



Warszawa, dnia 30-10-2015 r.

MINISTER ŚRODOWISKA

BKA-I.0941.2.2015.AG
3821.29580.33181

Pan
Edward Nawirski
p.o. Dyrektora
Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej
we Wrocławiu

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Działając na podstawie upoważnienia Ministra Środowiska nr 8/2015 z dnia 23 czerwca 2015 r., zespół kontrolujący Ministerstwa Środowiska (dalej: MŚ) przeprowadził w dniach 29 czerwca – 10 lipca 2015r. kontrolę problemową w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej (dalej: RZGW) we Wrocławiu ul. C. K. Norwida 34, 50-950 Wrocław w zakresie:

1. *Zasad oraz prawidłowości zawierania umów na operatorów hydroelektrowni na obiektach piętrzących wodę zarządzanych przez RZGW;*
2. *Prawidłowości wdrożenia postanowień Komunikatu Ministra Środowiska nr 1 z dnia 30 stycznia 2014 r., w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działów administracji rządowej – gospodarka i środowisko;*
3. *Prawidłowości wielokrotnych zmian umowy na wykonawstwo stopnia wodnego Malczyce.*

Kontrola została przeprowadzona przez zespół kontrolujący Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego w MŚ (dalej: BKA) w składzie:

- Aleksandra Gregorkiewicz – Główny Specjalista w BKA, kierownik zespołu kontrolującego;
- Jan Zagajewski – Radca Ministra w BKA.

Kontrola została przeprowadzona na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*¹.

Fakt przeprowadzenia kontroli odnotowano w książce kontroli RZGW we Wrocławiu pod nr 9/2015.

Aktualnie jednostką kontrolowaną kieruje Pan Edward Nawirski. Z dniem 2 sierpnia 2010 r. na stanowisko Dyrektora RZGW we Wrocławiu został powołany Pan Witold Sumisławski. Jako Dyrektor RZGW we Wrocławiu udzielił pełnomocnictwa nr ND.0113-15/2013 z dnia 28 lutego 2013 r. Panu Edwardowi Nawirskiemu, Kierownikowi Wydziału Utrzymania Wód, do reprezentowania Dyrektora RZGW we Wrocławiu we wszystkich sprawach związanych z działalnością RZGW we Wrocławiu. Pełnomocnictwo zostało udzielone na czas nieokreślony z możliwością odwołania w każdym czasie.

¹ Dz. U. nr 185 poz. 1092

W dniu 1 marca 2013 r. Panu Witoldowi Sumiślawskiemu na czas pełnienia funkcji Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (dalej: KZGW) został udzielony urlop bezpłatny.

[Dowód: akta kontroli str. 102-103]

Ustalenia kontroli

Na podstawie przeprowadzonego postępowania kontrolnego działalność RZGW we Wrocławiu w zakresie skontrolowanych zagadnień została **oceniona pozytywnie z zastrzeżeniami**.

1. Zasady oraz prawidłowość zawierania umów na operatorów hydroelektrowni na obiektach piętrzących wodę zarządzanych przez RZGW.

Działalność RZGW we Wrocławiu w kontrolowanym obszarze została oceniona **pozytywnie z zastrzeżeniami**.

Gospodarowanie majątkiem Skarbu Państwa odbywa się na podstawie m.in. ustawy z dnia 18 lipca 2001r. *Prawo wodne*², ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami*³ oraz wydanych w 2009 r. na ich podstawie przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej *Procedur władania mieniem Skarbu Państwa będącym w administracji Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej*, a także zarządzeń Dyrektora RZGW we Wrocławiu, stanowiących wewnętrzną procedurę w tym zakresie.

Na ciekach wodnych będących w administracji RZGW we Wrocławiu zlokalizowanych jest 179 małych elektrowni wodnych (dalej: mew), z tego:

- eksploatowanych: 135,
- nieeksploatowanych: 27,
- w budowie: 17 – żadna z budowanych elektrowni nie jest własnością RZGW we Wrocławiu.

Obiekty piętrzące wykorzystywane dla potrzeb energetyki wodnej:

- 120 – korzysta z piętrzeń jazów będących własnością Skarbu Państwa,
- 59 – korzysta z piętrzeń na jazach, które są własnością obcych podmiotów.

RZGW we Wrocławiu eksploatuje 5 własnych elektrowni wodnych:

- 1) Rogów Opolski na rz. Odrze;
- 2) Topola na rz. Nysa Kłodzka;
- 3) Kozielno na rz. Nysa Kłodzka;
- 4) Bukówka na rz. Bóbr;
- 5) Słup na rz. Nysa Szalona.

Wszystkie obiekty są obsługiwane przez etatowych pracowników RZGW we Wrocławiu zatrudnionych na podstawie umowy o pracę.

Umowy dzierżawy obiektów piętrzących określają czynsz dzierżawny w formie wartości procentowej od sprzedanej energii, w formie stałej opłaty dzierżawnej lub w formie partycypacji w kosztach

² Dz.U. 2015, poz. 469

³ Dz.U. 2015, poz. 782 z późn. zm.

utrzymania jazu i jego urządzeń. Umowy partycypacyjne są dla RZGW we Wrocławiu korzystne ekonomicznie, ze względu na realny wkład dzierżawców w koszty utrzymania cieków wodnych.

Aktualnie obowiązuje 19 umów dzierżawy obiektów piętrzących oraz 18 umów partycypacyjnych. RZGW we Wrocławiu dąży do tego, aby kończące się umowy dzierżawy przechodziły na formę partycypacji. W latach 2010-2015 w RZGW we Wrocławiu zawarto tylko 1 umowę na dzierżawę obiektów piętrzących.

[Dowód: akta kontroli str. I/28-42]

Zasady dotyczące stawek za korzystanie z obiektów piętrzących pozostających w zarządzie RZGW we Wrocławiu określone są w zarządzeniach Dyrektora RZGW we Wrocławiu (ostatnie – nr 0230/24/2015 z dnia 17 czerwca 2015 r.) oraz ww. procedurach KZGW dot. władania mieniem Skarbu Państwa.

Prowadzenie spraw z zakresu hydroenergetyki usytuowane jest w Pionie Technicznym RZGW we Wrocławiu – Wydział Utrzymania Wód; Dział Konserwacyjno-Remontowy.

Jednym z dokumentów pozwalających na korzystanie z wody dla celów hydroenergetycznych jest pozwolenie wodnoprawne, wydawane w oparciu o art. 122 ustawy - *Prawo wodne*. Inwestor ma obowiązek posiadania aktualnego pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z wód. Pozwolenie wodnoprawne na szczególne korzystanie z wód wydaje się na okres nie dłuższy niż 20 lat.

W pozwoleniu wodnoprawnym ustala się cel i zakres korzystania z wód, warunki wykonywania uprawnień oraz obowiązki niezbędne ze względu na ochronę zasobów środowiska, interesów ludności i gospodarki, a w szczególności:

- 1) ilość pobieranej lub odprowadzanej wody, w tym maksymalną ilość m³ na godzinę i średnią ilość m³ na dobę oraz maksymalną ilość m³ na rok;
 - a) sposób gospodarowania wodą, w tym charakterystyczne rzędne piętrzenia oraz przepływy;
 - b) tryb pracy elektrowni wodnej;
- 2) ograniczenia wynikające z konieczności zachowania przepływu nienaruszalnego;

Pozwolenie wodnoprawne wydaje się na wniosek. Do wniosku dołącza się m.in.: operat wodnoprawny, zwany dalej „operatem”, który to wnioskodawca składa do zaopiniowania. Na tym etapie jest zapisywany obowiązek partycypowania inwestora w kosztach utrzymania urządzeń piętrzących i kosztów utrzymania cieku.

Aktualnie na terenie RZGW we Wrocławiu wydano 227 ważnych pozwoleń wodnoprawnych.

Zgodnie z wyjaśnieniami⁴ metodyka postępowania w sprawie hydroenergetycznego wykorzystania obiektów piętrzących w RZGW we Wrocławiu jest następująca:

1. Wnioskodawca przedstawia propozycję lokalizacji mew wraz z koncepcją techniczną.
2. Dział prowadzący temat: ZP (Dział Ochrony Przeciwpowodziowej i Uzgodnień RZGW) zbiera opinie o przedmiotowej elektrowni od jednostek organizacyjnych RZGW we Wrocławiu tj. jednostek terenowych – Zarządów Zlewni i Działu Konserwacyjno-Remontowego. Na tym etapie opiniowania zamieszczana jest informacja, że w trakcie postępowania administracyjnego

⁴ Wyjaśnienia RZGW z 6 lipca 2015 r.

- o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego zostanie ustalony sposób i wielkość partycypacji w kosztach utrzymania wód i urządzeń wodnych.
3. Po uzyskaniu pozytywnych opinii wnioskodawca rozpoczyna procedurę pozyskiwania pozwolenia wodnoprawnego (na szczególne korzystanie z wód oraz na wykonanie urządzeń wodnych) oraz sporządza Instrukcję gospodarowania wodą dla elektrowni wodnej.
 4. Dokumentem, na podstawie którego organ wydaje decyzję wodnoprawną jest operat wodnoprawny. Operat jest opiniowany przez jednostki organizacyjne RZGW we Wrocławiu.
 5. Na każdym etapie opiniowania zamieszczana jest informacja o uczestniczeniu podmiotu w kosztach utrzymania zarówno obiektu piętrzącego (jeżeli jest w zarządzie RZGW we Wrocławiu) jak i koryta cieku.
 6. Dla każdego obiektu rozpatrywany jest zakres prac utrzymaniowych - w granicach cofki spiętrzenia (górne stanowisko jazu) oraz bezpośrednio poniżej jazu.
 7. Typowe zadania przypisane do wykonania przez podmiot:

Katalog prac utrzymaniowych
<ul style="list-style-type: none"> • wykaszanie roślin z dna oraz z brzegów wód powierzchniowych, • usuwanie roślin pływających i korzeniących się w dnie wód powierzchniowych • usuwanie drzew i krzewów, których wiek nie przekracza 10 lat, porastających dno oraz brzegi wód powierzchniowych • zasypywanie wyrw w brzegach oraz ich zabudowa biologiczna • udrażnianie wód powierzchniowych przez usuwanie zatorów utrudniających spływ wód • bieżąca konserwacja budowli regulacyjnych i urządzeń wodnych oraz ubezpieczeń w obrębie tych budowli i urządzeń, stanowiących własność Skarbu Państwa w zarządzie Zarządzającego • usuwanie rumoszu z wód powierzchniowych

8. Po uzyskaniu przez podmiot pozwolenia wodnoprawnego zostaje podpisana z nim umowa na współutrzymanie obiektu piętrzącego oraz koryta cieku.

[Dowód: akta kontroli str. I/21-27]

Zgodnie z procedurami KZGW zasady udostępniania nieruchomości, urządzeń wodnych lub ich części, będących w trwałym zarządzie RZGW, na cele energetyki wodnej powinno się odbywać na następujących zasadach:

- uzyskanie zgody Prezesa KZGW na udzielenie przez Dyrektora RZGW promesy zawarcia umowy z wyłonionym w drodze przetargu podmiotem;
- uzyskanie przez Dyrektora RZGW zgody właściwego miejscowo starosty na oddanie nieruchomości, urządzenia wodnego lub ich części w najem lub dzierżawę;
- przeprowadzenie przez Dyrektora RZGW przetargu publicznego na hydroenergetyczne wykorzystanie nieruchomości, urządzeń wodnych lub ich części.

Procedury nie określają minimalnej ilości wnioskodawców od której uzależnione jest organizowanie przetargu publicznego.

[Dowód: akta kontroli str. I/1-16]

Zgodnie z zapisami procedury wewnętrznej RZGW we Wrocławiu (regulaminu postępowania przetargowego na dzierżawę obiektów piętrzących na cele energetyki wodnej i dzierżawę nieruchomości gruntowych będących w trwałym zarządzie RZGW we Wrocławiu stanowiącym załącznik nr 8 do Zarządzenia nr 0230/24/2015 Dyrektora RZGW we Wrocławiu z dnia 17 czerwca

2015 r. w sprawie zasad dysponowania mieniem Skarbu Państwa przez RZGW we Wrocławiu), przetarg na dzierżawę gruntu przeprowadza się, gdy wpłynęły co najmniej 2 wnioski na tę samą nieruchomość (§1 pkt 5 regulaminu).

Zasady udostępniania obiektów piętrzących i nieruchomości gruntowych będących w trwałym zarządzie RZGW we Wrocławiu na cele energetyki wodnej opisane zostały w załączniku nr 7 do ww. zarządzenia.

Zgodnie z nim (§3 pkt 1):

- obiekty piętrzące oddaje się w dzierżawę w trybie przetargowym przed uzyskaniem przez inwestora pozwolenia wodnoprawnego na korzystanie z wody do celów energetycznych;
- nieruchomości gruntowe oddaje się w dzierżawę lub użytkowanie w trybie bezprzetargowym inwestorowi, który uzyskał pozwolenie wodnoprawne na korzystanie z wody do celów energetycznych.

[Dowód: akta kontroli str. I/43-102]

Celem uściślenia powyższych zasad i usunięcia pojawiających się wątpliwości odnośnie zapisów procedury KZGW, Krajowy Zarząd rozesłał pisma z dnia 10 września 2010 r. i 13 października 2010r.⁵, z których wynika, że obiekty energetyki wodnej oddaje się w dzierżawę, a tym samym przeprowadza się przetarg wyłącznie gdy zakres wykorzystania obiektu obejmuje wbudowanie głównych urządzeń energetycznych elektrowni w konstrukcję obiektu piętrzącego. W pozostałych przypadkach, tj. gdy elektrownia powstaje poza urządzeniem piętrzącym i będzie jedynie korzystać z jego piętrzenia, nie ma podstaw do wydzierżawienia urządzenia piętrzącego, a tym samym przeprowadzenia przetargu.

[Dowód: akta kontroli str. I/103-109]

Ustalenia kontroli wskazują na brak przejrzystości zasad udostępniania obiektów piętrzących i nieruchomości gruntowych będących w trwałym zarządzie RZGW we Wrocławiu na cele energetyki wodnej, w szczególności w zakresie stosowania trybu przetargowego i bezprzetargowego. Wewnętrzne regulacje KZGW i RZGW nie są w tym zakresie spójne. Zasady udostępniania obiektów piętrzących i nieruchomości gruntowych na cele energetyki wodnej powinny w jak najszerszym zakresie preferować postępowania oparte na zasadzie konkurencyjności inwestorów i transparentności całego procesu.

2. Prawidłowość wdrożenia postanowień Komunikatu Ministra Środowiska nr 1 z dnia 30 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działów administracji rządowej – gospodarka i środowisko⁶

Działalność RZGW we Wrocławiu w kontrolowanym obszarze została **oceniona pozytywnie z zastrzeżeniami**.

Na podstawie art. 69 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷ Minister Środowiska ustalił szczegółowe wytyczne w zakresie kontroli zarządczej dla działów administracji rządowej – gospodarka wodna i środowisko. W wytycznych zaleca się, aby jednostki w działach wdrożyły procedury adekwatne do własnych potrzeb, uwzględniające ich specyfikę i warunki funkcjonowania. Zaleca się także, aby postanowienia ww. Komunikatu Ministra Środowiska dotyczące zarządzania ryzykiem zostały zaimplementowane przez wszystkie jednostki w działach.

⁵ Wyjaśnienia RZGW we Wrocławiu z 19 sierpnia 2015 r. wraz z pismami KZGW

⁶ Dz. Urz. Ministra Środowiska z 2014, poz. 11

⁷ Dz. U. 2013 nr 885 z późn. zm.

W RZGW we Wrocławiu w celu dokumentowania procesów związanych z kontrolą zarządczą wprowadzono regulamin kontroli zarządczej - Zarządzeniem nr 0230/29/2015 Dyrektora RZGW we Wrocławiu z dnia 26 czerwca 2015 r. wprowadzono nowy Regulamin kontroli zarządczej. Dokument ten wprowadzono na podstawie ww. Komunikatu nr 1 Ministra Środowiska. Zobowiązuje on do prowadzenia w każdej komórce organizacyjnej RZGW rejestru ryzyk zgodnie z załącznikiem nr 1 stanowiącym wzór takiego rejestru.

W poprzednim okresie obowiązywał Regulamin kontroli zarządczej wprowadzony Zarządzeniem nr 0230/18/2012 Dyrektora RZGW we Wrocławiu z dnia 15 marca 2012 r. Wymóg prowadzenia rejestru ryzyk nie był w nim obligatoryjny i na podstawie tego regulaminu nie prowadzono całościowego rejestru ryzyk.

[Dowód: akta kontroli str. II/6-26]

Ustalenia kontroli wskazują, że system kontroli zarządczej w RZGW we Wrocławiu nie uwzględnia w pełni postanowień Komunikatu Ministra Środowiska nr 1 z dnia 30 stycznia 2014 r., choć większość przyjętych rozwiązań została implementowana właściwie. Zagadnienia wymagające uzupełnienia to przede wszystkim: powiązanie ryzyk z zadaniami RZGW we Wrocławiu; wprowadzenie kolumny dotyczącej *Mechanizmów kontroli* oraz wyszczególnienie w ramach Planów postępowania z ryzykiem takich elementów jak - koszty wdrożenia określonych rozwiązań, korzyści i osoby odpowiedzialne za realizację.

[Dowód: akta kontroli str. II/1-5]

Zgodnie z oświadczeniem o stanie kontroli zarządczej Dyrektora RZGW we Wrocławiu z dnia 2 lutego 2015 r. w kontrolowanej jednostce funkcjonowała w ograniczonym stopniu adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza.

W celu jej poprawy podjęto następujące działania:

- opracowano zasady zarządzania ryzykiem w poszczególnych komórkach organizacyjnych;
- dokonano zmian regulaminu organizacyjnego dostosowujące strukturę organizacyjną do faktycznych potrzeb i zadań RZGW.

Zaplanowano także działania, które zostaną podjęte w celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej:

- wdrożenie opracowanego systemu udokumentowanego zarządzania ryzykiem w komórkach organizacyjnych RZGW;
- zmiany w strukturze organizacyjnej dotyczące dostosowania do faktycznych potrzeb i zadań;
- przegląd i aktualizowanie procedur wewnętrznych w celu uzyskania zapewnienia, iż działania poszczególnych komórek organizacyjnych są skuteczne i efektywne;
- podjęcie działań na rzecz poprawy komunikacji wewnętrznej;
- wdrożenie zaktualizowanej Polityki Rachunkowości i procedur obiegu dokumentów finansowo-księgowych.

[Dowód: akta kontroli str. II/27-30]

3. Prawdliwość wielokrotnych zmian umowy na wykonawstwo stopnia wodnego Malczyce.

Przedmiotem prowadzonych czynności kontrolnych była prawidłowość zawarcia 35 aneksów do umowy nr IR-6.210/1/97 z dnia 10 października 1997 r. między b. Okręgową Dyрекcją Gospodarki Wodnej we Wrocławiu i Przedsiębiorstwem Robót Hydrotechnicznych i Rurociągów Energetycznych

„Energopol-7” S.A. na roboty budowlane w postaci zadania „Budowa stopnia wodnego Malczyce na rz. Odrze”.

Czynności kontrolne zostały sprofilowane m.in. na ustalenie prawidłowości zmian przedmiotowej umowy w świetle postanowień ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych*⁸, w szczególności art. 4, tj. *umowy w sprawach zamówień publicznych zawarte przed dniem wejścia w życie ustawy pozostają w mocy, z tym że rozszerzenie ich zakresu przedmiotowego lub zmiana stron umowy nie są możliwe*. Ponadto badaniu poddano kwestie dotyczące ustalenia czy nie doszło do bezprawnego rozszerzenia zakresu robót oraz przedłużania terminu realizacji zamówienia.

W ramach kontroli RZGW przedstawiło dwie opinie prawne – z dnia 22 maja 2015 r. oraz z dnia 10 lipca 2015 – z których wynika, iż przepis art. 4 ustawy nowelizującej ustawę o zamówieniach publicznych z 1997 r., zakazujący zmiany zakresu przedmiotowego oraz stron umowy dotyczy wyłącznie umów zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy o zamówieniach publicznych tj. przed dniem 1 stycznia 1995 r.

Ustalenia kontroli wraz opiniami prawnymi przedstawionymi przez RZGW były przedmiotem oceny służb prawnych Ministra Środowiska. W związku z brakiem możliwości rozstrzygnięcia powstałych wątpliwości prawnych dotyczących prawidłowości zawarcia aneksów do umowy nr IR-6.210/1/97 z dnia 10 października 1997 r., Minister Środowiska zwrócił się w tej sprawie o opinię Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (UZP). W związku z powyższym odstępuje się również od wydania oceny częściowej dotyczącej tego obszaru. Ewentualne oceny i zalecenia zostaną sformułowane w odrębnym piśmie, wystosowanym po zajęciu stanowiska przez UZP. Pismo to będzie miało charakter uzupełniający w stosunku do wydanego wcześniej wystąpienia pokontrolnego.

[Dowód: akta kontroli str. III/1-131]

Biorąc pod uwagę powyższe oceny, uwagi i wnioski wnoszę o:

1. Wypracowanie w porozumieniu z Prezesem KZGW procedury udostępniania obiektów piętrzących i nieruchomości gruntowych na cele energetyki wodnej, w której zapewniona będzie jednolitość stosowania zasad dotyczących trybu przetargowego i bezprzetargowego przy udostępnianiu obiektów piętrzących i nieruchomości gruntowych na cele energetyki wodnej, uwzględniająca zasady konkurencyjności inwestorów i transparentności całego procesu.
2. Dostosowanie regulaminu kontroli zarządczej RZGW we Wrocławiu do postanowień Komunikatu Ministra Środowiska nr 1 z dnia 30 stycznia 2014 r. *w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działów administracji rządowej – gospodarka i środowisko* w szczególności w zakresie: powiązania ryzyk z zadaniami RZGW we Wrocławiu; wprowadzenia do rejestru ryzyk kolumny dotyczącej *Mechanizmów kontroli* oraz wyszczególnienia w ramach Planów postępowania z ryzykiem takich elementów jak - koszty wdrożenia określonych rozwiązań, korzyści i osoby odpowiedzialne za realizację.

⁸ Dz. U. z 1997 r. nr 123, poz. 778

Przedstawiając powyższe wystąpienie pokontrolne, proszę Pana Dyrektora o złożenie pisemnej informacji w sprawie sposobu wykorzystania wyników kontroli oraz o podjętych działaniach zmierzających do realizacji zaleceń pokontrolnych – **w terminie do 1 lutego 2016 r.** W przypadku realizacji zaleceń pokontrolnych, której efektem będzie zmiana zapisów regulacji wewnętrznych proszę o przesłanie wraz z powyższą odpowiedzią kopii zmienionych dokumentów.

Dorota Niedziela
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/

Do wiadomości:

Pan *Witold Sumiński* - Prezes KZGW

Pan *Mateusz Balcerowicz* – Dyrektor Departamentu Zasobów Wodnych, MŚ

Pani *Aleksandra Piotrowicz-Przyłuska* – Departament Funduszy Ekologicznych, MŚ