



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

KRR.410.003.01.2023

Pan
Krzysztof Woś
Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego
Wody Polskie
Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej
ul. Żelazna 59A
00-848 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej
Najwyższej Izby Kontroli z dnia 23 października 2023 r.

P/23/036 – Realizacja Programu kształtowania zasobów wodnych na terenach rolniczych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (dalej: PGW WP lub PGW Wody Polskie), Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej (dalej: KZGW), ul. Żelazna 59A, 00-848 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Woś, Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie od 31 sierpnia 2022 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Krzysztof Woś, p.o. Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie od 17 sierpnia 2022 r. do 30 sierpnia 2022 r. Przemysław Dacą, Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie od 17 stycznia 2018 r. do 16 sierpnia 2022 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Nadzór Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie nad przygotowaniem i realizacją Programu kształtowania zasobów wodnych na terenach rolniczych
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023 – do zakończenia czynności kontrolnych ¹ z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontrolerzy	1. Juliusz Rzeszotarski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/15/2023 z 15 maja 2023 r. 2. Waldemar Wojnicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KRR/16/2023 z 15 maja 2023 r. 3. Agnieszka Mazur-Śledzińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/17/2023 z 15 maja 2023 r. (akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie realizował zadania w zakresie założeń Programu Kształtowania Zasobów Wodnych na terenach rolniczych (dalej: zPKZW lub założeń PKZW) oraz inne zadania mające na celu zapewnienie wody na potrzeby rolnictwa. Stwierdzono jednak nieskuteczny nadzór nad jakością wniosków o udzielenie pozwoleń wodnoprawnych składanych przez PGW Wody Polskie lub pełnomocników do ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej – Ministra Infrastruktury (dalej: MI), skutkujący koniecznością ich wielokrotnego uzupełniania i korygowania znacząco wydłużając proces wydania pozwolenia. Nieprawidłowość ta znacząco wpłynęła na opóźnienia realizacji zadań

¹ Do dnia 28 lipca 2023 r.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

inwestycyjnych zaplanowanych w ramach zPKZW. W okresie objętym kontrolą z zaplanowanych 54⁴ zadań o charakterze inwestycyjnym zrealizowano 21, uzyskując 1,3% planowanego zwiększenia retencji.

Realizacja działań w zakresie przeciwdziałania niedoborom wody w rolnictwie odbywała się w ramach założeń zPKZW na terenach rolniczych opracowanych w 2020 r. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie realizowało 393 zadania o charakterze inwestycyjnym oraz utrzymaniowym dotyczące 1257 urządzeń wodnych. W latach 2020-2022 zakończono realizację 21 zadań inwestycyjnych i 239 zadań utrzymaniowych ponosząc wydatki w wysokości 71,9 mln zł.

W Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej monitorowano postęp rzeczowy i finansowy wszystkich zadań inwestycyjnych i utrzymaniowych realizowanych przez jednostki organizacyjne PGW WP w ramach zPKZW.

Prowadzono kampanie informacyjne i działania edukacyjne na temat suszy i zagrożeń z nią związanych, efektywnego korzystania z posiadanych zasobów wodnych oraz działań służących poprawie stanu wód w Polsce.

Nieskuteczny był nadzór Prezesa PGW WP w zakresie zapewnienia jakości wniosków o pozwolenia wodnoprawne składanych do Ministra Infrastruktury. Praktycznie wszystkie wnioski wymagały uzupełnienia lub usunięcia braków formalnych lub merytorycznych, co znacząco wydłużało czas ich rozpatrywania. Działania Prezesa PGW WP podejmowane w celu poprawy jakości tych wniosków nie były skuteczne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR Sprawowanie przez Prezesa PGW WP nadzoru nad przygotowaniem i realizacją założeń programu kształtowania zasobów wodnych

1. Przygotowanie organizacyjne Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie do realizacji zadań w zakresie założeń Programu Kształtowania Zasobów Wodnych.

Opis stanu faktycznego

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie działają na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne⁶, oraz statutu nadanego rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 28 grudnia 2017 r.⁷. Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie jest państwową osobą prawną (art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸ w skład której wchodzi następujące jednostki organizacyjne:

- Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej z siedzibą w Warszawie;
- 11 Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej (dalej: RZGW) z siedzibami w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Gliwicach, Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu;
- 50 Zarządów Zlewni (dalej ZZ);
- 330 Nadzorów Wodnych.

⁴ Pierwotnie zaplanowano 54 zadania, w trakcie realizacji zPKZW z trzech zadań zrezygnowano.

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

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 2625, ze zm.

⁷ Dz.U. 2017 poz. 2506.

⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym PGW WP⁹ obowiązującym od 1 stycznia 2020 r. w jednostkach organizacyjnych Wód Polskich funkcjonowały m.in. Pion Ochrony Przed Powodzią i Suszą oraz Pion Ekonomiczny.

Za realizację zadań znajdujących się w zPKZW, w kontrolowanym okresie, odpowiadał Departament Ochrony przed Powodzią i Suszą (dalej: Departament OPPiS), w tym Wydział Kształtowania Zasobów Wodnych¹⁰. Do zakresu działań Wydziału należało m.in. prowadzenie spraw związanych z kształtowaniem zasobów wodnych, w tym opracowanie i wdrażanie projektu Programu Kształtowania Stosunków Wodnych¹¹ w zakresie małej retencji; merytoryczny nadzór nad pozostającymi w kompetencji Wydziału zadaniami inwestycyjnymi i utrzymaniowymi w tym współpraca z RZGW i zarządami zlewni w zakresie sporządzania kart projektów¹² oraz comiesięcznego monitoringu.

Zadania utrzymaniowe były realizowane na podstawie zarządzenia nr 64/2022 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 3 listopada 2022 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu realizacji zadania utrzymaniowego” w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie¹³. Prace utrzymaniowe, jak i inwestycyjne realizowane były z uwzględnieniem „Katalogu dobrych praktyk w zakresie robót hydrotechnicznych i prac utrzymaniowych wraz z ustaleniem zasad ich wdrażania”¹⁴.

W zakresie realizacji zadań inwestycyjnych Prezes PGW Wody Polskie nie wydał analogicznego zarządzenia.

(akta kontroli str. 282-316, 506-514)

Dyrektor Departamentu OPPiS wyjaśniła, że: „Z uwagi na charakter zadań zrealizowanych w ramach zPKZW, które są zadaniami standardowymi, w PGW Wody Polskie nie ustalano odrębnych zasad realizacji przedmiotowych zadań. Z tych też względów nie były organizowane dodatkowe szkolenia dla pracowników w zakresie realizacji zPKZW”.

(akta kontroli str. 102)

2. Opracowanie założeń do Programu Kształtowania Zasobów Wodnych

W związku z pogłębiającym się zjawiskiem suszy PGW WP w 2020 r. przygotowało założenia do Programu Kształtowania Zasobów Wodnych. Celem zPKZW było zwiększanie retencji korytowej oraz odtworzenie dwufunkcyjności obiektów melioracyjnych, możliwości odprowadzenia nadmiaru wody w czasie wezbrań i nawodnienia w okresie suszy.

Podstawowymi założeniami ww. programu, było przygotowanie zadań mających na celu przywrócenie piętrzeń, na których z różnych względów (np. wygasło pozwolenie wodnoprawne, budowla uległa zniszczeniu) piętrzenia zostały zniesione, w latach poprzednich lub budowę nowych obiektów piętrzących na mniejszych, lokalnych ciekach. Działania miały skupiać się na obszarach tzw. dawnych melioracji wodnych i zatrzymywać wodę tam, gdzie wystąpił opad atmosferyczny – lokalnie oddziałując

⁹ Zarządzenie nr 80/2019 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 31 grudnia 2019 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie.

¹⁰ Zarządzenie nr 39/2020 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 3 czerwca 2020 r. w sprawie zmiany regulaminu organizacyjnego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

¹¹ Do czasu opublikowania zPKZW w PPSS stosowane były różne nazwy, w tym m.in. Program Kształtowania Stosunków Wodnych na Obszarach Rolnych.

¹² Karty projektów zawierają parametry techniczne zrealizowanej inwestycji i dotyczą zakończonych zadań o charakterze inwestycyjnym.

¹³ Poprzednio obowiązywało zarządzenie nr 56/2021 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 21 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu realizacji zadania utrzymaniowego” w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie.

¹⁴ Opracowanie jest przewodnikiem dla inwestorów realizujących projekty w zakresie prac utrzymaniowych i robót hydrotechnicznych, a także stanowi źródło wiedzy i narzędzi do promowania dobrych praktyk w zakresie zrównoważonego oraz oszczędnego gospodarowania zasobami środowiska.

na tereny sąsiadujące z obiektami piętrzącymi. Piętrzenia na małych rzekach podnosząc poziom wody w rzece przez tzw. retencję korytową skutkować miały podniesieniem poziomu wód gruntowych na terenach przyległych, tym samym w naturalny sposób nawadniać te tereny.

Założenia do PKZW w latach 2020-2022 zostały opracowane w Departamencie Ochrony przed Powodzią i Suszą.

Opracowanie listy zadań do realizacji w ramach zPKZW poprzedzone było szeregiem działań. W dniu 5 lutego 2020 r. w siedzibie Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie odbyło się spotkanie¹⁵ inicjujące działania PGW WP w zakresie sporządzenia listy zadań zmierzających do zwiększenia retencji oraz redukujących skutki suszy, na którym omówiono wytyczne dotyczące kwestii związanych z utrzymywaniem poziomu wody przed budowlą na poziomie rzędnej normalnego piętrzenia przy niskich stanach wody w rzekach przez cały okres wegetacyjny oraz w razie konieczności wydłużenie tego okresu do końca listopada i wzmoczonej kontroli przepływu w celu zatrzymania w sytuacjach wezbraniowych jak największej ilości wody w zbiornikach, unikając całkowitego otwierania budowli spustowych jeśli nie będzie to konieczne. Kierunki działania zostały przesłane do jednostek organizacyjnych PGW WP pismami z dnia: 19 lutego 2020 r. oraz 24 kwietnia 2020 r. Jednocześnie zarządzeniem z dnia 6 lutego 2020 r., Prezes PGW WP powołał Zespół do spraw opracowania projektu Programu Kształtowania Stosunków Wodnych na Obszarach Rolnych¹⁶.

Zadaniem Zespołu była identyfikacja zagadnień problemowych i opracowania propozycji kierunków zmian w zakresie kształtowania stosunków wodnych na obszarach rolnych oraz opracowanie założeń do projektu Programu Kształtowania Stosunków Wodnych na tych obszarach.

Prezes PGW WP pismem z 14 kwietnia 2020 r. przedłożył Ministrowi Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej wybrane do realizacji w latach 2020-2022 zadania w zakresie zPKZW, których łączny koszt realizacji oszacowano na ok. 157 mln zł, w tym na inwestycje ok. 146 mln zł, tj. na budowę, odbudowę lub remont 645 urządzeń wodnych (jazów, zastawek, mlichów itp.) w zakresie 140 zadań do realizacji na obszarze całego kraju (50 zarządów zlewni). Według zPKZW objętość retencionowanych wód miała wzrosnąć o 32 4 mln m³ na obszarze oddziaływania 30-40 tys. ha gruntów w skali kraju. Przewidywane poniesione koszty w 2020 r. zaplanowano w kwocie ok. 61,6 mln zł, a w kolejnych latach, tj. w 2021 r. – ok. 60,3 mln zł, w 2022 r. – ok. 35,1 mln zł.

Największą liczbę urządzeń objętych zPKZW przewidziano na terenach podlegających: RZGW Szczecin – 186, 11 zadań za 14,3 mln zł, retencja 555 tys. m³, obszar oddziaływania 3,4 tys. ha; RZGW Białystok – 81, 22 zadania za 17,9 mln zł, retencja 13,3 mln m³, obszar oddziaływania 4,2 tys. ha; RZGW Warszawa – 72, 15 zadań za 17,1 mln zł, retencja 285 tys. m³, obszar oddziaływania 1,1 tys. ha; RZGW Wrocław – 71, 14 zadań za 10,9 mln zł, retencja 281 tys. m³, obszar oddziaływania 1,1 tys. ha, największe środki finansowe zaplanowano na budowę, odbudowę lub remont urządzeń znajdujących się na terenie: RZGW Kraków – 28,7 mln zł, 22 urządzenia, 16 zadań, retencja 364 tys. m³, obszar oddziaływania 2 tys. ha; RZGW Poznań – 19,7 mln zł, 41 urządzeń, 11 zadań, retencja 3,4 mln m³, obszar oddziaływania 2,9 tys. ha.

¹⁵ W spotkaniu udział wzięli Z-ca Prezesa PGW Wody Polskie, Z-ca Dyrektora Departamentu OPPIS oraz Dyrektor ZZ w Gryficach, który dokonał prezentacji pilotażowego zadania: Retencja Korytowa – Program Nawodnień Rolniczych w ramach przeciwdziałania skutkom suszy na terenie działania Zarządu Zlewni w Gryficach – region RZGW Szczecin.

¹⁶ Zarządzenie nr 6/2020 Prezesa PGW Wody Polskie z dnia 6 lutego 2020 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw opracowania Projektu Programu Kształtowania Stosunków Wodnych na Obszarach Rolniczych.

Prezes PGW WP we wstępnych założeniach do zPKZW wskazał, że zagrożeniami dla realizacji zaplanowanych działań jest brak zabezpieczenia środków na wdrożenie i realizację programu, zwiększanie lub zmniejszanie zakresu założeń do programu w zależności od dostępności środków finansowych, niekorzystna sytuacja hydrometeorologiczna, zmiany w prawie utrudniające realizację zadań oraz protesty części mieszkańców.

Głównym kryterium zadań wynikających z założeń do zPKZW na terenach rolniczych, było przywracanie dwufunkcyjnej roli urządzeń melioracyjnych, zapewniającej nie tylko odprowadzanie wód z pól i użytków rolnych w czasie opadów, ale również zatrzymywanie wody, przyczyniając się do zwiększenia retencji, z wykorzystaniem urządzeń piętrzących na rzekach i kanałach oraz na systemach melioracyjnych. Zaplanowane działania miały na celu przywrócenie pierwotnej funkcji w zakresie retencji i regulacji przepływu wód z uwzględnieniem wymogów zachowania ciągłości biologicznej.

Zadania wynikające z założeń PKZW były realizowane w całości przez PGW WP. Założenia do programu powstały w oparciu o materiały i propozycje zgłoszone przez poszczególne Zarządy Zlewni. Zakres zestawionych zadań był aktualizowany i korygowany w ciągu roku, m.in. w zależności od rozstrzygniętych przetargów oraz dostępności środków finansowych.

(akta kontroli str.88-116, 253-281, 326-334, 383-390)

Dyrektor Departamentu OPPiS wyjaśniła, że „(...) przygotowany materiał nie jest Programem, a jedynie założeniami do programu, mającymi na celu zwiększenie retencji. Polegały one na przygotowaniu zbioru zadań inwestycyjnych oraz utrzymaniowych, które są skierowane w szczególności na osiągnięcie celu, czyli zwiększenie retencji korytowej (...)”.

(akta kontroli str. 328)

Inwestycje wskazane w założeniach do PKZW stanowiły załącznik nr 2 do planu przeciwdziałania skutkom suszy¹⁷ (dalej: PPSS), który zawierał 54 inwestycje na obszarach rolnych na kwotę 137 mln zł. Załącznik ten, wraz z całym PPSS podlegał konsultacjom społecznym na etapie opiniowania prognozy oddziaływania na środowisko projektu PPSS. Następnie poddany był konsultacjom społecznym na etapie prac legislacyjnych. Był on również uzgadniany ze stroną samorządową, w ramach uzgodnień z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Ponadto podlegał opiniowaniu przez poszczególne ministerstwa, w tym Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Biorąc pod uwagę zgłaszane potrzeby interesariuszy oraz konieczność zatrzymania wody w miejscu, gdzie jest ona potrzebna, zaplanowano i podjęto działania polegające m.in. na budowie, odbudowie, remontach, utrzymaniu urządzeń, takich jak: jazy, zastawki, mnichy itp., które przyniosły wymierny, niemal natychmiastowy efekt w postaci magazynowania wody, praktycznie w każdej zlewni w kraju – zgodnie z zasadą, że wody należy w maksymalnym stopniu gromadzić w miejscach w których wystąpił opad atmosferyczny.

Zastępca Dyrektora Departamentu OPPiS wyjaśnił, że „(...) zadania zgłoszone pierwotnie do zPKZW typowane były między innymi na podstawie dokumentacji projektowych przygotowanych przez nieistniejące już zarządy melioracji i urządzeń wodnych. Konieczność sporządzenia Opisu Przedmiotu Zamówienia oraz

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 15 lipca 2021 r. w sprawie przyjęcia Planu przeciwdziałania skutkom suszy (Dz. U. poz. 1615).

Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia wymogła na jednostkach wnikliwą analizę posiadanych dokumentów, co pozwoliło na eliminację z programu zadań nieefektywnych i wątpliwych merytorycznie w zakresie kwalifikacji do przyjętych założeń”.

(akta kontroli str. 480)

Od maja 2020 r. wykaz inwestycji zawarty w zPKZW ulegał modyfikacji, z 54 zadań, do realizacji przyjęto 51.

Zastępca Dyrektora Departamentu OPPiS wyjaśnił, że przyczynami odstąpienia od realizacji zadań ujętych w zPKZW był m.in. uzasadniony przez jednostkę brak możliwości realizacji dla zadania pn: „Zwiększenie zdolności retencyjnej zlewni Strumień Błędowski poprzez budowę budowli piętrzących na c. Strumień Błędowski w km 5+780 – 7+350 i c. Mokrznia (p. Błędowski) w km 3+790 – 5+490 w m. Dąbrowa Górnicza, woj. Śląskie.” W następstwie złożenia wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia zostały ukazane liczne braki dotyczące sporządzonej dokumentacji dot. realizacji robót, oceny wpływu przedsięwzięcia na osiągnięcie celów środowiskowych oraz efektów skumulowanego przedsięwzięcia. Ponadto wskazano na rozbieżności karcie informacyjnej przedsięwzięcia i wezwano do ich wyjaśnienia. Następnym tego umowa z Wykonawcą została rozwiązana z jego winy. Z kolei dla zadania pn: „Przebudowa koryta rzeki Ulatówka w km 18+600 – 24+130, przebudowa przepustów drogowych, budowa budowli piętrzących dla zadania: "Zapewnienie odpowiedniej przepustowości rzeki Ulatówka w km 18+600 – 22+850, gm. Krzynowłoga Mała pow. Przasnyski.” postępowanie o pozwolenie na budowę zawieszono z powodu wad w dokumentacji projektowej przejętej od Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych. W przypadku zadania pn: „Zwiększenie zdolności retencyjnej zlewni rzeki Młynna poprzez odbudowę budowli piętrzących w km: 0+236, 5+060, 7+632, 8+919, 12+105, 12+840, 14+648, 18+896 oraz budowę dodatkowych budowli piętrzących w km: 3+900, 11+000, 13+700.” na ogłoszone postępowanie nie wpłynęła żadna oferta. Postępowanie zostało unieważnione i ogłoszono następne postępowanie, w przypadku którego oferta z najniższą ceną miała wartość przekraczającą zaplanowane na to zadanie środki finansowe. Przeprowadzona analiza wykazała, iż w tych okolicznościach podejmowanie działań technicznych w tych warunkach i tym środowisku czyni inwestycję nieuzasadnioną ekonomicznie, nieefektywną, generującą jedynie koszty przekraczające wartość korzyści wynikających ze zwiększenia objętości wody gromadzonej w korycie rzeki.

(akta kontroli str. 479-482)

3. Realizacja założeń do Programu Kształtowania Zasobów Wodnych

3.1. Założenia do Programu Kształtowania Zasobów Wodnych były finansowane przede wszystkim ze środków własnych PGW WP i nie posiadały odrębnego źródła finansowania. Środki na jego finansowanie wyodrębnione były wyłącznie funkcjonalnie – nie finansowo i nie zostały wyodrębnione w planie finansowym PGW WP. W części bieżących wydatków środki przeznaczone na realizację zPKZW wykazywane były każdorazowo w limicie pozycji 1.3 planu finansowego „usługi obce”, a w części majątkowej wykazywane były w pozycji 5. Inwestycje finansowane z przychodów Wód Polskich.

Dyrektor Departamentu Finansowo-Księgowego wyjaśnił, że: „(...) W latach 2021-2022 część wydatków bieżących na PKZW została sfinansowana z dotacji celowej przyznanej PGW Wody Polskie na realizację zadań ustawowych, w tym zadań utrzymaniowych (...).”

(akta kontroli str. 335-354)

W systemie finansowo-księgowym PGW WP ponoszone wydatki przez poszczególne RZGW w zakresie realizacji zadań zPKZW nie były księgowane na poszczególnych kontach analitycznych zgrupowanych w ramach tego programu (wydzielona analityka dla zPKZW) Do finansowego monitoringu realizacji zadań nie były wykorzystywane dane księgowe, a jedynie dane z nadzorujących komórek merytorycznych.

Prezes PGW Wody Polskie wyjaśnił, że: „Aktualnie obowiązująca polityka rachunkowości PGW Wody Polskie pozwala na wyodrębnienie kont analitycznych, tym samym z ksiąg rachunkowych generowane są informacje z systemu finansowo-księgowego na potrzeby obowiązujących sprawozdań finansowych oraz z wykonania dotacji, jak również z wykorzystania środków UE zgodnie z zapisami umowy. Tym samym z przepisów dotyczących prowadzenia ksiąg rachunkowych nie wynika obowiązek budowy w PGW Wody Polskie planu kont w sposób umożliwiający potwierdzenie poniesionego wydatku dla Programu Kształtowania Zasobów Wodnych”.

(akta kontroli str. 261)

Zdaniem NIK prowadzenie odrębnych kont analitycznych w księgach rachunkowych PGW WP umożliwiłoby bieżący monitoring realizacji wydatków w ramach np. zPKZW oraz stanu zawansowania realizacji programu.

W związku z realizacją zadań wynikających z zPKZW zostały zapewnione środki na cele inwestycyjne zPKZW na lata 2020-2022 w kwocie 145 756,3 tys. zł¹⁸. W kolejnych oświadczeniach Prezesa PGW Wody Polskie limit środków na cele inwestycyjne zPKZW określono: w oświadczeniu z dnia 8 lipca 2020 r. w kwocie – 157 834,1 tys. zł, w oświadczeniu z dnia 29 grudnia 2020 r. – w kwocie 108 718,1 tys. zł, w oświadczeniu z dnia 7 października 2021 r. limit środków na lata 2021-2024 przyznano w kwocie – 116 084,9 tys. zł, w oświadczeniu z dnia 1 grudnia 2021 r. limit środków na lata 2022-2024 przyznano w kwocie – 94 872 tys. zł, w oświadczeniu z dnia 7 marca 2022 r. limit środków na lata 2023-2025 przyznano w kwocie 68 956,6 tys. zł. Po uwzględnieniu wydatkowanych środków w latach 2020-2021 w wysokości 45 225,6 tys. zł i po uwzględnieniu przyznanego limitu na lata 2022-2025 w wysokości 92 177,2 tys. zł, ostateczna kwota limitu w latach 2022-2025 przyznana przez KZGW na zadania inwestycyjne wyniosła 137 402,8 tys. zł.

W okresie 2020-2022 na cele inwestycyjne w zakresie zPKZW wydatkowano 49 747,1 tys. zł, tj. w 36,2% ustalonego końcowego limitu (137 402,8 tys. zł). Wykorzystanie przyznanego limitu przez poszczególne RZGW wyniosło od 397,6 tys. zł (2,5%) RZGW Gliwice, 1772 tys. zł (4,9%) RZGW Szczecin, do 12956,4 tys. zł (99,4%) RZGW Warszawa, 10 026,6 tys. zł (100%) RZGW Bydgoszcz.

Prezes PGW WP wyjaśnił, że: „Głównym czynnikiem mającym wpływ na realizację oraz wysokość wydatkowania środków na zadania znajdujące się w założeniach do PKZW jest ich stopień zaawansowania.

¹⁸ Oświadczenie Prezesa PGW Polskie Wody z dnia 27 kwietnia 2020 r. o wysokości środków inwestycyjnych przeznaczonych na realizację zadań wynikających z zPKZW. Do oświadczenia załączona była lista zadań stanowiąca integralną część oświadczenia oraz montaż finansowy dla wieloletnich zadań realizowanych w ramach zPKZW.

Wpływ na niewykorzystanie środków finansowych mają przede wszystkim:

- wydłużający się proces uzyskiwania wymaganych decyzji administracyjnych warunkujących rozpoczęcie prac budowlanych,
- konieczność sporządzania dodatkowych analiz środowiskowych oraz uzyskiwania dodatkowych decyzji administracyjno-prawnych, już na etapie procedowania w organie administracji publicznej,
- konieczność poprawiania błędów w sporządzonej dokumentacji projektowej/ wydłużające się procedury przetargowe (brak ofert, protesty, konieczność powtarzania postępowań),
- wydłużające się terminy pozyskania nieruchomości wymaganych do realizacji projektu (podziały geodezyjne, decyzje administracyjne).

Niewydatkowanie środków w dużej mierze spowodowane jest również aktualną sytuacją geopolityczną w regionie, mającą wpływ na ceny towarów i usług, inflację, dostępność siły roboczej, jak również wydłużającymi się procedurami przetargowymi. (...) Niewykorzystane środki w danym roku nie przepadają (środki na realizację zadań w ramach zPKZW pochodzą z środków własnych PGW Wody Polskie), są zapewniane na dalsze prace – umowy z wykonawcami są aneksowane a niewykorzystane w danym roku nakłady finansowe na realizację umów przesuwane są w czasie, zgodnie z aktualizowanymi na bieżąco harmonogramami realizacji”.

(akta kontroli str. 117-153, 320-325)

3.2. W zPKZW w latach 2020-2023 znalazło się łącznie 393 zadań o charakterze utrzymaniowym oraz inwestycyjnym, w skład których wchodziło 1257 urządzeń wodnych (jazy, zastawki itp.). Dzięki temu zaplanowano zwiększenie retencji szacunkowo o 51,2 mln m³.

W latach 2020-2022 w ramach zPKZW zakończono 21 zadań o charakterze inwestycyjnym z tego w:

- 2020 r. – 8 zadań: obszar oddziaływania 717,13 ha; obszar oddziaływania na grunty rolne 444,13 ha; retencja korytowa zwiększyła się o 765,53 tys. m³;
- 2021 r. – 7 zadań: obszar oddziaływania 883,28 ha; obszar oddziaływania na grunty rolne 707,28 ha; retencja korytowa zwiększyła się o 116 tys. m³;
- 2022 r. – 6 zadań: obszar oddziaływania 603,6 ha; obszar oddziaływania na grunty rolne 555,6 ha; retencja korytowa zwiększyła się o 143,1 tys. m³.

Zakończonych 21 zadań zPKZW w latach 2020-2022 o charakterze inwestycyjnym dotyczyło 57 urządzeń wodnych. Sumaryczny efekt osiągnięty w wyniku ich realizacji to: o obszar oddziaływania 2204,01 ha; obszar oddziaływania na grunty rolne 1707,01 ha; retencja korytowa uległa powiększeniu o 1144,8 tys.m³, co stanowiło 1,3% osiągniętej retencji w stosunku do zaplanowanej (90 744,7 tys. m³).

Do realizacji pozostało 30 zadań inwestycyjnych – dotyczy to 242 urządzeń, są to m.in. jazy, zastawki, przepusty z piętrzeniem, stacje pomp, rurociąg z piętrzeniem.

Podczas realizacji zPKZW, jednostki PGW WP zakończyły łącznie 239 działań utrzymaniowych na 754 urządzeniach wodnych, które w odróżnieniu do zadań inwestycyjnych, znajdujących się w PPSS, stanowią wewnętrzną listę zadań PGW WP, sporządzaną corocznie, zgodnie z bieżącymi potrzebami jednostek terenowych i możliwościami finansowymi Wód Polskich.

Sumaryczny efekt osiągnięty po zakończeniu realizacji 239 działań utrzymaniowych zPKZW w latach 2020-2023 to: obszar oddziaływania 51 037,64 ha; obszar oddziaływania na grunty rolne 44 300,04 ha; retencja korytowa powiększyła się o około 9 mln m³, z tego w:

- 2020 r. zakończono 102 zadania: obszar oddziaływania 21 49,82 ha, obszar oddziaływania na grunty rolne 18 441,3 ha, retencja korytowa zwiększyła się o 1 419,70 tys. m³;
- 2021 r. zakończono 65 zadań: obszar oddziaływania 14 140,22 ha, obszar oddziaływania na grunty rolne 13 364,24 ha, retencja korytowa zwiększyła się o 5 584,69 tys. m³;
- 2022 r. zakończono 72 zadania: obszar oddziaływania 7 861,81 ha, obszar oddziaływania na grunty rolne 6 861,91 ha, retencja korytowa zwiększyła się o 739,9 tys. m³;
- 2023 r. zakończono 13 zadań utrzymaniowych: obszar oddziaływania 1 473,21 ha, obszar oddziaływania na grunty rolne 1 425,91 ha, retencja korytowa zwiększyła się o 37,2 tys. m³.

Ponadto na 2023 r. zostały zaplanowane do realizacji 103 zadania: przewidywany obszar oddziaływania 7 385,79 ha, przewidywany obszar oddziaływania na grunty rolne 5 632,59 ha, przewidywane zwiększenie retencji korytowej o 1 238,52 tys. m³.

W trakcie realizacji było 90 zadań utrzymaniowych, które obejmowały 204 obiekty (m.in. naprawa zastawek, przepustów z piętrzeniem, remont mechanizmu napędowego, remont zastawek, remont budowli).

Dyrektor Departamentu OPPiS wyjaśniła, że: „(...) W związku z zaistniałą sytuacją pandemiczną oraz okolicznościami geopolitycznymi, do końca roku 2022 zakończono jedynie 21 zadań inwestycyjnych w związku z czym, wydłużono perspektywę czasową zPKZW do roku 2025 (...). Ponadto w 2023 r. wytypowano do realizacji kolejne 103 przedsięwzięcia o charakterze utrzymaniowym. W związku z uzyskanymi w RZGW oszczędnościami podczas przetargów, wprowadzone zostały nowe działania utrzymaniowe realizowane w miarę możliwości finansowych oraz zgłaszanych potrzeb przez interesantów. Potrzeby te były na bieżąco zgłaszane podczas spotkań w sprawie kształtowania zasobów wodnych oraz Lokalnych Partnerstw ds. Wody”.

Corocznie w okresie objętym kontrolą, Wydział Kształtowania Zasobów Wodnych Departamentu OPPiS opracowywał listę zadań o charakterze utrzymaniowym, a po zakończeniu danego roku przedstawiał Departamentowi Ekonomicznemu (w 2021 r.), a w następnych latach Departamentowi Finansowo-Księgowemu informacje o poniesionych wydatkach na cele utrzymaniowe w ramach zPKZW, tj.:

- w 2020 r. zawarto 110 zadań i w celu ich realizacji zawarto umowy na łączną kwotę 10 842,2 tys. zł, z tego według stanu na 31 grudnia 2020 r. wydatkowano 10 748,9 tys. zł,
- w 2021 r. zawarto 114 zadań i w celu ich realizacji zawarto umowy na łączną kwotę 5 865,4 tys. zł, z tego według stanu na 31 grudnia 2021 r. wydatkowano 5 796,2 tys. zł,
- w 2022 r. wytypowano 125 zadań z czego 72 zadania zakończono. Według stanu na 31 grudnia 2022 r. z przyznanego limitu środków finansowych dla poszczególnych RZGW w wysokości 5 697,5 tys. zł wykorzystano 5 609 tys. zł.

(akta kontroli str. 402-478)

Dyrektor Departamentu OPPiS wyjaśniła, że: (...) w ramach planowanej aktualizacji planu przeciwdziałania skutkom suszy, będzie prowadzona ocena stopnia wdrożenia PPSS z 2021 r., w tym zadań z zPKZW stanowiących załącznik nr do PPSS. Planuje się, że ocena ta zostanie przeprowadzona w 2026 r”.

(akta kontroli str. 406)

3.3. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym PGW Wody Polskie Departament Zamówień Publicznych w KZGW realizował m.in. zadania dotyczące obsługi, w zakresie formalno-prawnym zgodności z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁹, postępowań o udzielenie zamówień publicznych na potrzeby komórek organizacyjnych w KZGW, sprawdzanie przesłanych przez komórki organizacyjne w KZGW i w RZGW „Informacji dla Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej o zamiarze udzielenia zamówienia publicznego celem weryfikacji z Planem postępowań o udzielenie zamówień”, w zakresie zgodności z „Planem postępowań o udzielenie zamówień”, celem określenia właściwego publikatora dla danego postępowania; opracowanie i przekazanie Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych rocznego sprawozdania z zamówień publicznych udzielonych przez PGW Wody Polskie; monitorowanie „Zbiorczej ewidencji zamówień publicznych”. Udzielanie zamówień publicznych w PGW Wody Polskie odbywało się na podstawie Regulaminu udzielania zamówień publicznych²⁰. Zgodnie z ww. regulaminem komórką właściwą do przeprowadzania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w RZGW, a także na potrzeby właściwych terytorialnie ZZ i NW, jest Wydział Zamówień Publicznych w RZGW. W ramach zPKZW w kontrolowanym okresie przeprowadzono 315 postępowań o udzielenie zamówień publicznych, w tym rozstrzygnięto 296 postępowań oraz zawarto 355 umów. Departament Zamówień Publicznych w KZGW nie przeprowadzał kontroli doraźnych postępowań zamówień publicznych obejmujących swoim zakresem zPKZW.

(akta kontroli str. 355-376)

4. Inne poza zPKZW działania PGW WP w celu zwiększenia dostępnych zasobów wody w rolnictwie

Poza zPKZW PGW Wody Polskie realizowało również inne działania w celu zwiększenia dostępnych zasobów wody w rolnictwie, w tym m.in.:

- piętrzenia na około 4000 obiektów hydrotechnicznych,
- szkolenia dla pracowników ośrodków doradztwa rolniczego w zakresie zgód wodnoprawnych, w szczególności dla inwestycji do nawodnień,
- działania informacyjno-promocyjne w zakresie oszczędnego i solidarnego korzystania z zasobów wodnych.

Na około 4000 obiektów hydrotechnicznych są prowadzone piętrzenia w zależności od potrzeb wynikających z aktualnie panującej sytuacji. Dzięki tym działaniom możliwe jest zwiększenie retencji korytovej nawet do 378 mln m³ wody. Ponadto równoległe do realizacji zPKZW wykonywane były takie działania jak: przegląd i weryfikacja pozwoleń wodnoprawnych m.in. pod względem zwiększenia retencji na urządzeniach wodnych, aspekt edukacji ekologicznej, proponowane zmiany kierunkowe w prawodawstwie ze szczególnym uwzględnieniem spółek wodnych.

¹⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. Z dniem 1 stycznia 2021 r. weszła w życie ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.) i utraciła moc ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

²⁰ Zarządzenie nr 40 Prezesa PGW Wody Polskie z dnia 3 czerwca 2020 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie, ze zm.

Jednocześnie zgodnie z ustaleniami z narady Prezesa PGW WP oraz Wiceministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 kwietnia 2020 r., PGW Wody Polskie podjęły się zadania przeszkolenia osób wyznaczonych przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: MRiRW) w zakresie zgód wodnoprawnych, w szczególności dla inwestycji do nawodnień.

W dniu 30 kwietnia 2020 r. MRiRW przekazało wykaz pracowników ośrodków doradztwa rolniczego, którzy powinni uczestniczyć w szkoleniu. Departament Usług Wodnych 4 maja 2020 r. przystąpił do organizacji przedmiotowych szkoleń. W ramach 4 sesji webinarium przeszkolono 53 osoby.

Prowadzono również działania informacyjno-promocyjne w zakresie oszczędnego i solidarnego korzystania z zasobów wodnych, m.in. w ramach: kampanii społecznej Stop Suszy i działania promujące retencję korytową i kwietne łąki, współpraca z uczelniami wyższymi, organizacjami pozarządowymi, organizacjami rolniczymi, uruchomienia zakładki Nawodnienia Rolne²¹.

W 2022 r. PGW Wody Polskie podsumowały działania związane z wdrażaniem od 2020 r. założeń do Programu Kształtowania Zasobów Wodnych polegające na odtwarzaniu systemów retencyjnych na terenach wiejskich: <https://www.wody.gov.pl/aktualnosci/2832-retencja-korytowa-efekty-systemowych-dzialan-wod-polskich-dla-przeciwdzialania-skutkom-suszy>. Ponadto PGW Wody Polskie przygotowały i opracowały szereg materiałów merytorycznych dotyczących retencji wód i racjonalnego zarządzania zasobami wodnymi, w tym dedykowanych dla rolników, takich jak m.in.²²:

- 1) raport podsumowujący rok hydrologiczny 2021,
- 2) raport „Stop Suszy! 2020 – od suszy 50-lecia do wzrostu retencji”,
- 3) broszurę „Jak ograniczyć zużycie wody w rolnictwie oraz na gruntach leśnych”,
- 4) broszurę „Jak retencionować wodę na terenie domu jednorodzinnego oraz w przestrzeni publicznej”,
- 5) broszurę „Wszyscy możemy przyczynić się do zmniejszenia kryzysu wodnego”,
- 6) broszurę „Dobre praktyki. Jak każdy z nas może przyczynić się do oszczędzania wody?”,
- 7) poradnik „Melioracje wodne w ustawie Prawo wodne”,
- 8) poradnik „Pobór wód na potrzeby prowadzenia działalności rolniczej”,
- 9) serię popularno-naukowych artykułów eksperckich poświęconych małej retencji, publikowanych m.in. w serwisie Zielona Interia.

(akta kontroli str. 93-101)

²¹ <https://www.wody.gov.pl/nawodnienie-rolne>, promowania ułatwienia dla rolników w zakresie zatrzymywania wody na potrzeby nawodnień rolniczych w mediach własnych, m.in. na stronie internetowej: <https://www.wody.gov.pl/aktualnosci/2571-ulatwienia-dla-rolnikow-preretencyjne-zmiany-w-prawie-wodnym>, utworzenie dedykowanych zakładki <https://www.wody.gov.pl/nawodnienie-rolne>, <https://www.wody.gov.pl/edukacja/na-czym-polega-mala-retencja>, <https://www.wody.gov.pl/edukacja/materialy-do-pobrania>.

²² Materiały zamieszczono na stronach internetowych <https://www.wody.gov.pl/edukacja/materialy-informacyjne> oraz <https://stopsuszy.pl>.

5. Nadzór nad realizacją zadań w zakresie zPKZW przez Prezesa PGW WP

W ramach monitoringu realizacji zadań zPKZW jednostki terenowe PGW Wody Polskie – RZGW, co miesiąc przedkładały do KZGW dane w formie tabel w układzie rzeczowo-finansowym, w których zawarty jest aktualny stan realizacji poszczególnych zadań utrzymaniowych i inwestycyjnych.

Kierownictwo PGW Wody Polskie było na bieżąco informowane o postępie realizacji zadań w ramach zPKZW podczas regularnych spotkań oraz cyklicznie sporządzanej notatki przez Wydział Kształtowania Zasobów Wodnych, sporządzanej przez RZGW na podstawie comiesięcznych sprawozdań z monitoringu zadań.

Sprawozdanie z realizacji zadań z realizacji zPKZW zostało przedstawione w Sprawozdaniu z działalności Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Podpisany dokument przez Prezesa PGW Wody Polskie za 2020 r. 2021 r. oraz 2022 r. przedstawiony został ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej w celu zatwierdzenia. Źródłem danych, znajdujących się w przedmiotowych sprawozdaniach były comiesięczne monitoringi realizacji zadań przez RZGW.

(akta kontroli str. 258-259, 406)

6. Wnioski o pozwolenia wodnoprawne

6.1 Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie nie prowadzi zestawienia wniosków o wydanie zgód wodnoprawnych, dotyczących realizacji zadań utrzymaniowych w ramach zPKZW. Stosowne wnioski były składane do właściwych organów (w tym Ministerstwa Infrastruktury) jeżeli charakter prowadzonych prac remontowych wymagał uzyskania zgód administracyjnych.

W rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 15 lipca 2021 r. w sprawie przyjęcia planu przeciwdziałania skutkom suszy w załączniku nr 2 ujęto 54 zadań inwestycyjnych, które zaplanowano do realizacji w ramach zPKZW. Według danych przekazanych przez Departament Ochrony przed Powodzią i Suszą w kontrolowanym okresie zrealizowanych zostało 21 zadań. Z kolei zostało wysłanych przez PGW Wody Polskie lub pełnomocników do Ministerstwa Infrastruktury 15 wniosków o wydanie decyzji w zakresie pozwoleń wodnoprawnych dotyczących realizacji zPKZW. Spośród zgłoszonych wniosków Ministerstwo Infrastruktury wydało jedną decyzję w zakresie pozwolenia wodnoprawnego.

(akta kontroli str.199-202, 474-475)

Zastępca Prezesa PGW Wody Polskie wyjaśnił, że: „Do 10 z 21 zrealizowanych zadań w zakresie zPKZW nie było wymagane pozwolenie wodnoprawne. Zadania miały charakter remontowy, a prace odbywały się na podstawie zgłoszenia do odpowiednich organów nadzoru budowlanego. Dla pozostałych 11 z 21 zadań pozwolenia wodnoprawne były wydawane przez Starostwa Powiatowe, które w ówczesnym stanie prawnym były organami właściwymi miejscowo do wydawania takich pozwoleń na podstawie ustawy Prawo wodne z dnia 18 lipca 2001 r. z dniem wejścia w życie ustawy Prawo wodne z dnia 20 lipca 2017 r. PGW Wody Polskie wstąpiły z mocy prawa w obowiązki Marszałka Województwa, który realizował zadania przez powołane przez niego, wojewódzkie zarządy melioracji i urządzeń wodnych. Mając na uwadze powyższe, PGW Wody Polskie kontynuowało realizację zadań inwestycyjnych zPKZW już na podstawie uzyskanych decyzji administracyjnych przez poprzedników prawnych, w tym pozwolenia wodnoprawnego”.

(akta kontroli str. 206)

6.2. Osobami upoważnionymi, które mogą występować do Ministerstwa Infrastruktury o wydanie decyzji w zakresie pozwolenia wodnoprawnego są dyrektorzy jednostek PGW Wody Polskie RZGW i ZZ, którzy na podstawie posiadanych pełnomocnictw występują w imieniu Wód Polskich z wnioskami o uzyskanie zgód wodnoprawnych dla spraw związanych z działalnością na obszarze RZGW i ZZ, w których PGW Wody Polskie jest wnioskodawcą.

Osobami upoważnionymi są również wykonawcy dokumentacji wodnoprawnej, którzy na podstawie posiadanych pełnomocnictw składają wnioski wraz z załącznikami do Ministerstwa Infrastruktury.

W okresie objętym kontrolą w KZGW weryfikowano wnioski o wydanie pozwolenia wodnoprawnego, o których mowa w art. 407 ustawy Prawo Wodne, które wpłynęły do KZGW w związku z realizacją zadań inwestycyjnych w ramach zPKZW. Wszystkie przekazane do weryfikacji wnioski w liczbie 31 wraz załącznikami, wymagały korekt, zarówno w zakresie formalnym, jak i merytorycznym, w tym 18 wniosków wymagających poprawek skierowano do ponownego przygotowania. Uśredniony czas weryfikacji jednego wniosku wraz załącznikami, o wydanie pozwolenia wodnoprawnego wynosił 15 dni roboczych.

W związku z realizacją zadań inwestycyjnych w ramach zPKZW, w okresie objętym kontrolą, do Ministra Infrastruktury złożono 15 wniosków o wydanie pozwolenia wodnoprawnego, a tylko w jednym przypadku wydano takie pozwolenie.

Wszystkie wnioski skierowane do Ministra Infrastruktury wymagały uzupełnienia w zakresie merytorycznym lub usunięcia braków formalnych.

Uzupełnienia w zakresie formalnym były związane najczęściej z brakami wynikającymi z art. 64 § 2 KPA²³ oraz z art. 407 ustawy Prawo Wodne, m.in.:

- brak zachowania ciągu pełnomocnictw,
- błędnie określony Wnioskodawca,
- nieprawidłowo poświadczony dokumenty za zgodność z oryginałem,
- błędnego zastosowania podstawy prawnej we wniosku, nieprecyzyjny wniosek dot. elementów ujętych we wniosku w oparciu o art. 389 ustawy Prawo Wodne,
- brak kompletu załączników określonych w art. 407 ustawy Prawo Wodne,
- niezgodności wniosku wraz z załącznikami z wymaganiami wynikającymi z decyzji poprzednich będących załącznikami do wniosku o uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego, np. decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, decyzji zwolnieniowych w myśl art. 176 ustawy Prawo Wodne,
- niezgodność wniosku wraz z załącznikami z ustaleniami wynikającymi z innych aktów zgodnie z art. 396 ustawy Prawo Wodne,
- konieczność uzupełnienia wniosku wynikającej z wprowadzonych zmian prawa na przestrzeni czasu od dnia złożenia wniosku wraz z załącznikami.

Uzupełnienia w zakresie merytorycznym były związane z doszczegółowieniem i doprecyzowaniem żądań objętych wnioskiem dotyczących urządzenia wodnego np.:

- wyjaśnienia kwestii niedoprecyzowania parametrów i charakterystyk urządzeń wodnych w operatach wodnoprawnych, szczególnie ich celu i zakresu zamierzonego korzystania z wód oraz celu i rodzaju planowanych do wykonania urządzeń wodnych lub robót,

²³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775).

- rozbieżności pomiędzy częścią opisową i częścią graficzną operatu wodnoprawnego,
- brak prawidłowego określenia rodzaju i zasięgu oddziaływania planowanych do wykonania urządzeń wodnych lub planowanego korzystania z wód,
- braku oceny wpływu planowanych przedsięwzięć w kontekście ustaleń wynikających z Planu przeciwdziałania skutkom suszy,
- brak określenia sposobu gospodarowania wodą.

W celu wyeliminowania błędów oraz braków w dokumentacji wodnoprawnej w strukturach PGW Wody Polskie podjęto następujące działania:

- w Departamencie Przygotowania i Realizacji Inwestycji utworzono w czerwcu 2020 r.²⁴ Wydział Przygotowania Inwestycji, którego zadaniem jest m.in. weryfikacja formalna i merytoryczna dokumentacji wniosków o wydanie zgody wodnoprawnej składanych w ministerstwie właściwym do spraw gospodarki wodnej przez jednostki PGW Wody Polskie;
- opracowano „Przewodnik dobrych praktyk – wytyczne”, który został przekazany do jednostek organizacyjnych Wód Polskich. Zadaniem wytycznych jest przedstawienie ogólnych ram przygotowania wymaganych prawem dokumentów w celu uzyskania zgody wodnoprawnej. Wytyczne zawierają również listę kontrolną w celu poprawnego sprawdzenia wszystkich załączników pod względem formalnym oraz schemat – procedurę postępowania dla jednostek PGW WP;
- z dniem 1 czerwca 2021 r. wystawiono dla dyrektorów RZGW nowe pełnomocnictwa do występowania w imieniu PGW WP z wnioskami o uzyskanie zgód wodnoprawnych dla spraw z obszaru działania jednostek organizacyjnych PGW Wody Polskie. Pełnomocnictwa stanowią podstawę do udzielania dalszych substytucji tylko na rzecz Zastępców Dyrektorów Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej i Dyrektorów Zarządów Zlewni PGW Wody Polskie, bez prawa do dalszych substytucji;
- prowadzono monitoring w zakresie składanych wniosków do ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego dla zadań inwestycyjnych;
- organizowano spotkania Prezesa PGW WP z jednostkami podległymi oraz wykonawcami dokumentacji wodnoprawnej, na których m.in. wskazywano działania zarządcze i naprawcze, które należy podjąć w najbliższym czasie w celu polepszenia jakości dokumentacji dla danego zadania inwestycyjnego.

(akta kontroli str. 122-125, 154-252, 378-382)

Dyrektor Departamentu OPPiS wyjaśniła, że: „PGW WP (...) podjęło i w dalszym ciągu podejmuje kompleksowe działania, aby standard tych dokumentów był akceptowalny zarówno dla Ministerstwa, jak i dla Wód Polskich. Jednostki PGW Wody Polskie są w stałym kontakcie z Wykonawcami dokumentacji wodnoprawnej. PGW Wody Polskie zauważają poprawę, niemniej należy wskazać, że każde zadanie inwestycyjne wymaga indywidualnej analizy w zależności od skali, złożoności oraz specyfiki planowanego przedsięwzięcia (...)”.

(akta kontroli str. 159-160)

²⁴ Zarządzenie nr 39/2020 z dnia 3 czerwca 2020 r. w sprawie zmiany regulaminu organizacyjnego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (dalej PGW Wody Polskie).

Zdaniem NIK nie zapewniono odpowiedniej weryfikacji wniosków przed ich złożeniem, co skutkowało długotrwałym procesem uzyskiwania pozwolenia wodnoprawnego oraz brakiem możliwości realizacji planowanych inwestycji. Działania w celu poprawy ww. wniosków były nieskuteczne. Zagadnienie to zostało przedstawione w sekcji wystąpienia dotyczącej Stwierdzone nieprawidłowości.

7. Kontrola i audyt

Departament Kontroli i Audytu Wewnętrznego przeprowadził w badanym okresie łącznie 50 zadań kontrolnych, tj. odpowiednio: 16 w 2020 r., 21 w 2021 r. i 13 w 2022 r., z których żadna nie dotyczyła gospodarowania wodą na terenach rolniczych w ramach zPKZW. Tylko jedna kontrola doraźna przeprowadzona w III kwartale 2021 r. obejmowała swoim zakresem realizację zadań z obszaru przeciwdziałania powodzi i suszy. W rocznym planie kontroli wewnętrznych na 2023 r. nie zaplanowano żadnych kontroli z obszaru zPKZW.

W 2022 r. zadaniem audytowym został objęty Program Kształtowania Zasobów Wodnych, w ramach którego analizie poddano m.in.: zgodność działalności z przepisami prawa; skuteczność i efektywność działania, oraz wiarygodność sprawozdań/monitoringów. Oceniono, iż system kontroli zarządczej dla ww. zakresów funkcjonuje w stopniu wystarczającym. Natomiast w ramach audytu zgodności działalności z przepisami prawa analizie poddano sposób realizacji zadań przez właściwe merytorycznie komórki organizacyjne PGW WP. Oceniono, iż w KZGW, zadania z zakresu Kształtowania Zasobów Wodnych realizowane są zgodnie z regulaminem organizacyjnym. Natomiast zalecono „Rozważyć stworzenie, w RZGW oraz w ZZ, komórki lub stanowiska, które będą dedykowane do realizacji zadań z KZW, co w efekcie wyeliminuje rozproszenie realizacji przedmiotowych zadań pomiędzy Wydziałami Koordynacji Inwestycji (RPI) oraz Planowania i Koordynacji Eksploatacji (RPU)”. Powyższe działanie powinno usprawnić realizację zadań poprzez łatwiejszą komunikację, lepszy nadzór, a w efekcie lepsza efektywność realizowanych zadań. W pierwszym półroczu 2023 r. nie prowadzono audytu realizacji zadań w ramach zPKZW.

Skargi i wnioski wnoszone do KZGW były ujmowane w rejestrze skarg, wniosków i petycji prowadzonym przez Departament Kontroli i Audytu Wewnętrznego, a w pozostałych jednostkach PGW Wody Polskie były ewidencjonowane we właściwej komórce organizacyjnej w Pionie Organizacyjnym. W zależności od przedmiotu skargi lub wniosku, są następnie kierowane celem załatwienia do właściwej merytorycznie komórki. Jednostki organizacyjne PGW WP prowadzą też rejestr przyjęć interesantów w sprawach skarg i wniosków (nadzory wodne, zarządy zlewni, RZGW, KZGW). Według sprawozdawczości z działalności PGW WP, w latach objętych kontrolą, wpłynęło ogółem skarg i wniosków: 701 w 2020 r., 958 w 2021 r., oraz 741 w 2022 r. W ramach prowadzonej ewidencji skarg, wniosków i petycji, nie wyodrębniano spraw z zakresu zPKZW.

Dyrektor Departamentu Kontroli i Audytu wyjaśniła, że: „(...) Wydział Audytu Wewnętrznego przy tworzeniu planu Audytu na 2024 r. weźmie pod uwagę przeprowadzenie czynności monitorujących realizację wszystkich realizowanych ustawowo PGW WP zadań, w tym dotyczących zPKZW. Wydział ds. Koordynacji Skarg i Wniosków monitoruje wszystkie skargi, wnioski i petycje, w tym także te dotyczące zPKZW. W prowadzonych ewidencjach wpływających skarg, wniosków

i petycji nie wyodrębnia się kategorii zadań realizowanych w ramach zPKZW. Stosowny podział odnosi się do obszaru zadań realizowanych ustawowo PGW WP. Takiego rozróżnienia można dokonać po konkretnej nazwie realizowanego zadania w ramach zPKZW”.

(akta kontroli str. 19-87)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

Prezes PGW WP podejmował nieskuteczne działania mające na celu zapewnienie jakości składanych przez PGW Wody Polskie do Ministra Infrastruktury wniosków o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego, co powodowało wydłużenie czasu potrzebnego do uzyskania pozwolenia wodnoprawnego. Skutkiem powyższego było opóźnienie realizacji zadań inwestycyjnych o wartości 87 655,7 tys. zł, co stanowiło 63,8% zaplanowanych środków.

Zdaniem NIK, pomimo podejmowanych przez Prezesa PGW WP działań mających na celu poprawienie jakości składanych przez PGW WP wniosków o udzielenie pozwoleń wodnoprawnych, wnioski te nadal miały braki formalne i merytoryczne.

Zastępca Prezesa PGW WP wyjaśnił, że „(...) znaczna część rozbieżności wynika z odmiennej interpretacji przepisów Prawa wodnego przez organ wydający decyzje administracyjne oraz przez firmy przygotowujące dokumenty. Podkreślenia wymaga fakt, że decyzje wodnoprawne mają charakter uznaniowy co oznacza, że to organ administracyjny wydający decyzję podejmuje w tej w sprawie rozstrzygnięcie. Mimo spełnienia przez stronę warunków wynikających z przepisów prawa, organ nie jest zobowiązany do załatwienia sprawy w konkretny sposób, a treść rozstrzygnięcia jest uzależniona od woli organu (...)”. Ponadto wskazał, że przyczyną powodującą wystąpienie o uzupełnienie braków w dokumentacji, jest zmiana przepisów prawa lub zmiana stan prawnego, własnościowe nieruchomości będących w zasięgu oddziaływania urządzenia wodnego.

(akta kontroli str. 209-210)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa konieczność podjęcia przez Prezesa PGW WP w trybie nadzoru nad podległymi jednostkami organizacyjnymi, działań, które spowodują poprawę jakości wniosków o pozwolenia wodnoprawne składanych do Ministra Infrastruktury.

IV. Wnioski

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

Wniosek

Podjęcie skutecznych działań mających na celu wzmocnienie nadzoru nad jakością składanych do ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej wniosków o udzielenie pozwoleń wodnoprawnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

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

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

Warszawa, 28 lipca 2023 r.

Kontrolerzy
Juliusz Rzeszotarski
Główny specjalista k.p.

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Rolnictwa
i Rozwoju Wsi
p.o. Dyrektora
Marek Adamiak

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał Marek Adamiak, p.o. Dyrektor Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi w Najwyższej Izbie Kontroli

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Rolnictwa
i Rozwoju Wsi
p.o. Dyrektora
Marek Adamiak

/-/

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623) w powyższym tekście dokonano sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej poprzez:

1. zastąpienie zadania na str. 3, drugi akapit od góry, wiersz 3-5, w brzmieniu: „Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie realizowało 393 zadania o charakterze inwestycyjnym oraz utrzymaniowym dotyczące 1257 urządzeń wodnych” zdaniem: „W latach 2020-2023 Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie realizowało łącznie 393 zadania o charakterze utrzymaniowym oraz inwestycyjnym, w których skład wchodziło 1257 urządzeń wodnych”.

Kontroler
Juliusz Rzeszotarski
Główny specjalista kp.

/-/

Warszawa, 4 września 2023 r.