



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Marian Banaś

KRR.410.003.02.2023

Pan  
Andrzej Adamczyk  
Minister Infrastruktury

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury, ul. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury od 9 stycznia 2018 r. W okresie objętym kontrolą dysponentami części 22 – Gospodarka wodna byli: Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury, od 13 listopada 2020 r. <sup>1</sup> , Michał Kurtyka, Minister Klimatu i Środowiska, od 6 października 2020 r. <sup>2</sup> do 13 listopada 2020 r. Marek Gróbarczyk, Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej od 1 stycznia 2020 r. do 6 października 2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja przez Ministra Infrastruktury zadań w zakresie Programu kształtowania zasobów wodnych
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023 – do zakończenia czynności kontrolnych, 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 <sup>3</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontroler	Izabela Piotrowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/18/2023 z 15 maja 2023 r.  (akta kontroli str. 1)

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej w latach 2020–2023 (do zakończenia czynności kontrolnych) realizował zadania w zakresie założeń Programu kształtowania zasobów wodnych na terenach rolniczych (dalej: zPKZW) oraz inne zadania mające na celu zapewnienie wody na potrzeby rolnictwa. Stwierdzono jednak nieprawidłowości dotyczące przewlekłości w prowadzeniu postępowań dotyczących wniosków składanych przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (dalej: PGW WP lub Wody Polskie) o udzielenie pozwoleń wodnoprawnych, a także nieskuteczny nadzór nad PGW WP w zakresie jakości składanych wniosków.

Nieprawidłowości te nie miały wpływu na wynik rozstrzygnięcia spraw, jednak znacząco wpłynęły na opóźnienia realizacji zadań inwestycyjnych w ramach zPKZW. W okresie objętym kontrolą zrealizowano jedynie 21 z zaplanowanych 51 zadań o charakterze inwestycyjnym, uzyskując zaledwie 1,3% planowanego zwiększenia retencji.

<sup>1</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 listopada 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury – Dz. U. poz. 2006.

<sup>2</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Klimatu i Środowiska Dz. U. poz. 1734.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

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

W badanym okresie Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej realizował zadania mające na celu zapewnienie wody na potrzeby rolnictwa, w tym m.in.:

- brał udział w uzgodnieniach przygotowywanego przez PGW WP Planu przeciwdziałania skutkom suszy (dalej: PPSS), a następnie opublikował w dniu 3 września 2021 r. rozporządzenie w sprawie jego przyjęcia<sup>5</sup>, którego jednym z załączników był zPKZW;
- opracował Program przeciwdziałania niedoborowi wody na lata 2022-2027 z perspektywą do roku 2030 (dalej: PPNW)<sup>6</sup>;
- uczestniczył również w innych działaniach służących przeciwdziałaniu skutkom suszy, tj. między innymi: opracowaniu zmian do prawa wodnego, uruchomieniu serwisu dedykowanego suszy i niskim zasobom wodnym w Polsce
- podejmował działania w celu uwzględnienia w programach europejskich i krajowych wsparcia dla działań związanych z przeciwdziałaniem i ograniczaniem skutków suszy;
- przygotował projekt ustawy o inwestycjach w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy zawierający pakiet rozwiązań, które ułatwią zatrzymywanie wody i poprawią dostępność zasobów wodnych w Polsce.

Stwierdzono przewlekłość prowadzonych postępowań administracyjnych w zakresie wydawania zgód wodnoprawnych. Na 390 wniosków jakie wpłynęły w badanym okresie do MI, decyzję wydano zaledwie w 112 sprawach, przy czym na wydanie 78 decyzji poświęcono od ok. 3 miesięcy do roku, na wydanie 31 decyzji – od roku do dwóch lat, a trzy decyzje wydano po upływie dwóch lat.

Dla postępowań administracyjnych w sprawach zgód wodnoprawnych Ministerstwo Infrastruktury (dalej: MI) stosowało procedury i zasady określone w przepisach ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne<sup>7</sup> (dalej: Prawo wodne) i ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>8</sup> (dalej: Kpa). Dodatkowo opracowane zostały listy kontrolne wykorzystywane podczas oceny wniosków składanych przez PGW WP.

Nieskuteczny był nadzór Ministra Infrastruktury nad PGW WP w zakresie jakości składanych wniosków. Praktycznie wszystkie wnioski wymagały uzupełnienia i usunięcia błędów formalnych, co znacząco wydłużało czas ich rozpatrywania. Działania Ministra Infrastruktury podejmowane w celu poprawy jakości tych wniosków nie były skuteczne.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **Realizacja przez Ministra Infrastruktury zadań w zakresie Programu kształtowania zasobów wodnych**

Opis stanu faktycznego

1. Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej opublikował w dniu 3 września 2021 r. rozporządzenie w sprawie przyjęcia Planu przeciwdziałania skutkom suszy. Projekt tego planu, zgodnie z art. 185 prawa wodnego przygotowało PGW WP w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa, rozwoju wsi i rybołówstwa, ministrem właściwym do spraw żeglugi śródlądowej oraz wojewodami.

<sup>5</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 15 lipca 2021 r. w sprawie przyjęcia Planu przeciwdziałania skutkom suszy (Dz.U. z 2021 r. poz. 1615).

<sup>6</sup> PPNW aktualnie jest na końcowym etapie procedury legislacyjnej służącej przyjęciu dokumentu w drodze uchwały Rady Ministrów.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2625, ze zm.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.

W PPSS zidentyfikowano zagrożenia występowania suszy rolniczej, a odpowiedziami na nie były ujęte w tym planie zadania inwestycyjne w zakresie przebudowy i budowy urządzeń wodnych, w tym zapewnienia funkcji nawadniającej (obok odwadniającej) istniejącym urządzeniom melioracyjnym na terenie zlewni rolniczych. Zadania te, tj. 51 zadań inwestycyjnych, na które składała się budowa oraz przebudowa 145 zastawek, 81 jazów oraz 101 innych budowli służących retencjonowaniu wody, zostały ujęte w załączniku nr 2 do PPSS – założenia do Programu Kształtowania Zasobów Wodnych.

2. Założenia Programu kształtowania zasobów wodnych na terenach rolniczych zostały opracowane przez PGW WP i przekazane ministrowi właściwemu ds. gospodarki wodnej pismem z 22 kwietnia 2020 r. Wody Polskie jako podmiot odpowiadający za inwestycje dokonały wyboru zadań inwestycyjnych, głównie urządzeń piętrzących i zadań utrzymaniowych dotyczących remontów, planowanych do realizacji w ramach zPKZW. Zadania wynikające z tego Programu stanowiły zestaw działań, których głównym celem było zwiększenie retencji korytowej na terenach użytkowanych rolniczo. Lokalizacja realizowanych działań była konsultowana z jednostkami samorządu terytorialnego, spółkami wodnymi oraz rolnikami indywidualnymi posiadającymi grunty w obszarze oddziaływania koryta rzeki.

W ramach realizacji zPKZW, jednostki PGW WP w latach 2020-2022 wykonały łącznie:

- 21 zadań o charakterze inwestycyjnym (osiem zadań w 2020 r., siedem w 2021 r. i sześć w 2022 r.),
- 239 działań utrzymaniowych (102 zadania w 2020 r., 65 zadań w 2021 r. i 72 zadania w 2022 r.).

W 2023 r. kontynuowana była realizacja 30 zadań o charakterze inwestycyjnym (na dzień 11 lipca 2023 r., żadne z tych 30 zadań nie zostało jeszcze zakończone, a zakończenie dwóch jest planowane do końca roku) oraz wytypowano do wykonania 103 przedsięwzięcia o charakterze utrzymaniowym (12 zadań zostało zakończonych, natomiast 91 jest w trakcie realizacji).

(akta kontroli str. 4-15, 230-232, 236, 878)

W ramach nadzoru, stosownie do art. 356 ust. 2 pkt 4 ustawy Prawo wodne, minister właściwy do spraw gospodarki wodnej zatwierdził PPI i PUW na lata 2020-2022, obejmujące inwestycje oraz działania utrzymaniowe ujęte w zPKZW. PPI i PUW na rok 2023 nie zostały jeszcze zatwierdzone, ponieważ wciąż trwają nad nimi prace.

31 marca 2022 r. PGW WP na prośbę MI przekazało katalog zrealizowanych inwestycji przeciwsuszowych, a także tych które planowane są do realizacji w bieżącym roku wraz z informacją na temat działań zrealizowanych i planowanych na małych ciekach i rowach melioracyjnych, a także o ew. planach działań prewencyjnych w okresie wiosenno-letnim w związku z pojawiającym się niedoborem opadu i zagrożeniem suszą.

W trakcie prac nad PPI w 2020 r. oraz 2021 r., MI nie zgłaszało PGW WP szczegółowych uwag i wniosków dotyczących zadań zPKZW. W analizach dotyczących tych dokumentów przedstawiono zbiorcze informacje i sformułowano ogólne zalecenia na temat wszystkich umieszczonych w nim zadań. Natomiast w wyniku analizy dokumentu przygotowanego na 2022 r., Ministerstwo przekazało do PGW WP zapytania i kierunkowe wskazówki w zakresie niektórych zadań ujętych w PKZW. Dotyczyły one doprecyzowania charakteru planowanych zadań oraz uzupełnienia ich zakresów. Analogiczne uwagi zostały zgłoszone do uwzględnienia w dokumencie PPI na 2023 r. W 2023 r. MI zwróciło się do PGW WP z prośbą, by podczas przygotowania PPI na 2023 r. uwzględniono w szczególności konieczność

uzupełnienia zakresów zadań, które zostały wpisane do zPKZW. Po otrzymaniu roboczej wersji PPI i jego analizie zauważono, że poprawiono część zakresów zadań, jednakże nie wszystkie zawierały wymagane dane. W ich opisie nie umieszczono informacji, w jaki sposób inwestycje będą wpływać na retencję wody w rolnictwie. Ministerstwo ponownie zwróciło się o uzupełnienie zakresów zadań z PKZW, znajdujących się w PPI za rok 2023<sup>9</sup>.

(akta kontroli str. 233-234, 236, 879-880, 894-911)

Zgodnie z art. 356 ustawy prawo wodne, minister właściwy do spraw gospodarki wodnej nadzorował PGW WP m.in. dokonując rocznej oceny działalności PGW WP, której dokonywał na podstawie m. in. analizy sprawozdania z działalności, o którym mowa w art. 240 ust. 14 ustawy Prawo wodne. PGW WP sporządza sprawozdanie z działalności za rok poprzedni i przekazuje je do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej w terminie do dnia 30 czerwca roku następnego. W Sprawozdaniach za lata 2020-2022 r. znajdował się rozdział poświęcony kształtowaniu zasobów wodnych. Ministerstwo nie zgłosiło do nich uwag.

Ponadto nadzór nad realizacją inwestycji ujętych w PPI, polegał przede wszystkim na monitorowaniu stanu ich realizacji, kierowaniu wytycznych do PGW WP w tym zakresie, prowadzeniu korespondencji oraz udziale w spotkaniach dedykowanych poszczególnym inwestycjom - w tym także w wizytach terenowych.

(akta kontroli str. 879-880)

**3.** Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, realizując działanie nr 27 Katalogu działań służących przeciwdziałaniu skutkom suszy stanowiącego załącznik nr 4 do PPSS, opracował projekt Programu przeciwdziałania niedoborowi wody na lata 2022-2027 z perspektywą do roku 2030 (dalej: PPNW). W efekcie realizacji PPNW ma nastąpić wzrost wielkości retencjonowanej wody, a także zwiększenie powierzchni i poprawa warunków dla ekosystemów wodnych i od wód zależnych, poprawa dostępności zasobów wodnych dla rolnictwa, a także wzrost świadomości społecznej dotyczącej znaczenia retencjonowania i oszczędzania wody.

W PPNW zostały zawarte między innymi inwestycje ukierunkowane na zwiększanie retencji oraz przeciwdziałanie powodzi i suszy w zlewniach rolniczych, których finansowanie jest planowane ze środków PROW 2014-2020 w ramach operacji „Zarządzanie zasobami wodnymi”, poddziałanie 4.3 „Wsparcie na inwestycje związane z rozwojem, modernizacją i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa”.

PPNW aktualnie jest na końcowym etapie procedury legislacyjnej służącej przyjęciu dokumentu w drodze uchwały Rady Ministrów<sup>10</sup>.

(akta kontroli str. 16-21, 84-101, 758-767)

W dniu 31 sierpnia 2021 r. Komisja Europejska zaakceptowała zmianę PROW 2014–2020, która rozszerzyła wsparcie w okresie przejściowym dla operacji „Zarządzanie zasobami wodnymi”, w ramach poddziałania 4.3 „Wsparcie na inwestycje związane z rozwojem, modernizacją i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa”. Było ono ukierunkowane na zwiększanie retencji oraz przeciwdziałanie powodzi i suszy w zlewniach rolniczych. Instytucją zarządzającą jest Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, (dalej: Minister RiRW), a podmiotem wdrażającym właściwy organ samorządu województwa przyznający pomoc finansową w ramach poddziałania 4.3. PGW WP, jako beneficjent środków z PROW 2014–2020 będzie realizowało operacje zgodnie

<sup>9</sup> Do zakończenia czynności kontrolnych, tj. 21 lipca 2023 r. MI nie otrzymało poprawionej wersji dokumentu.

<sup>10</sup> 25 maja 2023 r. projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Programu przeciwdziałania niedoborowi wody na lata 2022-2027 z perspektywą do roku 2030" został rozpatrzony przez Stały Komitet Rady Ministrów i zarekomendowany do rozpatrzenia przez Radę Ministrów. W chwili obecnej trwają prace uzgodnieniowe z Rządowym Centrum Legislacyjnym.

z listą indykatywną, ustaloną przez ekspertów wybranych przez Ministra RiRW, w tym przedstawicieli MI. Operacje obejmują inwestycje na ciekach wodnych zlokalizowanych na gruntach rolnych lub leśnych, poprawiających bilans wody i zwiększających jej dostępność dla rolnictwa i leśnictwa. Realizację inwestycji zaplanowano do 2025 r.

W październiku 2022 r. eksperci wybrani przez Ministra RiRW zaopiniowali 194 operacji na kwotę ok. 570 mln zł. W trakcie oceny poszczególnych inwestycji wzięto pod uwagę wpływ danej operacji na środowisko, w szczególności w zakresie oddziaływania na grunty rolne, zasoby wodne oraz retencję wody. Dzięki realizacji przez PGW WP ww. operacji, przewidziane jest zwiększenie retencji wodnej o ok. 216 mln m<sup>3</sup> wody, na obszarze ok. 64 tys. ha (w tym ok. 52 tys. ha gruntów rolnych).

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 21 lipca 2023 r., nie ogłoszono naboru wniosków przez samorzady województw na pomoc finansową w ramach poddziałania 4.3 „Wsparcie na inwestycje związane z rozwojem, modernizacją i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa” na operacje typu „Zarządzanie zasobami wodnymi”, gdyż instytucja zarządzająca PROW 2014-2020, którą jest MRiRW, jest w trakcie procesu legislacyjnego rozporządzenia wprowadzającego do Programu kryteria wyboru projektów do operacji typu „Zarządzanie zasobami wodnymi”, a także rozporządzenia określającego kwotę alokacji dostępnej dla PGW Wody Polskie.

(akta kontroli str. 214-223, 758-767)

**4.** Pozostałe 12 działań z załącznika nr 4 do PPSS (Katalog działań służących przeciwdziałaniu skutkom suszy), gdzie minister właściwy do spraw gospodarki wodnej został wskazany jako organ współodpowiedzialny za opracowanie, przygotowanie lub wdrożenie danego działania, realizowane były poprzez:

- opracowanie, wspólnie z MRiRW zmian w ustawie Prawo wodne (rozwiązania te miały na celu m.in. ułatwienie wykonania stawu, który będzie miał funkcje retencyjne oraz rozszerzenie możliwości zatrzymywania wody i hamowania jej odpływu bez konieczności uzyskania pozwolenia wodnoprawnego lub zgłoszenia wodnoprawnego),
- wskazanie w PPNW na potrzeby przywracania dwufunkcyjnej roli urządzeń melioracji wodnych i wymóg współdziałania w zakresie zrównoważonej gospodarki wodnej na terenach rolnych,
- uruchomienie serwisu dedykowanego suszy i niskim zasobom wodnym w Polsce [stopsuszy.imgw.pl](https://stopsuszy.imgw.pl),
- zorganizowanie spotkania z Rządowym Centrum Bezpieczeństwa przy udziale PGW WP w sprawie przygotowania podstaw do realizacji jednego z zadań, tj. „Opracowania efektywnego systemu zarządzania ryzykiem suszy w zakresie czasowego ograniczenia w korzystaniu z wód”,
- uruchomienie strony internetowej <https://www.gov.pl/web/retencja>, na której zamieszczane były artykuły i materiały związane z propagowaniem retencji wodnej,
- zaopiniowanie przygotowanego przez PGW WP projektu dokumentu pn. „Oszczędzaj wodę z Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie”,
- przygotowanie i konsultacje aktów prawnych oraz analizy przeprowadzonych ekspertyz dotyczące wdrożenia Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/741 z dnia 25 maja 2020 r. w sprawie minimalnych wymogów dotyczących ponownego wykorzystania wody (UE 2020/741), w którym ustanowiono normy dotyczące ponownego wykorzystania odzyskanej ze ścieków wody w rolnictwie,

- polecenie PGW WP dokonania przeglądu pozwoleń wodnoprawnych na pobór wód lub wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, lub do urządzeń kanalizacyjnych, a także realizacji tych pozwoleń (na chwilę obecną do MI zostały przekazane dane o podjęciu kontroli wobec blisko 200 podmiotów, przeprowadzone przez Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej PGW WP w Szczecinie, Wrocławiu, Gliwicach, Krakowie, Rzeszowie, Lublinie, Warszawie oraz Gdańsku),
- zaangażowanie w uwzględnienie w programach europejskich i krajowych wsparcia dla działań związanych z przeciwdziałaniem i ograniczaniem skutków suszy (działania Ministra Infrastruktury w ramach programowania perspektywy finansowej UE 2021-2027 doprowadziły do zapewnienia wsparcia tego typu projektów w programie Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat i Środowisko 2021-2027, a zgodność z PPSS była w nim jednym z obligatoryjnych kryteriów oceny projektów); na etapie uwag z uzgodnień międzyresortowych jest projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Gospodarowanie zasobami wodnymi w Polsce”, którego zakładane efekty rzeczowe realizują cele PPSS; Program zakłada poprawę bilansu wodnego poprzez budowę lub modernizację 20 zbiorników wodnych za ok. 6,292 mld zł.

(akta kontroli str. 363-409)

5. Ministerstwo Infrastruktury prowadziło prace nad projektem ustawy o inwestycjach w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy, który zawiera pakiet rozwiązań ułatwiających zatrzymywanie wody i poprawiających dostępność zasobów wodnych w Polsce. Głównym celem ustawy jest wprowadzenie do systemu prawnego rozwiązań, które pozwolą na uproszczenie oraz przyspieszenie prac związanych z przygotowaniem do realizacji przedsięwzięć retencyjnych mających na celu ograniczenie skutków suszy w Polsce. Ustawa - poprzez zmiany w innych ustawach wprowadza również rozwiązania sprzyjające zatrzymywaniu wody w środowisku – w lasach, na terenach rolniczych oraz na obszarach zurbanizowanych. Projekt ustawy zakłada wprowadzenie ułatwień proceduralnych umożliwiających sprawną realizację, ważnych z punktu widzenia interesów państwa i społeczeństwa, projektów budowy, przebudowy lub zmiany sposobu użytkowania małych i dużych urządzeń wodnych służących ograniczeniu występowania zjawiska suszy w Polsce.

Zastępca Dyrektora Departamentu Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej w MI (dalej: DGWiŻŚ) podał, że część rozwiązań<sup>11</sup> zawartych pierwotnie w projekcie ustawy, celem ich szybkiego wprowadzenia do porządku prawnego, została przeniesiona do ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie niektórych ustaw, w związku z przedłużeniem realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020<sup>12</sup>, która weszła w życie 29 stycznia 2022 r.<sup>13</sup>. Obecnie etap ponownych uzgodnień międzyresortowych projektu ustawy jest w toku<sup>14</sup>.

(akta kontroli str. 16-25, 28-82, 102-213, 214-223, 895-896)

<sup>11</sup> Rozwiązania te dotyczyły m.in. rozstrzygnięcia, że sprawy dotyczące powiadomień, w przypadku czynności wykonywanych przez podmioty inne niż PGW WP, są prowadzone przez zarządy zlewni, wprowadzono zmianę mającą na celu ułatwienie wykonania stawu, który będzie miał funkcje retencyjne, rozszerzono możliwości zatrzymywania wody i hamowania jej odpływu bez konieczności uzyskania pozwolenia wodnoprawnego lub zgłoszenia wodnoprawnego.

<sup>12</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 88.

<sup>13</sup> Zastępca Dyrektora DGWiŻŚ wyjaśnił, że pierwsze uzgodnienia międzyresortowe projektu ustawy nie zostały zakończone z uwagi na zmiany w organizacji Rządu. Dodatkowo poinformował, że z uwagi na pilną potrzebę Rządu RP opracowania specustawy w sprawie rewitalizacji rzeki Odry (obecnie znajdującej się na etapie Parlamentarnym), będącej odpowiedzią na masowe śnięcie ryb w 2022 r., oraz posiadane zasoby osobowe, tempo prac nad ustawą suszową uległo wydłużeniu.

<sup>14</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12356956>.

6. W ramach realizacji PPSS prowadzone były kampanie informacyjno-konsultacyjne, a głównym źródłem informacji o projekcie i zagadnieniach dotyczących ochrony środowiska, przeciwdziałania skutkom suszy oraz adaptacji do zmian klimatu był serwis internetowy dot. PPSS ([www.stopsuszy.pl](http://www.stopsuszy.pl)). Na stronie zamieszczono ogólnodostępne materiały edukacyjne, w tym: broszury, scenariusze lekcji dla nauczycieli, które miały pomóc w nauce tego zagadnienia, plakaty i ulotki oraz filmy. Działania prowadzone pod hasłem „Stop Suszy!” miały na celu zwiększenie świadomości społecznej na temat zasobów wodnych, jakimi dysponuje Polska oraz tego jak indywidualni użytkownicy mogą racjonalnie gospodarować wodą. Akcja podnosiła również ważną kwestię nieprzeznaczania najwyższej jakości wody pitnej do podlewania trawników i innych celów niż bytowe, zwłaszcza w sezonie wiosenno-letnim.

W 2022 r. MI rozpoczęło realizację projektu „Działania informacyjno-promocyjne dotyczące Programu przeciwdziałania niedoborowi wody”. Działania te miały za zadanie rozpowszechnienie wiedzy na temat PPNW, a także podniesienie świadomości dotyczącej zasobów wodnych w Polsce oraz potrzeby retencjonowania i oszczędzania wody. Działania informacyjne, edukacyjne, konsultacyjne i promocyjne skierowane były do szerokiego grona odbiorców, w tym społeczeństwa obywatelskiego, administracji rządowej i samorządowej, przedsiębiorców, ekologicznych organizacji pozarządowych, środowiska naukowo – badawczego oraz wszelkich podmiotów gospodarczych lub prywatnych użytkujących zasoby wodne, jak też użytkowników indywidualnych. W ramach kampanii opracowano dwa rodzaje broszur, ulotkę oraz spot reklamowy (<https://www.gov.pl/web/retencja/materiały-drukowane-do-pobrania>). Założono stronę internetową <https://www.gov.pl/web/retencja>, fanpage w mediach społecznościowych [https://www.facebook.com/retencja/?locale=pl\\_PL](https://www.facebook.com/retencja/?locale=pl_PL)<sup>15</sup>, a także zorganizowano dwie konferencje ogólnopolskie<sup>16</sup>. Opracowany spot wyemitowano w telewizji ogólnopolskiej 124 razy, a obejrzało go ponad 6 mln osób. Broszury rozdawano na konferencjach, a także udostępniono on-line. Na podstawie animacji opracowano materiały edukacyjne dla szkół podstawowych <https://www.gov.pl/web/retencja/materiały-dla-szkol2>.

Na powyższych portalach zamieszczano informacje na temat rodzajów retencji w tym retencji glebowej, krajobrazowej, na terenach rolniczych, a także umieszczano artykuły o paludikulturze i roli zadrzewień. Broszura oraz ulotki zostały również udostępnione na konferencji pt. Rola Lokalnych Partnerstw Wodnych w gospodarowaniu wodą na obszarach wiejskich zorganizowanej przez CDR w grudniu 2022 r., w której uczestniczył przedstawiciel MI omawiając w szczególności zakres projektu ustawy o inwestycjach w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy.

W kwietniu 2023 r. przedstawiciel MI uczestniczył w posiedzeniu Rady Partnerstw Wodnych Województwa Kujawsko-Pomorskiego prezentując efekty dotychczasowych prac nad zmianą przepisów dotyczących funkcjonowania spółek wodnych. Wskazał jednocześnie, że przedmiotowe propozycje przepisów zostały wypracowane w ramach Parlamentarnego Zespołu ds. spółek wodnych, przy współdziałaniu przedstawicieli tych spółek oraz że MI planuje wprowadzić je do systemu prawnego w drodze ustawy o inwestycjach w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy.

(akta kontroli str. 223-226)

<sup>15</sup> Stronę internetową odwiedziło ponad 15,5 tys. osób a fanpage obserwowało około 1 tys. osób.

<sup>16</sup> Zaproszenia na konferencje były wysyłane m.in. do Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie (CDR) i ośrodków doradztwa rolniczego, do Związku Gmin Wiejskich RP, a także do urzędów gmin i urzędów marszałkowskich. Wśród osób zapisanych na konferencje byli m.in. przedstawiciele Lokalnych Partnerstw ds. Wody, przedstawiciel ARiMR, MRiRW, Instytutu Techniczno-Przyrodniczego Państwowego Instytutu Badawczego w Falentach oraz Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego.



7. W latach 2020-2023 (do 19 maja 2023 r.) złożono 390 wniosków o wydanie pozwolenia wodnoprawnego<sup>17</sup>, z tego 112 zakończyło się wydaniem decyzji udzielających pozwolenia wodnoprawne, 156 wniosków pozostawiono bez rozpoznania (z powodu nieuzupełnienia braków formalnych), 102 było w trakcie procedowania, 14 umorzono (z powodu bezprzedmiotowości wniosku, np. braku podstawy prawnej do rozpatrzenia zakresu wniosku lub jego wycofanie), a sześć zawieszono.

W stosunku do jednej ze 112 spraw zakończonych wydaniem decyzji wniesiono skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który wydał wyrok o oddaleniu skargi.

W prowadzonym rejestrze wniosków nie wyszczególniano wniosków dotyczących zPKZW.

Dyrektor Departamentu Orzecznictwa i Kontroli Gospodarowania Wodami w MI (dalej: DOK) wyjaśnił, że nie posiada informacji, z jakich środków inwestor realizuje poszczególne inwestycje, w związku z tym nie posiada wiedzy, który z wykazanych wniosków dotyczył PKZW.

(akta kontroli str. 267-269, 305-362)

Według informacji z 7 czerwca 2023 r. przedstawionej kontrolerom NIK w trakcie kontroli w PGW WP, w ramach zPKZW, w badanym okresie, PGW WP, złożył do Ministra Infrastruktury 13 wniosków o wydanie zgód wodnoprawnych<sup>18</sup> dotyczących realizacji zadań inwestycyjnych (w jednej sprawie została wydana decyzja, jedna sprawa pozostawiona została bez rozpoznania z powodu braku uzupełnienia wniosku po wezwaniu w trybie art. 64 Kpa, pozostałe 11 spraw są w trakcie rozpatrywania).

(akta kontroli str. 268-269, 300-362, 912-919)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

Stwierdzono przewlekłość prowadzonych postępowań administracyjnych w zakresie wydawania zgód wodnoprawnych. Na 390 wniosków jakie wpłynęły w badanym okresie do MI, decyzję wydano zaledwie w 112 sprawach, przy czym na wydanie 78 decyzji poświęcono od ok. trzech miesięcy do roku, na wydanie 31 decyzji – od roku do dwóch lat, a trzy decyzje wydano po upływie dwóch lat.

Odnosnie do 13 wniosków o wydanie zgód wodnoprawnych złożonych w latach 2020-2023 w zakresie inwestycji realizowanych w ramach zPKZW, wydana została jedna decyzja po upływie ponad dwóch lat od złożenia wniosku, jedna sprawa pozostawiona została bez rozpoznania z powodu braku uzupełnienia wniosku po wezwaniu w trybie art. 64 Kpa, pozostałe sprawy są w toku. Postępowanie w stosunku do trzech z nich trwa już ponad dwa lata, w stosunku do pięciu – ponad półtora roku, w stosunku do dwóch – ponad rok, a w stosunku do jednej – ponad pół roku.

Zdaniem NIK długotrwałe rozpatrywanie wniosków spowodowało opóźnienia realizacji zaplanowanych zadań inwestycyjnych realizowanych w ramach zPKZW. W okresie objętym kontrolą z zaplanowanych 51 zadań o charakterze inwestycyjnym zrealizowano jedynie 21.

<sup>17</sup> W 2020 r. 222 wnioski, 74 w 2021 r., 78 w 2022 r. i 16 w 2023 r.

<sup>18</sup> Jeden wniosek wpłynął do MI w 2020 r. (sprawa zakończona wydaniem decyzji), dziewięć – w 2021 r., dwa – w 2022 r. i jeden w 2023 r.

Badaniem szczegółowym objęto siedem spraw dotyczących wniosków o wydanie zgód wodnoprawnych, w tym trzy dotyczące zadań inwestycyjnych realizowanych w ramach PKZW na terenach rolniczych<sup>19</sup>. Trzy z siedmiu zbadanych spraw zakończyły się wydaniem decyzji udzielających pozwolenia wodnoprawne, pozostałe sprawy są w trakcie procedowania. Jedna z tych decyzji dotyczyła wniosku o wydanie zgody wodnoprawnej w zakresie zadań inwestycyjnych realizowanych w ramach PKZW i wydana została po upływie ponad dwóch lat od złożenia wniosku.

W badanych sprawach do wniosków załączane były dokumenty zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 407 ust. 2 Prawa wodnego. W przypadku braku przy wniosku obowiązkowych dokumentów DOK zwracał się pisemnie zgodnie z art. 64 § 2 Kpa do reprezentującego PGW WP pełnomocnika o uzupełnienie brakujących dokumentów wyznaczając termin na uzupełnienie i pouczając jednocześnie, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania.

Analiza wybranych spraw wykazała, że składane przez PGW WP wnioski zawierały podobne braki i błędy formalne, tj. między innymi:

- nieprawidłowo wydane pełnomocnictwa do reprezentowania PGW WP lub brak zachowania ciągu pełnomocnictw,
- błędnie określony wnioskodawca,
- niepoświadczone oraz nieaktualne wypisy i wyrisy z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub ich brak,
- załączane nieaktualne (starsze niż trzy miesiące od złożenia wniosku lub nieadekwatne do stanu faktycznego) kopie wypisów z rejestru gruntów lub brak tych dokumentów,
- rozbieżności pomiędzy treścią wniosku, a treścią operatu wodnoprawnego i innych załączonych dokumentów,
- brak stanowiska właściwego organu, czy dla danej inwestycji zachodzi konieczność uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach,
- brak stosownego skutecznego zgłoszenia wynikającego z art. 118 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>20</sup>,
- brak wymaganych dokumentów,
- niespełniający wymogów art. 409 Prawa wodnego operat wodnoprawny wymagający uzupełnienia jego treści,
- wymagający skorygowania i doprecyzowania zakresu żądania w taki sposób, aby był zgodny z przepisami Prawa wodnego i spójny z informacjami zawartymi w załączonych do wniosku dokumentach.

Zgodnie z postanowieniami art. 61 § 4 Kpa DOK zawiadamiał o wszczęciu postępowania wszystkie osoby będące stronami w sprawie. Informację o wszczęciu postępowania podawano do publicznej wiadomości na stronie podmiotowej BIP oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości.

Zawiadomienia o wszczęciu postępowania doręczane były wnioskodawcy na adres wskazany we wniosku lub jego wyznaczonemu pełnomocnikowi, a pozostałe strony zawiadamiane były w drodze obwieszczeń, odpowiednio zamieszczanych na tablicy i BIP urzędu zapewniającego obsługę ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej albo w siedzibie właściwej jednostki organizacyjnej PGW WP, a także w BIP na stronach podmiotowych urzędów starostw powiatowych i urzędów gmin, właściwych ze względu na zakres korzystania z wód.

<sup>19</sup> Trzy zbadane sprawy dotyczyły wniosków złożonych w 2020 r., dwie w 2021 r. i dwie w 2022 r.

<sup>20</sup> Dz.U. z 2022, poz. 916, ze zm.

W trakcie prowadzonego postępowania strona była wzywana w trybie art. 50 §1 Kpa do uzupełnienia wniosku, złożenia wyjaśnień, doprecyzowania informacji, wyjaśnienia rozbieżności, uszczegółowienia wniosku, doprecyzowania informacji. Na każdym etapie postępowania strona była informowana o braku możliwości rozpatrzenia przedmiotowego wniosku w terminie określonym w art. 35 Kpa z uwagi na szczególnie skomplikowany charakter sprawy oraz ze względu na konieczność dokonania analizy obszernej dokumentacji przedłożonej do wniosku lub też z uwagi na konieczność zapewniania stronom czynnego udziału na każdym etapie postępowania. Jednocześnie MI informowało stronę postępowania o przewidywanym terminie załatwienia sprawy oraz prawie wniesienia ponaglenia na bezczynność lub przewlekłość organu do Ministra Infrastruktury.

W ramach badanej próby stwierdzono, że przed wydaniem decyzji, stosownie do art. 10 § 1 Kpa, wszystkie strony postępowania zostały zawiadomione o możliwości wypowiedzenia się, co do zebranego materiału dowodowego oraz zgłoszonych żądań. Na skorzystanie z powyższego uprawnienia wyznaczono termin 7 dni od daty otrzymania zawiadomienia.

Badane decyzje zawierały wszystkie elementy wymagane art. 107 Kpa.

(akta kontroli str. 464-683, 873, 930-1237)

Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił, że na długotrwałość załatwiania spraw miało wpływ wiele czynników, tj.:

- rotacja pracowników, która była wynikiem pojawienia się na rynku lepszych finansowo ofert, w stosunku do których MI nie było konkurencyjne; ograniczone fundusze nie pozwalały także na przeprowadzenie wszystkich niezbędnych szkoleń dla pracowników; stan liczebny pracowników zajmujących się tą tematyką w badanym okresie wynosił siedem osób; w 2021 r. pod wpływem fluktuacji kadrowej zmianie uległo praktycznie 70% składu zespołu zajmującego się pozwoleniami i zgłoszeniami wodnoprawnymi;
- sprawy o wydanie pozwoleń wodnoprawnych prowadzone przez MI jako szczególnie skomplikowane oraz ze względu na to, że duża liczba wniosków składanych przez PGW WP zawierała błędy formalne i merytoryczne, wymagały wyjaśnień i uzupełnień, a także zebrania dodatkowego materiału dowodowego;
- w badanym okresie nastąpiło przeniesienie działu 22 (gospodarka wodna) z MGMiŻŚ do Ministerstwa Klimatu i Środowiska a następnie do MI, co generowało konieczność dostosowania pracy do nowych wymagań systemu stosowanego w MI, uzyskania nowych upoważnień, pełnomocnictw itp.;
- stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 z czym wiązała się absencja pracowników spowodowana chorobą, kwarantanną, izolacją oraz koniecznością sprawowania opieki nad nieletnimi; w MI pracowano zdalnie w systemie hybrydowym i koniecznym było przekształcenie dokumentacji papierowej w formę elektroniczną, aby umożliwić jej weryfikację; ze względu na stan epidemii, okresowo wstrzymane były wyjazdy służbowe w teren.

(akta kontroli str. 880-886)

W celu skrócenia czasu procedowania wniosków o wydanie pozwoleń wodnoprawnych w Ministerstwie Infrastruktury podjęto m.in. następujące działania:

- opracowano listy kontrolne, według których pracownicy dokonywali wstępnej weryfikacji wniosków i załączonej do nich dokumentacji;
- opracowano folder zawierający przykłady pism i rozstrzygnięć do spraw (w tym pism po przeprowadzonej weryfikacji przez naczelnika),
- w ramach nadzoru bezpośredniego sprawowanego przez dyrektora i zastępcę dyrektora DOK przeprowadzono indywidualne rozmowy z pracownikami, przeglądano akta spraw, weryfikowano zgromadzone materiały dowodowe w toku prowadzonych postępowań;
- przeprowadzono wizje terenowe celem dokonania oględzin terenu objętego zakresem wniosku o wydanie pozwoleń wodnoprawnych oraz ustalenie właściwego stanu faktycznego, w trakcie których pracownicy MI udzielali przedstawicielom i pełnomocnikom wnioskodawcy informacji i wyjaśnień odnośnie prawidłowej klasyfikacji prawnej i faktycznej planowanych przez nich działań;
- przeprowadzano spotkania w trybach roboczych zarówno z przedstawicielami PGW WP, pełnomocnikami jak i autorami dokumentacji celem przyspieszenia i ułatwienia dokonywania weryfikacji dokumentacji oraz usprawnienia składania przez PGW WP uzupełnień w sprawach prowadzonych przez MI.

(akta kontroli str. 452-463, 882-886)

Zdaniem NIK powyższe działania Ministra Infrastruktury mające na celu skrócenie czasu procedowania wniosków o wydanie pozwoleń wodnoprawnych, w tym działania służące poprawie jakości składanych przez PGW WP wniosków o udzielenie zgód wodnoprawnych, w tym pozwoleń wodnoprawnych były nieskuteczne.

Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił, że Minister Infrastruktury jako organ wydający zgody wodnoprawne nie może mieć wpływu na przygotowywanie wniosków przez PGW WP i nie może prowadzić nadzoru nad przygotowywaniem wniosków, gdyż stałoby to w sprzeczności z zasadą bezstronności i obiektywizmu organu w prowadzonych postępowaniach.

(akta kontroli str. 884-886)

Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje wyjaśnienia i zgadza się ze stanowiskiem Ministra Infrastruktury, że nie może mieć wpływu na przygotowywanie wniosków przez PGW WP i nie może prowadzić nadzoru nad przygotowywaniem wniosków. Jednakże zwraca uwagę, że w trybie nadzoru sprawowanego nad Wodami Polskimi, Minister Infrastruktury może zobowiązać Prezesa PGW WP do poprawy jakości tych wniosków.

**8.** Ustalenia dotyczące przewlekłości postępowań oraz niskiej jakości wniosków o wydanie zgód wodnoprawnych składanych przez PGW WP stwierdził też Departament Kontroli w MI w wyniku realizacji zadania audytowego „Prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach dotyczących zgód wodnoprawnych”, którym objęto okres od 13 listopada 2020 r. do kwietnia 2021 r.

(akta kontroli str. 410-443)

Ponadto, w latach 2020-2023 Departament Kontroli w MI przeprowadził w PGW WP cztery kontrole:

- w okresie od 24 lutego do 23 kwietnia 2021 r. pn. Podejmowanie działań przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie w zakresie przejmowania i inwentaryzacji mienia Skarbu Państwa;
- w okresie od 30 września do 10 listopada 2021 r. pn. Prawidłowość wydatkowania dotacji celowych z budżetu państwa przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie;
- w okresie od 15 do 26 czerwca 2021 r. pn. Prawidłowość szacowania przez PGW WP kosztów realizacji wybranych inwestycji;
- w okresie od 10 listopada 2022 r. do 10 stycznia 2023 r. pn. Realizacja działalności statutowej przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie<sup>21</sup>.

Żadna z ww. kontroli nie dotyczyła bezpośrednio obszaru gospodarowania rolniczymi zasobami wodnymi. Obejmowały one zadania dotyczące gospodarowania zasobami wodnymi, tj. realizację inwestycji, przejmowanie przez Wody Polskie reprezentacji Skarbu Państwa oraz wykonywania praw właścicielskich Skarbu Państwa w stosunku do stanowiących własność Skarbu Państwa: wód, nieruchomości, budowli i urządzeń wodnych, wydawanie pozwoleń wodnoprawnych oraz kontrolę gospodarowania wodami.

(akta kontroli str. 411-441, 698-754)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Nieskuteczne działania Ministra Infrastruktury mające na celu skrócenie czasu prowadzenia postępowań zmierzających do wydania decyzji udzielających pozwolenia wodnoprawne.
2. Nieskuteczne działania Ministra Infrastruktury podejmowane w ramach nadzoru nad PGW WP mające na celu poprawę jakości składanych przez Wody Polskie wniosków o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego, co w konsekwencji powodowało wydłużenie czasu potrzebnego do wydania decyzji.

## IV. 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. Podjęcie skutecznych działań mających na celu skrócenie czasu potrzebnego na prowadzenie postępowań zmierzających do wydania decyzji udzielających pozwoleń wodnoprawnych, w tym powstrzymanie fluktuacji kadrowej i zwiększenie obsady stwarzającej możliwość terminowej realizacji zadań.
2. Podjęcie w ramach sprawowanego nadzoru nad PGW WP skutecznych działań mających na celu poprawę jakości wniosków o udzielenie zgód wodnoprawnych, w tym pozwoleń wodnoprawnych.

<sup>21</sup> do 10 lipca 2023 r. wyniki kontroli pn. Realizacja działalności statutowej przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody były w trakcie przygotowania.

## 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 Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 31 lipca 2023 r.

Prezes  
Najwyższa Izba Kontroli  
Marian Banaś

/-/