadań, ujętych w 2019 r. w programie utrzymania wód, do 31 grudnia 2019 r. zakończono 4480, 74 były w toku realizacji, w przypadku pięciu podpisano umowy, zaś w ramach dwóch wszczęto procedurę przetargową. Ponadto zakończono także wykonanie 96 zadań wynikających z decyzji wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego. Podstawowym kryterium stosowanym przy wyborze zadań był wyznaczony dla danego rzgw limit środków finansowych na realizację przedmiotowego programu.

Dodatkowo zakwalifikowano zadania priorytetowe, bez zakończenia których drastycznie wzrosłoby zagrożenie powodziowe. Wyboru najważniejszych dokonywały jednostki terenowe na poziomie nw i zz oraz pracownicy rzgw odpowiadający za realizację oraz planowanie zadań utrzymaniowych. W KZGW, po ustaleniu ostatecznych limitów, przekazywano do rzgw prośbę o dostosowanie do nich planowanych



zadań. Łączny koszt 11 500 zadań zgłoszonych w roku 2019 określono na ok. 835 mln zł. W związku z ograniczonymi możliwościami finansowymi, PGW WP na prace związane z utrzymaniem przeznaczycyło 405 mln zł (mniej niż 50% zgłoszonych potrzeb), ponadto, poza zadaniami ujętymi w programie utrzymania wód znajdowały się te wynikające z decyzji nakazowych organów budowlanych. Łącznie w roku 2019 wykonano 4657 zadań o wartości prawie 385 mln zł. W związku z powyższym, nie zrealizowano z ogólnego, zgłoszonego przez rzgw zapotrzebowania, 6840 zadań o wartości 450 mln zł. Miały one niższy priorytet ważności i przewidziano je w kolejnych latach.

W czterech z sześciu skontrolowanych zz dyrektorzy jednostek nie zapewnili, także w ramach koordynacji merytorycznej, zadań nw, prawidłowego wykonania rocznych ocen stanu technicznego budowli hydrotechnicznych, pięcioletnich okresowych kontroli stanu urządzeń technicznych budowli hydrotechnicznych oraz zaleceń pokontrolnych. Z kolei nie wszystkie skontrolowane nw zapewniły prawidłowe utrzymanie i eksploatację urządzeń wodnych będących własnością Skarbu Państwa. W dwóch z sześciu stwierdzono nieprawidłowości. Kontrola ujawniła również zaniedbania dotyczące utrzymania i eksploatacji urządzeń wodnych należących do SP z okresu, gdy odpowiedzialność za nie ponosiły jednostki organizacyjne samorządu województwa.

Zgody wodnoprawne

Kontrolerzy NIK ujawnili, że organy PGW WP nie zapewniły prawidłowej realizacji zadań związanych z wydawaniem

zgód oraz przyjmowaniem zgłoszeń wodnoprawnych. Nieterminowe załatwianie takich spraw nie służyło skutecznemu zarządzaniu zasobami wodnymi. W okresie objętym kontrolą do sześciu nw wpłynęło 231 zgłoszeń wodnoprawnych. Analiza 151 takich spraw ujawniła nieprawidłowości polegające na przyjmowaniu zgłoszeń wodnoprawnych, choć nie były kompletne (w 14 przypadkach); nieterminowym zamieszczeniu w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o dokonaniu zgłoszenia, dacie wniesienia sprzeciwu lub braku wniesienia sprzeciwu (62 przypadki). W latach 2018–2019, w skontrolowanych sześciu zz prowadzono łącznie 5750 postępowań w sprawie wydania lub zmiany pozwolenia wodnoprawnego. We wszystkich zz stwierdzono nieprawidłowości dotyczące nieterminowego załatwiania takich spraw. Z kolei w skontrolowanych rzgw prowadzonych było, w okresie objętym kontrolą, łącznie 1695 takich spraw. W pięciu rzgw stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ich nieterminowego i/lub przewlekłego załatwiania.

W KZGW prowadzono 493 postępowania administracyjne w sprawie wydania lub zmiany pozwolenia wodnoprawnego, w których Prezes PGW WP pełnił funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.). Kontrola NIK ujawniła, że Prezes PGW WP załatwił ponad 85% badanych spraw dotyczących wydania, zmiany lub stwierdzenia nieważności pozwoleń wodnoprawnych z naruszeniem terminów określonych przepisami prawa. Do wystąpienia tak dużej skali nieprawidłowości przyczyniło się to, że w KZGW nie opracowano

planu kontroli terminowości załatwiania spraw dotyczących wydawania pozwoleń wodnoprawnych przez dyrektorów rzgw oraz dyrektorów zz, a także nie przeprowadzano ich w sposób systemowy.

W latach 2018–2019, w związku z niezakończaniem tych spraw w terminie określonym w art. 35 k.p.a., do czterech zz wpłynęło łącznie 46 ponagleń, z tego niemal 70% dotyczyło jednego zz. Z kolei do rzgw wpłynęło 10 ponagleń. Dyrektorzy rzgw, jako przyczyny przekroczenia terminu, wskazywali Prezesowi PGW WP m.in. dużą liczbę wpływających wniosków oraz braki kadrowe. W okresie objętym kontrolą do KZGW wpłynęło 56 ponagleń związanych z niezakończaniem sprawy dotyczącej pozwoleń wodnoprawnych przez dyrektorów rzgw oraz 10 – przez Prezesa PGW WP. W przypadku 18 ponagleń na sprawy prowadzone przez dyrektorów rzgw, po rozpatrzeniu których Prezes PGW WP stwierdził bezczynność lub przewlekłość postępowania, nie zarządził wyjaśnienia przyczyn oraz ustalenia osób winnych, co było niezgodne z dyspozycją art. 37 § 6 pkt 2 lit. b k.p.a. Podobnie było w przypadku wszystkich 10 ponagleń na sprawy prowadzone w KZGW. Ponadto w KZGW, w przypadku 36 spośród 56 badanych ponagleń na nieterminowe załatwienie sprawy przez dyrektorów rzgw, nie dochowano siedmiodniowego terminu rozpatrzenia ponaglenia, o którym mowa w art. 37 § 5 k.p.a., przekraczając go od 1 do 68 dni. Niewyjaśnienie przez Prezesa PGW WP przyczyn bezczynności lub przewlekłości postępowania oraz nieustalenie winnych nie motywowało osób odpowiedzialnych do wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości.

Opłaty za usługi wodne

Wpływy z tytułu usług wodnych stanowią jedno z podstawowych źródeł przychodów PGW WP. Tymczasem kontrola NIK wykazała, że wprowadzony od 1 stycznia 2018 r. system ustalania i pobierania opłat za usługi wodne był skomplikowany i nieefektywny, a Prezes pomimo podejmowanych w KZGW licznych działań dotyczących koordynacji – w tym: określenia procedur, wydawania wytycznych i stanowisk, określania wzorów dokumentów, organizacji szkoleń i warsztatów związanych z ustalaniem opłat za usługi wodne – nie zapewnił skutecznego nadzoru nad prawidłowością ustalania i egzekwowania w jednostkach organizacyjnych PGW WP opłat za pobór wód podziemnych lub powierzchniowych.

Zmiany wprowadzone od 1 stycznia 2018 r. na mocy ustawy – Prawo wodne z 2017 r., w praktyce zlikwidowały dotychczasowy system funkcjonujący w Polsce do 31 grudnia 2017 r. Ustawodawca z jednej strony rozszerzył krąg podmiotów obowiązanych do ponoszenia opłat, z drugiej zaś wprowadził nowe rozwiązania co do sposobu ich naliczania i poboru. Upřednio opłaty za pobór wód i wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi stanowiły element systemu opłat za korzystanie ze środowiska. W związku z powyższym w ich przypadku miały zastosowanie te same zasady, co przy ponoszeniu innych opłat za korzystanie ze środowiska. Wejście w życie ustawy – Prawo wodne z 2017 r. oznaczało odejście od mechanizmu samonaliczania i uiszczania opłaty przez podmioty korzystające z usług wodnych. System ich ustalania i poboru stał się bardziej skomplikowany, a jak wykazała



kontrola, spowodowało to w początkowym okresie funkcjonowania PGW WP dodatkowe, istotne dla niego obciążenie ustalaniem wysokości opłaty zmiennej⁹. Ponadto system ten generował konieczność podejmowania przez organy PGW WP licznych i czasochłonnych działań związanych z rozpatrywaniem reklamacji i obsługą skarg składanych do sądów administracyjnych przez podmioty korzystające z usług wodnych, kwestionujące decyzje w sprawie wysokości opłat.

W latach 2018–2019 wydano w PGW WP łącznie 362 126 informacji ustalających wysokość opłaty za usługi wodne, w tym za pobór wód powierzchniowych lub podziemnych oraz 11 710 decyzji określających wysokość opłaty. Kontrolerzy NIK ustalili, że w latach 2018–2019, w jednostkach organizacyjnych PGW WP wydano łącznie 3556 decyzji administracyjnych, w których określono kwotę opłat za usługi wodne (stałych, zmiennych lub podwyższonych) w wysokości niższej bądź wyższej od kwoty ustalonej w informacjach, o których mowa w art. 271 ust. 1, art. 272 ust. 17, art. 281 ust. 5 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., pomimo że zmiana wysokości opłaty za usługi wodne mogła nastąpić jedynie przez uwzględnienie reklamacji wniesionej przez podmiot zobowiązany w formie nowej informacji (art. 273 ust. 5 ww. ustawy). Przeprowadzona w KZGW kontrola ujawniła także m.in., iż spośród 3556 decyzji, w których

opłatę za usługi wodne ustalono w wysokości innej niż w informacji, 610 decyzji zostało wydanych w związku z błędem organu przy określaniu wysokości opłaty w informacji.

Sprawozdanie z wykonania planu finansowego

NIK negatywnie oceniła sposób prowadzenia w 2018 r. w PGW WP ewidencji księgowej i sporządzenie „Sprawozdania z wykonania planu finansowego PGW WP za 2018 r.” Brak skutecznego nadzoru i kontroli nad prawidłowością i jednolitością prowadzenia w KZGW ewidencji księgowej oraz zapisów księgowych dokonywanych w rzgw skutkowało koniecznością składania kilku korekt sprawozdania, w których wykazywano wielomilionowe różnice wartości poszczególnych pozycji, w tym przychodów i kosztów. Takie postępowanie doprowadziło także do zmiany wyniku finansowego PGW WP za 2018 r. – z zysku wykazanego w pierwotnej wersji sprawozdania, do straty po jego korektach. Przeprowadzona przez NIK w PGW WP kontrola wykonania budżetu państwa w 2018 r. ujawniła m.in., że nie było możliwości weryfikacji danych zawartych w sprawozdaniu z wykonania planu finansowego, ponieważ przedłożono je kontrolującym w przedostatnim dniu kontroli. Ocena wykonania planu nie była możliwa z uwagi na istotne rozbieżności (sięgające kilkuset milionów zł) pomiędzy danymi zawartymi

⁹ Opłata za usługi wodne za pobór wód składa się z opłaty stałej oraz opłaty zmiennej uzależnionej od ilości wód pobranych. Na wysokość opłaty za usługi wodne mają wpływ także inne czynniki, takie jak m.in.: rodzaj pobranej wody (powierzchniowa czy podziemna), jej przeznaczenie czy też wskaźnik jej średniego niskiego przepływu z wielolecia.

w sprawozdaniu, a danymi przedstawionymi w trakcie kontroli. NIK udowodniła także, że w 2018 r. nie było bieżącego nadzoru w PGW WP nad realizacją rocznego planu finansowego, mimo że zgodnie z art. 252 ust. 2 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., plan winien stanowić podstawę gospodarki finansowej Wód Polskich. Wynikało to przede wszystkim z braku funkcjonalności użytkowanego systemu finansowo-księgowego. System nie pozwalał na wygenerowanie danych o wykonaniu planu finansowego w układzie informacji określonych w rocznym planie finansowym. W efekcie kontrolowana jednostka nie była w stanie przedstawić takich danych – nawet po upływie terminu wskazanego w art. 24 ust. 5 pkt 2 ustawy o rachunkowości, tj. po 85. dniu od dnia bilansowego, na sporządzenie zestawienia obrotów i sald za rok obrotowy – w terminie umożliwiającym ich weryfikację w toku kontroli NIK.

Ponadto sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych, w szczególności potwierdzony przez głównego księgowego PGW WP fakt otwierania zamkniętych okresów sprawozdawczych (poszczególnych miesięcy), uniemożliwił wydanie oceny potwierdzającej ich wiarygodność. Sprawozdanie z wykonania planu finansowego PGW WP za 2018 r. zostało sporządzone i przekazane 15 kwietnia 2019 r. Ministrowi Finansów oraz Ministrowi Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (dalej: MG MiŻŚ). W wyniku uwag MG MiŻŚ, a także wskutek weryfikacji danych zawartych w tym sprawozdaniu, w PGW WP konieczne było aż czterokrotne korygowanie danych w nim zawartych. Korekty przekazano MG MiŻŚ. W efekcie

przychody ogółem zmniejszyły się o 5,8%, a koszty ogółem zwiększyły o 5,8% w porównaniu z danymi zawartymi w sprawozdaniu z 15 kwietnia 2019 r. Natomiast wynik netto (poz. VI) wyniósł minus (-) 38 529 390,77 zł (w pierwszej wersji sprawozdania wynik netto był dodatni i wynosił 94 790 403,31 zł). Kontrolerzy NIK ujawnili także, iż Prezes PGW WP nie przekazał Ministrowi Finansów wspomnianych czterech korekt „Sprawozdania z wykonania planu finansowego PGW WP za 2018 r.”, pomimo takiego obowiązku.

Nadzór nad PGW WP

Zgodnie z art. 356 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. minister właściwy do spraw gospodarki wodnej nadzoruje PGW WP. Jak ustalili kontrolerzy NIK, MG MiŻŚ zapewnił sobie możliwość pozyskiwania informacji o planowanych i realizowanych działaniach Wód Polskich oraz ich bieżącego monitorowania. Nie zapewnił jednak skutecznego nadzoru nad prawidłowością realizacji zadań w zakresie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, zgód wodnoprawnych i opłat za usługi wodne. Niewystarczający był także nadzór Ministra w zakresie wymaganym art. 356 ust. 2 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. Dotyczyło to zwłaszcza niewystąpienia przez Ministra do Prezesa PGW WP o przedłożenie: planu kontroli gospodarowania wodami na 2018 r., wykonywanej przez Wody Polskie; planu kontroli w jednostkach organizacyjnych PGW WP w 2018 i 2019 roku; planu działania PGW WP na 2018 r.; planu działalności PGW WP na rok 2018. Ponadto Minister, w wyniku błędnej interpretacji przepisów ustawy – Prawo wodne z 2017 r., nie odniósł się przez zatwierdzenie bądź



odmowę do przedłożonych mu przez Prezesa PGW WP: planu działalności Wód Polskich na rok 2019; zmian zaproponowanych przez PGW WP w lipcu 2018 r. do programu planowanych inwestycji w gospodarce wodnej na 2018 rok. Za niezasadne uznał także zatwierdzanie zmian w planie kontroli gospodarowania wodami na rok 2019, wykonywanej przez Wody Polskie, pomimo skierowanego przez Prezesa PGW WP wniosku w tej sprawie.

Podsumowanie

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

na ponaddwuletnie funkcjonowanie tego podmiotu w badanych obszarach, w tym na prawidłowość realizacji kontrolowanych zadań.

W celu poprawy skuteczności wykonywania zadań przez jednostki organizacyjne PGW WP, Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wnioski dotyczące m.in.:

- podjęcia przez MGMIŻŚ działań w celu wprowadzenia w przepisach ustawy z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne mechanizmu samonaliczenia i uiszczania bez wzwania opłat za usługi wodne przez podmioty z nich korzystające, z jednoczesnym zagwarantowaniem mechanizmu kontroli przez PGW WP prawidłowości ustalenia tych opłat;
- zapewnienia przez MGMIŻŚ skutecznego nadzoru nad realizacją zadań PGW WP w zakresie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, wydawania zgód wodnoprawnych oraz ustalania i pobierania opłat za usługi wodne;
- dokonania przez MGMIŻŚ analizy obojętującego systemu finansowania gospodarki wodnej pod kątem zapewnienia adekwatnych do potrzeb środków publicznych, przeznaczonych na utrzymanie wód oraz innego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną;
- zapewnienia przez Prezesa PGW WP skutecznego nadzoru nad terminowością, prawidłowością i rzetelnością realizacji zadań PGW WP, w szczególności w zakresie wydawania zgód i zgłoszeń wodnoprawnych oraz pobierania opłat za usługi wodne;
- zagwarantowania przez Prezesa PGW WP właściwej i stabilnej obsady kadrowej w jednostkach organizacyjnych tego podmiotu, niezbędnej do prawidłowej realizacji zadań ustawowych;

- stworzenia przez Prezesa PGW WP wszystkim jej jednostkom organizacyjnym właściwych warunków lokalowych i wyposażenia niezbędnego do prawidłowego wykonywania zadań przez te jednostki;
- sfinalizowania przez Prezesa PGW WP prac związanych z przejmowaniem majątku Skarbu Państwa oraz potwierdzeniem reprezentacji SP w stosunku do mienia państwowego przejętego przez PGW WP od marszałków województw, wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, parków narodowych oraz RZGW

będących państwowymi jednostkami budżetowymi;

- podjęcia przez marszałków województw skutecznych działań w celu przekazania właściwym organom składników mienia stanowiącego własność Skarbu Państwa, zbędnego do realizacji ustawowych zadań PGW WP.

PAWEŁ TRZASKOWSKI
wicedyrektor
Departamentu Środowiska NIK

Słowa kluczowe: ramowa dyrektywa wodna, reforma gospodarki wodnej, zlewniowe zarządzanie zasobami wodnymi, region wodny, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie

ABSTRACT

Establishment and Operations of the State Water Management Authority Polish Waters – Reform of Water Management Needed

The article presents the results of the audit related to the establishment and operations of the State Water Management Authority Polish Waters (PGW WP). The audit was a continuation of the previous activities of NIK aimed at assessing the tasks related to water management. The audit examined the regularity of the tasks related to the establishment and organisation of the PGW WP, as well as the way the entity performed its statutory duties. The audit analysed whether the PGW WP had been created in an appropriate manner, implementation of its tasks, the supervision by the competent minister, as well as the report on the annual financial plan implementation for 2018. The audit covered the Ministry of Water Management and Inland Navigation, six regional (marshal's) offices, six local governors' offices, and 19 organisational units of the PGW WP, including the National Board for Water Management, six regional water management boards, six water basin boards, and six water supervision units.

Paweł Trzaskowski, NIK, Vice-Director, Department of Environment of NIK

Key words: Framework Water Directive, water management reform, water resources management, water region, State Water Management Authority Polish Waters