



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MAREK OPIOŁA

KSI.410.001.02.2020

Marek Gróbarczyk
Minister Gospodarki Morskiej
i Żeglugi Śródlądowej
ul. Nowy Świat, 6/12
00-400 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001 Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 22 – *Gospodarka wodna*

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 52 32, F +48 22 444 52 43
ksi@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej ¹ ul. Nowy Świat, 6/12 00-400 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Gróbarczyk, Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (dalej: „Minister” lub „Minister GMiŻŚ”) od dnia 15 listopada 2015 r.
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 Środowiska
Kontrolerzy	<ul style="list-style-type: none">– Bartosz Bernacki, główny specjalista kp. upoważnienie do kontroli nr KSI/14/2020 z dnia 23 stycznia 2020 r.;– Tomasz Nowakowski, główny specjalista kp. upoważnienie do kontroli nr KSI/16/2020 z dnia 23 stycznia 2020 r.;– Joanna Rogulska, specjalista kp. upoważnienie do kontroli nr KSI/15/2020 z dnia 23 stycznia 2020 r.

(akta kontroli str. 1-6)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2019, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 22 – <i>Gospodarka wodna</i> .
Zakres kontroli	Ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none">– realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych;– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych;– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań;– nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o <i>finansach publicznych</i>³ (dalej: „ufp”), w tym:<ul style="list-style-type: none">a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 22 – <i>Gospodarka wodna</i>.

¹ Dalej: „GMiŻŚ” lub „Ministerstwo”.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analizy porównawczej wykonania dochodów;
- analizy wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków;
- analizy zmian w limicie wydatków dokonywanych w trakcie roku budżetowego, w tym wynikających z podziału rezerw budżetowych;
- analizy prawidłowości dokonanych blokad;
- analizy przestrzegania ustalonych limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia;
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia;
- analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego;
- analizy przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- analizy stanu zobowiązań;
- analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.*

III. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Ustalony limit wydatków w części 22 – *Gospodarka wodna* został wykorzystany przez Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w 96,9% na dotacje dla Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (dalej: „PGW WP”), których udzielenie było legalne, celowe i gospodarne.

W badanej próbie wydatków poniesionych w Ministerstwie GMiŻŚ (dysponent III stopnia) nie stwierdzono wydatków nielegalnych, niecelowych i niegospodarnych.

Roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych były zgodne z kwotami wynikającymi z ksiąg rachunkowych oraz zostały sporządzone w terminach określonych stosownymi rozporządzeniami Ministra Finansów⁵.

W toku wymienionych powyżej działań kontrolnych w obszarze realizacji wydatków budżetu państwa stwierdzono nieprawidłowości, polegające na:

- nierzetelnej kontroli merytorycznej trzech faktur dotyczących realizacji umowy *Świadczenie usług tłumaczeniowych i usług dodatkowych*, w których błędnie wskazano podstawę prawną udzielenia zamówienia;
- przyjęciu miernika stopnia realizacji zadań budżetu w układzie zadaniowym niesłużącego rzetelnemu pomiarowi i obiektywnej ocenie efektywności lub skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym, tj. nieposiadającego cech określonych przepisami prawa;
- niepodjęciu działań mających na celu zapewnienie finansowania ze środków budżetu państwa realizacji zadania państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej (dalej: „PSHM”) określonego w art. 376 pkt 2 ww. ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – *Prawo wodne*⁶.

Brak zapewnienia finansowania jednego z zadań⁷ państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej ze środków budżetu państwa było postępowaniem nierzetelnym, świadczącym o niedostatecznym nadzorze Ministra nad Instytutem Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowym Instytutem Badawczym (dalej: „IMGW-PIB”) w zakresie działalności PSHM.

W 2019 r. ze środków rezerwy celowej poz. 59 *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* finansowane były wydatki na opłacenie składki do organizacji międzynarodowej – Europejskiej Organizacji Eksploatacji Satelitów Meteorologicznych (dalej: „EUMETSAT”) w łącznej wysokości 40 251,4 tys. zł. Wydatki te nie były zgodne z celem utworzenia powyższej rezerwy. NIK podtrzymuje swoje stanowisko, wyrażone w latach ubiegłych po kontrolach wykonania budżetu państwa, że finansowanie z tego źródła składek do organizacji międzynarodowych nie jest działaniem prawidłowym. Jednak wobec niezapewnienia środków na ten cel w budżecie państwa (poza rezerwą celową poz. 59) nie do zaakceptowania byłaby sytuacja prowadząca do nieuregulowania zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej z tytułu członkostwa w organizacjach międzynarodowych.

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 stycznia 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 138) oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 stycznia 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. poz. 137).

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 2268, ze zm.

⁷ *Wykonywanie badań elementów hydrologicznych i morfologicznych wód powierzchniowych na potrzeby planowania w gospodarowaniu wodami, w szczególności sporządzania dokumentacji planistycznych, o których mowa w art. 317 ust. 1 ustawy – Prawo wodne.*

NIK w trakcie kontroli stwierdziła, że na etapie prac nad przygotowaniem ustawy budżetowej na rok 2019 Minister GMiŻS bezskutecznie zgłaszał do Ministra Finansów zapotrzebowanie na środki w ramach części 22 – *Gospodarka wodna* niezbędne do opłacenia składek międzynarodowych w pełnej wysokości. Stanowisko NIK o ustalenie innej ścieżki finansowania składek do organizacji międzynarodowych zostało uwzględnione dopiero w ramach prac nad ustawą budżetową na rok 2020.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

1.1. Dochody budżetowe – dysponent części

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r.⁹ w części 22 – *Gospodarka wodna* zaplanowano dochody budżetowe w wysokości 22 818,0 tys. zł (całość w dziale 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska*).

Dyrektor Biura Budżetowo-Finansowego (dalej: „BBF”) wyjaśniła, że *dochody zaplanowano w rozdziale 90025 Działalność Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (§ 8510 Wpływy z różnych rozliczeń) z przeznaczeniem na sfinansowanie przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie rezerwy celowej poz. 59 Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, z której zostały uruchomione środki dla Głównego Inspektora Ochrony Środowiska na realizację zadania pn. „Zadania związane z prowadzeniem kontroli i monitoringu wód w zakresie wdrażania dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego”. Plan został zrealizowany w 100%.*

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r., kontrola dochodów budżetowych w części 22 została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Zrealizowane dochody wyniosły 42 233,1 tys. zł i były o 85,1% wyższe od kwoty planowanej i prawie dziesięciokrotnie (988,7%) wyższe od dochodów wykonanych w 2018 r. (4 271,4 tys. zł).

Główną pozycję dochodów w 2019 r. stanowiły wpływy w rozdziale 90025 *Działalność Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie* w łącznej kwocie 36 999,4 tys. zł, w tym 22 818,0 tys. zł uzyskano w ramach § 8510 *Wpływy z różnych rozliczeń*, w którym w 2018 r. nie uzyskano żadnych dochodów. W 2019 r. w rozdziale 90025 uzyskano również nieplanowane dochody w łącznej kwocie 14 181,4 tys. zł, w tym:

- 11 786,2 tys. zł w ramach § 0970 *Wpływy z różnych dochodów* uzyskano z tytułu m.in.: kar umownych oraz wpływów z tytułu kar pieniężnych (wynikających z art. 29 ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków¹⁰), w tym kwota 11 309,9 tys. zł zrealizowana w ramach Programu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry i Wisły (dalej: „POPDOW”).

⁸ 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.

⁹ Dz. U. poz. 198.

¹⁰ Dz. U. z 2019 poz. 1437.

- 2 204,0 tys. zł w ramach § 690 *Wpływy z różnych opłat* (z tytułu: opłaty melioracyjnej wynikającej z art. 201 ust 1 ustawy – *Prawo wodne*, opłaty legalizacyjnej urządzeń wodnych oraz opłat za interpretacje indywidualne).

Drugą pozycję pod względem wysokości uzyskanych dochodów stanowiły wpływy w rozdziale 90095 *Pozostała działalność*, w którym uzyskano dochód w kwocie 2 620,7 tys. zł, tj. 122,2% dochodów wykonanych w 2018 r. (2 144,7 tys. zł), w tym: 971,7 tys. zł w § 0970 *Wpływy z różnych dochodów* (z tytułu kar umownych); 473,9 tys. zł w § 2950 *Wpływy ze zwrotów niewykorzystanych dotacji oraz płatności* (zwrot niewykorzystanych kwot dotacji celowych udzielonych PGW WP) oraz 448,7 tys. zł w § 0979 *Wpływy z różnych dochodów* (z tytułu kar umownych uzyskanych i wpłaconych przez PGW WP w ramach projektów współfinansowanych z UE).

W 2019 r. uzyskano również nieplanowane dochody w rozdziale 90078 *Usuwanie skutków klęsk żywiołowych* w kwocie 2 607,3 tys. zł (w 2018 r. uzyskano 0,9 tys. zł), w tym 2 544,7 tys. zł w § 0973 *Wpływy z różnych dochodów* (z tytułu gwarancji zwrotu zaliczki zrealizowanej w ramach POPDOW).

(akta kontroli str. 92, 112-118, 283-284)

Na koniec 2019 r., według danych ujętych w sprawozdaniu Rb-27, w części 22 – *Gospodarka wodna* należności pozostałe do zapłaty (netto) wyniosły w dziale 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska*, w rozdziale 90095 *Pozostała działalność* łącznie 7 048,8 tys. zł, z tego: 1 655,1 tys. zł w ramach § 0900 *Wpływy z odsetek od dotacji oraz płatności: wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystanych z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ufp, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości* oraz 5 393,7 tys. zł w ramach § 2910 *Wpływy ze zwrotów dotacji oraz płatności wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem (...)*.

Całość należności stanowiły zaległości netto wynikające z wydanej w dniu 5 sierpnia 2019 r. przez Podsekretarz Stanu, z upoważnienia Ministra GMiŻŚ, decyzji administracyjnej¹¹ w stosunku do IMGW-PIB, dotyczącej wydatkowania przez IMGW-PIB dotacji, otrzymanych od Ministra Środowiska na podstawie umów nr: 33/DE/2015, 36/DE/2015 i 39/DE/2015, niezgodnie z przeznaczeniem oraz niedokonaniu w terminie zwrotu dotacji pobranej w nadmiernej wysokości.

Decyzja Ministra GMiŻŚ z dnia 5 sierpnia 2019 r. została zaskarżona przez Dyrektora IMGW-PIB do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej: „WSA w Warszawie”). W dniu 11 października 2019 r. Podsekretarz Stanu w MG MiŻŚ przekazała do WSA w Warszawie odpowiedź na ww. skargę, podtrzymując stanowisko i uzasadnienie wyrażone w decyzji z 5 sierpnia 2019 r. Sprawa jest w toku.

W sprawozdaniu Rb-27 za rok 2018 nie wykazano żadnych należności pozostałych do zapłaty.

(akta kontroli str.114-117, 554-558, 569-575, 591-610, 614-623, 957-958)

1.2. Dochody budżetowe – dysponent III stopnia

W części 22 – *Gospodarka wodna* w 2019 r. nie planowano dochodów. Zrealizowane dochody wyniosły 5,6 tys. zł i były niższe o 92,5% od dochodów uzyskanych w 2018 r. (74,6 tys. zł). Główną pozycję dochodów w 2019 r. stanowiły wpływy uzyskane: z tytułu korekty ZUS tzw. 30-krotności (§ 0970) w kwocie

¹¹ Znak: DGMiŻŚ.WNM.80.3.19.2019.

3,3 tys. zł oraz z tytułu zwrotu środków z Komisji Europejskiej¹² z lat ubiegłych (§ 0940) w kwocie 2,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 112-115, 118, 283-284, 959-961)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Wydatki

OBSZAR

2.1. Wydatki budżetu państwa

2.1.1. Wydatki budżetu państwa – dysponent części

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2019 r. limit wydatków budżetu państwa w części 22 – *Gospodarka wodna* ustalono w kwocie 1 155 296,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 92)

W ciągu roku limit wydatków został zwiększony *per saldo* o 363 785,5 tys. zł (tj. o 31,5%), do kwoty 1 519 081,5 tys. zł. Zmiany wynikały m.in.:

- ze zwiększenia limitu wydatków środkami z pięciu pozycji rezerw celowych o łączną kwotę (*per saldo*) 362 457,2 tys. zł, z tego:
 - poz. 4 *Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym realizacja zadań w dorzeczach Odry i górnej Wisły* – 252 262,0 tys. zł;
 - poz. 8 *Współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich*¹³ – 69 594,2 tys. zł;
 - poz. 20 *Środki na sfinansowanie dodatków służby cywilnej wraz z pochodnymi dla jednego nowo mianowanego*¹⁴ *urzędnika służby cywilnej zatrudnionego w MGMIŻŚ*¹⁵ – 1,1 tys. zł;
 - poz. 59 *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* – na realizację zobowiązań finansowych Polski wynikających z członkostwa w organizacjach międzynarodowych, za które odpowiada minister właściwy do spraw gospodarki wodnej (składka EUMETSAT) – 40 251,4 tys. zł;
 - poz. 73. *Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania* – na realizację zadań wynikających z wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o *krajowym systemie cyberbezpieczeństwa*¹⁶ – na sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla czterech etatów w MGMIŻŚ – 348,5 tys. zł;
- ze zwiększenia limitu wydatków środkami z ogólnej rezerwy budżetowej, przyznanej zarządzeniem nr 98 Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2019 r. z przeznaczeniem dla PGW WP na realizację zadania pn. *Konserwacja potoku*

¹² Zwrot kosztów za udział pracownika MGMIŻŚ w delegacji zagranicznej do Belgii w terminie 17-18 grudnia 2018 r.

¹³ Współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich, finansowanie projektów z udziałem środków otrzymywanych od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), projektów z udziałem innych środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej nieujętych w budżecie środków europejskich, projektów pomocy technicznej, Wspólnej Polityki Rolnej, finansowanie potrzeb wynikających z różnic kursowych oraz rozliczeń programów i projektów finansowanych z udziałem środków z UE.

¹⁴ Z dniem 1 grudnia 2019 r.

¹⁵ W ramach części 22 – *Gospodarka wodna*.

¹⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1560.

Ropotek w km 0+100-8+900 m. Wawrzeńczyce, gm. Igołomia-Wawrzeńczyce, powiat krakowski – 192,7 tys. zł¹⁷;

- z przeniesienia środków z części 21 – *Gospodarka morska* do części 22 – na realizację trzech¹⁸ zadań PGW WP współfinansowanych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych – łączna kwota 50,7 tys. zł;
- z przeniesienia środków z części 69 – *Żegluga śródlądowa* do części 22 na realizację projektu: Budowa i przebudowa infrastruktury związanej z rozwojem funkcji gospodarczych na szlakach Wielkich Jezior Mazurskich wraz z budową śluzy „Guzianka II” i remontem śluzy „Guzianka I”/ Etap I – budowa śluzy „Guzianka II”, udrożnienie szlaku wodnego na przesmyku jezior: Mikołajskie-Tały oraz przebudowa nabrzeża Jeziora Ryńskiego (1.000,0 tys. zł) oraz na zabezpieczenie środków finansowych na organizację konferencji, podróży służbowych pracowników, szkoleń związanych z gospodarką wodną, które wcześniej były finansowane ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – (240,0 tys. zł) – łączna kwota 1 240,0 tys. zł;
- z przeniesienia środków z części 22 do części 21 – *Gospodarka morska* do wykorzystania przez Urząd Morski w Szczecinie na działania obronne – 46,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 94, 180-181, 281-282, 870, 845-847, 870, 946-951)

Ponadto Podsekretarz Stanu w MG MiŻS występowała w 2019 r. do Prezesa Rady Ministrów oraz dwukrotnie do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: „MSWiA”) o przyznanie środków z:

- rezerwy ogólnej budżetu państwa w wysokości 50 000,0 tys. zł, na sfinansowanie zadania: Budowa mostu pontonowego i alternatywnego rurociągu przeprowadzającego ścieki z lewobrzeżnej Warszawy do oczyszczalni ścieków „Czajka” w rejonie ulicy Farysa w Warszawie;
- z rezerwy celowej poz. 4 środków, w łącznej wysokości 115 742,8 tys. zł, na wydatki dotyczące usunięcia szkód powodziowych powstałych w 2019 r., z tego: 15 900,8 tys. zł na usuwanie szkód powstałych w styczniu 2019 r. na skutek sztormów i cofki na terenie działania dwóch regionalnych zarządów gospodarki wodnej (dalej: „RZGW”)¹⁹ oraz 99 842,0 tys. zł na usuwanie szkód powodziowych powstałych w maju 2019 r. na terenie działania pięciu RZGW²⁰.

Zastępca Dyrektora Departamentu Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej (dalej: „DGWiŻS”) wyjaśnił, że z uwagi na wysokość wnioskowanych środków wnioski wraz z projektem uchwały Rady Ministrów wysłano do Prezesa Rady Ministrów, za pośrednictwem Szefa KPRM, jednak MG MiŻS nie otrzymało w tej sprawie odpowiedzi.

Natomiast wnioski dotyczące środków z rezerwy poz. 4 zostały odrzucone przez Sekretarza Stanu w MSWiA, który poinformował, że: część przedstawionych do sfinansowania zadań dotyczy prac o charakterze naprawczo-utrzymawczym oraz że środki z rezerwy celowej na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych zostały już rozdysponowane.

(akta kontroli str. 764-810, 873-89, 968)

¹⁷ Decyzja MF/FG2.4143.3.141.2019.MF.2833 z dnia 26 lipca 2019 r.

¹⁸ Zabezpieczenie przeciwpowodziowe zlewni rzeki Iny z uwzględnieniem środowiskowych uwarunkowań Jednolitych Części Wód Powierzchniowych; Modernizacja oznakowania nawigacyjnego szlaków żeglownych na śródlądowych drogach wodnych Szczecińskiego Węzła Wodnego wraz ze sprzętem do obsługi oraz Kielcz - budowa wału p. pow. rzeki Odry w km 424+000-424+500.

¹⁹ Gdańsku i Szczecinie.

²⁰ Gliwicach, Krakowie, Rzeszowie, Warszawie i we Wrocławiu.

Poniesione w 2019 r. wydatki wyniosły 1 502 321,3 tys. zł, tj. 98,9% planu po zmianach.

W rozdziale 90078 wydatki, w ramach § 2803 zostały zrealizowane na poziomie 46,8% (32,8 tys. zł), natomiast w ramach § 4413 na poziomie 14% (0,7 tys. zł). Wydatki w ww. paragrafach nie zostały ujęte w pierwotnym planie finansowym, a w planie po zmianach zapisano: 70,0 tys. zł (§ 2803) zł i 5,0 tys. zł (§ 4413).

(akta kontroli str. 843-844)

Zastępca Dyrektora DGWiŻŚ wyjaśnił m.in., że: (...) *W § 2803 w rozdziale 90078 wydatkowano 32.789,49 zł z 70.000,00 zł. Wydatki były zaplanowane jako koszty zarządzania projektem przez IMGW-PIB i koszty operacyjne. Szacowano, iż do końca 2019 r. zostaną zlecone tłumaczenia dokumentacji przetargowej, które zostały wykonane wewnętrznie przez zespół JRP IMGW-PIB, bez konieczności ponoszenia dodatkowych kosztów. Zakładano również przekazanie do tłumaczeń zewnętrznych materiałów przetargowych dla kolejnych opracowywanych Projektów. Jednak w wyniku wydłużenia procesu ich przygotowywania takich zleceń nie wykonano. Ponadto odbyło się mniej wyjazdów delegacyjnych, dla których zabezpieczono potencjalne środki w przedmiotowej kwocie. W § 4413 w rozdziale 90078 wydatkowano 668,62 zł z 5.000,00 zł. Środki te planowane były na pokrycie podróży służbowych pracowników Biura. Niższe niż zaplanowane wydatki wynikały z mniejszej ilości delegacji (...).*

(akta kontroli str. 943-945)

W wyniku analizy danych, wykazanych w rocznym sprawozdaniu z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28), nie stwierdzono przekroczenia planowanych wydatków.

(akta kontroli str. 843-844)

Na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 upf Minister GMiŻŚ decyzją²¹ z dnia 2 sierpnia 2019 r. zablokował wydatki w ramach Programu Operacyjnego EWT Europa Środkowa 2014-2020 oraz Programu Operacyjnego EWT Region Morza Bałtyckiego 2014-2020 w łącznej kwocie 109,0 tys. zł, z uwagi na brak możliwości wydatkowania oraz przeniesienia ww. środków na realizację innego projektu.

Zastępca Prezesa PGW WP we wniosku²² skierowanym do MGWiŻŚ wyjaśniła, że PGW WP nie miało możliwości wydatkowania przyznanych środków zgodnie z przeznaczeniem w danym roku budżetowym w ramach EWT Europa Środkowa 2014-2020²³ oraz EWT Region Morza Bałtyckiego 2014-2020²⁴. Ponadto Dyrektor BBF wyjaśniła, że: (...) *Aktualny status prawny beneficjenta, tj. PGW WP, nie pozwala na realizację wydatków zgodnie z powyższą klasyfikacją budżetową. Obowiązujące przepisy nie pozwalają także na przeniesienie wydatków ujętych w § "z końcówką 8" na § związany ze współfinansowaniem (...).*

Ostatecznie środki zostały przeniesione z części 22 decyzją Ministra Finansów z dnia 29 listopada 2019 r.

(akta kontroli str. 11-12, 499-512, 914-915, 933-939, 957, 966-967)

²¹ Decyzja 22.4143.12.1.2019.BD.POEWT.2020.

²² Pismo KEP.311.1.12019.mw z dnia 22 maja 2019 r.

²³ Beneficjent wycofał się z realizacji zadania pn. Opracowanie zintegrowanych ram wdrażania rozwiązań w zakresie zarządzania zasobami wodonośnymi w celu ułatwienia ochrony środkowoeuropejskich zasobów wodnych zagrożonych zmianami klimatu i konfliktami użytkowymi (DEEPWATER).

²⁴ Brak realizacji zadania pn. *Strategia ograniczenia emisji fosforu i azotu z obszarów miejskich dla różnych scenariuszy klimatycznych (REACT)* wynikał z niezgłoszenia się przez partnera wiodącego do jego realizacji w kolejnym konkursowym naborze wniosków.

Pozyskane środki z rezerw celowych zostały wykorzystane w kwocie 359 512,4 tys. zł, tj. w 99,2% kwoty uruchomionej (362 457,2 tys. zł).

(akta kontroli str. 848-849, 919-921)

Szczegółowym badaniem objęto osiem spośród 55 wniosków Ministra GMIŻŚ o uruchomienie środków z rezerw celowych, w wyniku których Minister Finansów wydał: pięć decyzji²⁵ o uruchomienie środków z poz. 4 rezerw celowych na realizację zadań w ramach: POPDOW oraz *Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry* (dalej: „POPDO”) na kwotę 132 483,0 tys. zł; jedną decyzję²⁶ o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 8 na realizację projektu pn.: *Zbiornik przeciwpowodziowy Racibórz Dolny na rzece Odrze w województwie śląskim (polder)* i dwie decyzje²⁷ o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59 na realizację zobowiązań finansowych Polski wynikających z członkostwa w organizacjach międzynarodowych, na kwotę 40 251,4 tys. zł.

Pierwotnie uruchomione środki z rezerwy celowej poz. 4 zostały zmniejszone na podstawie decyzji korygujących o 9 470,1 tys. zł., tj. o 3,6% środków uruchomionych na realizację zadań w ramach: POPDOW oraz POPDO.

Środki z rezerw celowych zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, określonym w decyzjach Ministra Finansów z wyjątkiem opłacenia składki do organizacji międzynarodowych z rezerwy celowej poz. 59, które to działanie było niezgodne z celem utworzenia tej rezerwy.

(akta kontroli str. 99-100, 103-104, 919-921, 825-834, 954-956)

Środki uruchomione z rezerwy celowej poz. 4 były przeznaczone m.in. na:

- realizację zadań w ramach *Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry i Wisły* w kwocie 190 206,1 tys. zł.
- realizację zadań w ramach *Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry* w kwocie 60 057,2 tys. zł;

(akta kontroli str. 845-849, 919-921, 954-956)

Środki uruchomione z rezerwy celowej poz. 8 w kwocie 69 594,2 tys. zł były przeznaczone na współfinansowanie siedmiu²⁸ projektów realizowanych z udziałem środków UE, z tego m.in. 57 779,9 tys. zł wydatkowano na *Zbiornik przeciwpowodziowy Racibórz Dolny na rzece Odrze w województwie śląskim*

²⁵ Decyzje nr: MF/WM4.4143.3.22.2019.MF.1352 z 15 maja 2019 r. (48 210,0 tys. zł); MF/WM4.4143.3.36.2019.MF.3114 z 12 sierpnia 2019 r. (12 200,0 tys. zł); MF/WM4.4143.3.10.2019.MF.116 z 31 stycznia 2019 r. (17 518,0 tys. zł); MF/WM4.4143.3.38.2019.MF.5406 z 25 listopada 2019 r. (41 170,0 tys. zł); MF/WM4.4143.3.11.2019.MF.121 z 31 stycznia 2019 r. (13 385,0 tys. zł).

²⁶ Decyzja MF/IP6.4143.3.623.2019.MF.POIIS 2014-2020.4890 z 6 grudnia 2019 r. (57 779,9 tys. zł).

²⁷ Decyzja MF/FG2.4143.3.49.2019.MF.697 z 20 marca 2019 r. (28 176,0 tys. zł); MF/FG2.4143.3.178.2019.MF.3501 z 26 sierpnia 2019 r. (12 075,4 tys. zł).

²⁸ – Kwiatkowice - Rogów Legnicki - odbudowa wałów p/pow., gm. Prochowice;

– Budowa i przebudowa infrastruktury związanej z rozwojem funkcji gospodarczych na szlakach Wielkich Jezior Mazurskich wraz z budową śluzy „Guzianka II” i remontem śluzy „Guzianka I”/ Etap I – budowa śluzy „Guzianka II”, udrożnienie szlaku wodnego na przesmyku jezior: Mikołajskie-Tały oraz przebudowa nabrzeża Jeziora Ryńskiego;

– Budowa wałów przeciwpowodziowych na rzece Wisłocze w km rzeki od 27+100 do 31+400 i potoku Kielkowskim w km wału od 0+150 do 1+971 na terenie gm. Mielec i gm. Przeclaw, woj. Podkarpackie;

– Zbiornik przeciwpowodziowy Racibórz Dolny na rzece Odrze w województwie śląskim (polder);

– Fragmentaryczna modernizacja wałów przeciwpowodziowych rzeki Odry, w km 270+400 do 281+600, wał cofkowy stopnia Brzeg Dolny;

– Budowa i przebudowa infrastruktury związanej z rozwojem funkcji gospodarczych na szlakach Wielkich Jezior Mazurskich wraz z budową śluzy „Guzianka II” i remontem śluzy „Guzianka I”/ Etap II b – przebudowa i umocnienie 5 kanałów na szlaku od Mikołajek do Giżycka;

– Budowa i przebudowa infrastruktury związanej z rozwojem funkcji gospodarczych na szlakach Wielkich Jezior Mazurskich wraz z budową śluzy „Guzianka II” i remontem śluzy „Guzianka I”/ Etap III – remont śluzy „Guzianka I”, remont śluzy i jazu w Karwiku, jazu w Kwiku, udrożnienie szlaku wodnego WJM poprzez prace hydrotechniczne przy kanałach i ich połączeniach z jeziorami, przebudowa i umocnienie 3 kanałów i rzeki Węgorapy, przebudowa nabrzeża jezior: Mikołajskie i Niegocin.

(polder) a 4 963,8 tys. zł na projekt: Kwiatkowice - Rogów Legnicki - odbudowa wałów p/pow., gm. Prochowice.

(akta kontroli str. 848-849, 919-921, 954-956)

Środki uruchomione z rezerwy celowej poz. 59 wykorzystano w 100% (40 251,4 tys. zł) i zostały przeznaczone na opłacenie składki EUMETSAT, co było niezgodne z celem utworzenia tej rezerwy. Ww. składka była finansowana ze środków NFOŚiGW, poprzez rezerwę celową poz. 59, na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019²⁹.

Niewykorzystane środki z rezerw celowych wyniosły:

- poz. 4 – 1 998,8 tys. zł (wykonanie 250 263,3 tys. zł, tj. 99,2%);
- poz. 8 – 921,2 tys. zł (wykonanie 68 673,0 tys. zł, tj. 98,6%);
- poz. 73 – 24,9 tys. zł (wykonanie 323,7 tys. zł, tj. 92,9 %).

(akta kontroli str. 522, 848-849, 919-921, 954-956)

Zastępca Dyrektora DGWiŻŚ wyjaśnił, że środki w ramach rezerw celowych poz. 4 i poz. 8 zostały wykorzystane prawie w 100% a drobne odchylenia w wykorzystaniu środków wynikały ze specyfiki realizowanych zadań. Ponadto wyjaśnił, m.in. że: (...) *W ramach rezerwy celowej poz. 4 w 2019 r. kontynuowana była realizacja dwóch dużych projektów przeciwpowodziowych, tj. Projekt ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry (POPDO) oraz Projekt ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły (POPDO). Wydatki w ramach ich realizacji związane były z robotami budowlanymi, szeroko rozumianymi usługami konsultingowymi oraz działaniami związanymi z pozyskiwaniem nieruchomości na cele inwestycyjne. (...) kontrakty na roboty budowlane są kontraktami obmiarowymi, usługi konsultingowe są rozliczane w większości przypadków w oparciu o czas pracy, a wypłaty nieruchomości w oparciu o wycenę nieruchomości w operatach szacunkowych (w oparciu o protokoły uzgodnień lub ewentualnie decyzje administracyjne w przypadku odwołań). Jednocześnie należy dodać, że regulowanie kwestii wypłaty odszkodowań, jest zależne od zgód dotychczasowych właścicieli, dlatego też ryzyko związane z niezgodnieniem odszkodowania jest tym, którym nie da się zarządzić. To może w znacznej mierze wpłynąć na wykonanie planu finansowego.* Zastępca Ponadto Zastępca Dyrektora DGWiŻŚ wyjaśnił, że w ramach rezerwy celowej poz. 8: *Największe niewykorzystanie środków w wysokości 917.519,69 zł dotyczyło projektu Budowa i przebudowa infrastruktury związanej z rozwojem funkcji gospodarczych na szlakach wodnych WJM wraz z budowa śluzy „Guzianka II” i remontem śluzy „Guzianka I” i wynikało m.in. ze zmiany proporcji wydatków kwalifikowanych i niekwalifikowanych, z przedłużających się procedur pozyskiwania odpowiednich decyzji administracyjnych, a także z przesunięcia części robót budowlanych na 2020 rok (...).*

(akta kontroli str. 922-923, 924-925, 931-932, 943-945)

Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego wyjaśnił, że przyczyną niewykorzystania środków z rezerwy celowej 73 była fluktuacja pracowników, którym powierzono zadania związane z cyberbezpieczeństwem. Ponadto Dyrektor wyjaśnił, m.in. że: (...) *niewykorzystanie środków z paragrafu 4010 wynikało z faktu zmiany podstawy zatrudnienia pracownika, tzn. z pracownika zatrudnionego na podstawie kodeksu pracy (paragraf 4010) na pracownika zatrudnionego w korpusie służby cywilnej (paragraf 4020). Ponadto niewykorzystanie środków z ww. rezerwy w 100%*

²⁹ Dz. U. 2018 r. poz. 2435.

wynikało z częstych absencji pracowniczych, m.in. zwolnień lekarskich pracowników czy opieki nad chorym dzieckiem bądź członkiem rodziny (...).

(akta kontroli: 922-923, 926-927)

Minister GMiŻŚ na etapie prac nad opracowaniem ustawy budżetowej na 2019 r. zgłaszał do Ministra Finansów zapotrzebowanie na środki w ramach części 22 niezbędne na opłacenie składek międzynarodowych. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów³⁰ poinformował Ministra GMiŻŚ o niewyrażeniu zgody na uwzględnienie w projekcie budżetu dla części 22 środków na opłacenie składek międzynarodowych w pełnej wysokości i przyznaniu dostępnego limitu w wysokości 20 000,0 tys. zł. W ww. piśmie Podsekretarz Stanu w MF wskazał również, że w związku z kwestionowaniem w latach ubiegłych przez NIK (po kontrolach wykonania budżetu państwa w części 22 – *Gospodarka wodna*) zasadności finansowania składek międzynarodowych ze środków rezerwy celowej poz. 59 konieczne jest wypracowanie nowej ścieżki finansowania. Jako potencjalne źródło finansowania składki EUMTESAT Minister Finansów wskazał środki PGW WP.

Stanowisko NIK o ustalenie innej ścieżki finansowania składek do organizacji międzynarodowych zostało uwzględnione dopiero w pracach nad ustawą budżetową na rok 2020.

(akta kontroli str. 186-201)

W 2019 r. Minister zawarł, w ramach części 22 – *Gospodarka wodna*, 17 umów dotacji na łączną kwotę 1 480 942,9 tys. zł (z uwzględnieniem aneksów). Wszystkie umowy zostały zawarte z PGW WP. Minister wypłacił na podstawie tych umów 1 472 556,6 tys. zł. PGW WP rozliczyło kwotę 1 463 981,0 tys. zł, a kwotę nierozliczoną, tj. 8 575,6 tys. zł zwróciło na rachunek MGMiŻŚ, przy czym kwota 40,5 tys. zł niewykorzystanej dotacji udzielonej na podstawie umowy z dnia 2 stycznia 2019 r. nr BBF.WR.II.3113.1.1.2019 *na realizację zadań określonych w art. 240 ust. 2 – 5 oraz 9 ustawy – Prawo wodne, w tym na zadania realizowane w ramach wydatków inwestycyjnych oraz wydatków na zakupy inwestycyjne* została zwrócona z naruszeniem terminu. W dniu 21 lutego 2020 r. Dyrektor BBF wystąpiła do PGW WP o niezwłoczne uregulowanie należnych odsetek. W dniu 27 lutego 2020 r. PGW WP wpłaciło odsetki w kwocie 127,07 zł.

Analizie szczegółowej poddano trzy umowy dotacji, w ramach których Minister wypłacił kwotę 263 632,1 tys. zł³¹, tj. 17,9% kwoty wypłat dokonanych na podstawie zawartych umów dotacji w ramach części 22.

(akta kontroli str. 143-177, 277-279, 316-317)

Na podstawie umowy nr BBF.WR.II.3113.1.5/2019 Minister udzielił PGW WP dotacji w kwocie 15 598,0 tys. zł na realizację zadania pn. *Zakup sprzętu i wyposażenia niezbędnego do realizacji zadań statusowych PGW WP*, które zostało określone pod poz. 32 w wykazie planowanych wydatków budżetu państwa, które w 2018 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego, stanowiącym załącznik nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2018 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2018 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 2346). W dniu 7 maja 2019 r. Podsekretarz Stanu w MGMiŻŚ zatwierdziła skorygowane końcowe rozliczenie umowy przekazane przez PGW WP w dniu 17 kwietnia 2019 r. Z powyższego rozliczenia wynika, że PGW WP

³⁰ Pismem z dnia 25 czerwca 2018 r., znak: FG2.4143.249.2018.

³¹ Nr BBF.WR.II.3113.1.17/2019 na kwotę 57 779,9 tys. zł; nr BBF.WR.II.3113.1.6/2019 na kwotę 191 770,0 tys. zł, nr BBF.WR.II.3113.1.5/2019 na kwotę 15 598,0 tys. zł.

wydatkowało kwotę dotacji w całości, na zakup sprzętu i wyposażenia niezbędnego do realizacji zadań statutowych.

(akta kontroli str. 250-276)

Na podstawie umowy nr BBF.WR.II.3113.1.6/2019 z dnia 29 marca 2019 r. Minister udzielił PGW WP dotacji w kwocie 33 817,7 tys. zł, która po aneksach wyniosła 191 770,0 tys. zł na finansowanie zadań realizowanych w ramach *Projektu ochrony przeciwpowodziowej dorzeczy Odry i Wisły*³². Środki dotacji pochodziły z rezerwy celowej poz. 4. Dotacja została przeznaczona na pokrycie kosztów w ramach realizacji zadań ww. projektu, nie później niż do dnia 31 grudnia 2019 r. W umowie nie został zamieszczony szczegółowy opis zadania, ani harmonogram jego realizacji. Ograniczono się do stwierdzenia, że dotacja zostaje udzielona na finansowanie zadań realizowanych przez PGW WP w ramach *Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły*.

(akta kontroli str. 317, 326-340, 408)

Dyrektor Departamentu Prawnego (dalej: „DP”) wyjaśnił: *Dotację tę Dotowany był zobowiązany przeznaczyć wyłącznie na realizację zadań Projektu (POPDOW). (...) Środki finansowe pochodziły z rezerwy celowej (...) poz. 4 – „przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych w tym realizacji zadań w dorzeczach Odry i górnej Wisły” ustawy budżetowej na 2019 r., a wykaz decyzji Ministra Finansów uruchamiających środki z rezerwy celowej stanowił zał. nr 2 do (...) umowy. Każda decyzja Ministra Finansów w przedmiocie uruchomienia środków z rezerwy celowej była wydawana na wniosek MGMIŻŚ oraz zawierała uzasadnienie w zakresie przeznaczenia na zadania w ramach ww. Projektu. Z powyższego jednoznacznie wynika, jaki zakres zadań był objęty przedmiotową umową. (...) Zakres zadań realizowanych w ramach „Projektu (...)” wynika ściśle z dokumentów określających sposób (warunki) realizacji tego Projektu (...) Projekt przewiduje osiągnięcie konkretnych celów w ramach poszczególnych komponentów, na które składają się poszczególne zadania. (...) Zatem zadania objęte przedmiotową umową nie mogły wykraczać poza zakres zadań objętych tym Projektem, co z kolei koresponduje z zakresem poszczególnych decyzji MF ujętych w wykazie stanowiącym załącznik nr 2 do (...) umowy. Natomiast harmonogram realizacji Projektu wynika z faktycznej realizacji zadań samego Projektu, jako całości, a nie w ramach danej umowy dotacyjnej. Umowa przewiduje obowiązek realizacji przez Dotowanego inwestycji budowlanej zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz.U, poz. 1579). (...) Środki były wypłacane Dotowanemu na podstawie jego wniosku o wypłatę (...). We wskazanym wniosku Dotowany wskazywał odpowiednią pozycję z ww. wykazu decyzji oraz wydatki objęte finansowaniem z danej wnioskowanej kwoty dotacji, co zabezpieczało również zakres zadań przewidzianych w Projekcie.*

(akta kontroli str. 409-414)

Dyrektor DGWiŻŚ wyjaśniła: *Dokładny opis zadań, na jakie została udzielona dotacja został zawarty we wnioskach o uruchomienie środków z rezerwy celowej (cz. 83 poz. 4), gdzie podano, jakie podkomponenty i zadania będą realizowane w ramach konkretnych środków. Decyzje Ministra Finansów, które były podstawą do podpisania umów dotacji, zostały wydane w oparciu o ww. wnioski. (...) Konkretnie zadania podawane były również we wnioskach o wypłatę środków, gdzie MGMIŻŚ*

³² Zgodnie z umową pierwotna kwota dotacji wynosiła 33 817 711,00 zł. Umowa była aneksowana w dniach: 22 maja 2019 r. (aneks nr 1) nastąpiło zwiększenie kwoty dotacji do 111 068 586,00 zł, 3 września 2019 r. (aneks nr 2) nastąpiło zwiększenie kwoty dotacji do 139 644 778,00 zł, 3 grudnia 2019 r. (aneks nr 3) nastąpiło zwiększenie kwoty dotacji do 193 169 409,00 zł, 30 grudnia 2019 r. nastąpiło zwiększenie kwoty dotacji od 191 769 959,00 zł.

na podstawie przesłanych dokumentów mógł stwierdzić zasadność poniesionych przez Wody Polskie wydatków oraz ich zgodność z wnioskami o uruchomienie środków, na podstawie których wydano decyzje MF. Procedura wypłacania środków zgodnie z umową dotacji polegała na sprawdzaniu zgodności wniosków o wypłatę środków z zadaniami ujętymi we wnioskach o uruchomienie środków będących podstawą do wydania decyzji MF w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2019. Formuła wniosku o wypłatę dotacji oraz rozliczenia, w której podane były konkretne faktury pozwalała na kontrolę konkretnych wydatków i w przypadkach wątpliwości w ramach kontroli jednostki proszone były o przekazanie kopii wyżej wymienionych dokumentów lub dodatkowe wyjaśnienia mailowo bądź telefonicznie. (...) Ponadto, rozliczenie kwartalne umowy dotacji, oprócz wykazu faktur zawierało elementy takie jak: informację czy zakładane cele realizacji zadania zostały osiągnięte proporcjonalnie do upływu czasu, opis osiągniętych rezultatów rzeczowych oraz opis wykonania poszczególnych działań. Kolejne wydane przez MF decyzje były podstawą do aneksowania umowy dotacji i zwiększania zakresu rzeczowego. Stąd, w kwestii terminu realizacji zadań, mając na względzie szeroki zakres całego POPDOW (tj. rzeczowo i obszarowo – projekt realizowany przez 5 jednostek realizujących projekt), oraz biorąc pod uwagę częste przesunięcia w harmonogramach realizacji robót, przyjęto, jako termin realizacji całej umowy – 31 grudnia 2019 r., nie podając częściowych terminów, aby uelastyczyć Wodom możliwość wnioskowania o środki w miarę realizacji poszczególnych zadań.

(akta kontroli str. 415- 438)

Środki finansowe zostały przydzielone na podstawie decyzji Ministra Finansów zwiększających wydatki w części 22, dział 900, rozdział 90078 § 6233 poz. 4 rezerwy celowej, wydanych na podstawie wniosków Ministra GMiŻŚ o uruchomienie środków z rezerwy celowej, złożonych w oparciu o wnioski Prezesa PGW WP przekazujące wnioski Biura Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry i Wisły (...) (klasyfikacja zadaniowa 12.5.3.2). We wszystkich wnioskach Prezesa PGW WP stwierdzono: *Szczegółowe uzasadnienie do przedmiotowego wniosku zawarto w piśmie Biura Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry i Wisły.*

(akta kontroli str. 408)

Ministerstwo otrzymało od PGW WP kwartalne rozliczenia umowy w terminach w niej przewidzianych. Wszystkie rozliczenia zawierały sprawozdanie rzeczowe obejmujące opis osiągniętych rezultatów rzeczowych wraz ze szczegółowym opisem poszczególnych działań oraz rozliczenie z wykonanych wydatków obejmujące nazwę jednostki (RZGW), datę wystawienia dokumentu księgowego, jego numer, opis wydatku ze wskazaniem komponentu, rodzaj kosztu, klasyfikację budżetową środków dotacji, klasyfikację budżetu zadaniowego, kwotę dokumentu finansowego (w tym sfinansowaną z dotacji), datę zapłaty, źródło finansowania (w kolumnie: Źródło finansowania wskazano MBOR), uwagi. Zatwierdzenie sprawozdań nastąpiło w terminie do 30 dni od przedłożenia ich korekt, tj. w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ufp.

(akta kontroli str. 340-407)

Dyrektor DGWiŻŚ wyjaśniła: *Zakres rzeczowy przedstawiony w rozliczeniu końcowym był zgodny, z tym które PGW WP podało we wnioskach o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 4. (...) Stan realizacji zadań na koniec 2019 r. różni się od ujętego w rozliczeniu z tego względu, że część wydatków poniesiona zostanie dopiero w 2020 r. i nie mogła kwalifikować się do ujęcia w ramach umowy za 2019 r.*

(akta kontroli str. 492-498)

Na podstawie umowy nr BBF.WR.II.3113.1.17/2019 z dnia 20 grudnia 2019 r. Minister udzielił PGW WP dotacji w kwocie 57 779,9 tys. zł w związku z realizacją projektu pn. *Zbiornik przeciwpowodziowy Racibórz Dolny na rzece Odrze w województwie śląskim (polder) na refundację wkładu własnego oraz jego współfinansowanie w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014–2020. Środki dotacji pochodziły ze środków budżetu państwa – rezerwy celowej poz. 8. Dotowany zobowiązany był do rozliczenia kwoty dotacji do dnia 15 stycznia 2020 r.*

W umowie jako szczegółowy opis zadania zamieszczono zapis w brzmieniu: *Zadanie polega na refundacji wydatków poniesionych na realizację projektu pn.: „Zbiornik przeciwpowodziowy Racibórz Dolny na rzece Odrze w województwie śląskim (polder)”, polegającego na ograniczeniu wielkości fali powodziowej na Odrze do przepływu 3100 m³/s w przekroju powyżej miasta Wrocław. Zbiornik Racibórz będzie eksploatowany wyłącznie jako suchy zbiornik, w którym woda będzie piętrzona tylko w okresie przejścia wód powodziowych. Redukcji będą podlegały fale powodziowe o przepływie > 1210 m³/s. Zbiornik jest zlokalizowany w dolinie Odry w km od 33,500 do km 46,300 powyżej Raciborza. Zbiornik będzie obiektem technicznym I klasy ważności, o pojemności ok. 185 mln m³ i dopuszczalnym piętrzeniu uzgodnionym z Republiką Czeską – MaxPP = 195,20 m n.p.m., której odpowiada 26,3 km² powierzchni zalewu. Czasza polderu zostanie ukształtowana przez wybudowanie zapory czołowej i zapór bocznych. Całkowita długość obwałowań wynosi ok 22 km, a wysokość obwałowań/zapór mieści się w przedziale 7 m do 11,10 m. Dla zapewnienia wymaganej kontroli bezpieczeństwa obiektu przewidziano zainstalowanie urządzeń kontrolno-pomiarowych. Przedsięwzięcie podzielone jest na 5 obiektów: 1. Zapora czołowa z budowlami towarzyszącymi, 2. Zapora lewobrzeżna z budowlami towarzyszącymi 3. Zapora lewobrzeżna (pisownia oryginalna) z budowlami towarzyszącymi, 4. Zaplecze eksploatacyjne zbiornika, 5. Czasza zbiornika.*

(akta kontroli str. 439-463)

Dyrektor DP wyjaśnił: *Dotacja była przeznaczona (...) na refundację wkładu własnego oraz jego współfinansowanie w ramach POIiŚ 2014–2020. (...) Projekt „Zbiornik przeciwpowodziowy (...)” i Program POIiŚ 2014–2020 przewidują osiągnięcie konkretnych celów w ramach poszczególnych komponentów, na które składają się poszczególne zadania. (...) Środki miały być wypłacone na podstawie poświadczonych wydatków wynikających z umowy o dofinansowanie projektu od dnia 2 stycznia 2019 r. do dnia podpisania umowy dotacji oraz na pokrycie wydatków poniesionych przez Dotowanego od dnia podpisania umowy dotacji do dnia 31 grudnia 2019 r. (...) Dotowany miał złożyć wniosek o wypłatę środków dotacji, zaś wzór tego wniosku określał zał. nr 5 do umowy, stanowiący również integralną część tej umowy (...). We (...) wniosku Dotowany obowiązany był wskazać numer faktury lub dokumentu księgowego dotyczącego wydatku poniesionego na realizację projektu, jak również podać opis kosztów, termin płatności i kwotę tego wydatku. (...) Wydatki te musiały być poświadczone przez dotowanego na formularzu, którego wzór również stanowił załącznik do umowy ...) i w którym również musiały być wskazane dokumenty dotyczące konkretnego poniesionego wydatku, oraz cel na jaki ten wydatek został poniesiony. Umowa zawierała zatem mechanizm pozwalający na precyzyjne i jednoznaczne zidentyfikowanie wszystkich wydatków, które miały zostać zrefundowane w ramach przedmiotowej dotacji oraz przeznaczenia tych wydatków. (...).*

(akta kontroli str. 419-415)

Dyrektor DGWiŻŚ wyjaśniła: *Umowa została zawarta w oparciu o decyzję MF w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2019, która wydana została na podstawie wniosku o uruchomienie środków z rezerwy celowej (cz. 83 poz. 8). Integralną częścią ww. wniosku było uzasadnienie obejmujące m.in. opis realizowanych zadań. (...) kwota 57.779.865,00 zł została wypłacona na podstawie zał. nr 4 do umowy dotacji przekazanego przez PGW WP, gdzie podane zostały konkretne faktury wystawione przez Wykonawcę robót, na zakres mieszczący się w projekcie „Zbiornik przeciwpowodziowy Racibórz Dolny (...)”. Natomiast akceptacji rozliczenia dokonano po analizie przekazanych przez Wody Polskie faktur.*

(akta kontroli str. 415-438)

W dniu 15 stycznia 2020 r. PGW WP przedłożyło rozliczenie umowy, a następnie – w wyniku uwag zgłoszonych przez MGMiŻŚ – w dniu 7 lutego 2020 r. – jego korektę. W dniu 14 lutego 2020 r., Podsekretarz Stanu w MGMiŻŚ, przyjęła rozliczenie końcowe za 2019 r. Przyjęcie rozliczenia nastąpiło w terminie 30 dni od jego przedstawienia, tj. w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ufp.

(akta kontroli str. 475-491)

Według rocznego sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa na wydatki majątkowe wykorzystano 510 058,3 tys. zł, tj. 97,7% planu po zmianach. Środki te, przekazane w formie dotacji dla PGW WP, zostały przeznaczone m.in. na: *Zbiornik przeciwpowodziowy Racibórz Dolny na rzece Odrze w województwie śląskim (polder); budowę i przebudowę infrastruktury związanej z rozwojem funkcji gospodarczych na szlakach Wielkich Jezior Mazurskich wraz z budową śluzy „Guzianka II” i remontem śluzy „Guzianka I”/ Etap II b – przebudowa i umocnienie 5 kanałów na szlaku od Mikołajek do Giżycka; budowę i przebudowę infrastruktury związanej z rozwojem funkcji gospodarczych na szlakach Wielkich Jezior Mazurskich wraz z budową śluzy „Guzianka II” i remontem śluzy „Guzianka I”/ Etap III – remont śluzy „Guzianka I”, remont śluzy i jazu w Karwiku, jazu w Kwiku, udrożnienie szlaku wodnego WJM poprzez prace hydrotechniczne przy kanałach i ich połączeniach z jeziorami, przebudowa i umocnienie 3 kanałów i rzeki Węgorapy, przebudowa nabrzeża jezior: Mikołajskie i Niegocin; realizację zadań w ramach „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry i Wisły”.*

(akta kontroli str. 917-918,919-921)

Według rocznego sprawozdania Rb-28 w 2019 r. wydatki na wynagrodzenia (wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) w części 22 wyniosły łącznie 10 370,0 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach. W porównaniu do 2018 r. wydatki na wynagrodzenia były wyższe o 11,3% (tj. o 1 052,6 tys. zł).

W 2019 r. przeciętne zatrudnienie w części 22, według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, wyniosło 102 osoby i było wyższe o 23 osoby (tj. o 29,0%) od przeciętnego zatrudnienia w 2018 r. Wzrost zatrudnienia spowodowany był trwającym od 2018 r. procesem przyjmowania nowych pracowników zajmujących się zadaniami części 22 – *Gospodarka wodna*³³ oraz koniecznością realizacji nowych zadań wynikających z wejścia w życie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa³⁴.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto członków korpusu służby cywilnej w 2019 r., w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego (łącznie z dodatkowym

³³ W związku z wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2018 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (Dz. U. z 2018 r., poz. 105) z dniem 9 stycznia 2018 r. MGMiŻŚ przejęło z Ministerstwa Środowiska obsługę zadań z części 22 - *Gospodarka wodna*.

³⁴ Dz. U. z 2018 poz. 1560.

wynagrodzeniem rocznym) wyniosło 8 515 zł i było w porównaniu do 2018 r. niższe o 13,8% (tj. o 1 366 zł). Przeciętne zatrudnienie w 2019 r., według sprawozdania Rb-70, wyniosło 96 osób i było wyższe o 25 osób (tj. o 35,0%) od przeciętnego zatrudnienia w 2018 r.

W 2019 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń wyniosło 7 782 zł i w porównaniu do 2018 r. było niższe o 16,9% (tj. o 1 584 zł). Przeciętne zatrudnienie w 2019 r., według sprawozdania Rb-70, wyniosło 6 osób i było niższe o 2 osoby (tj. o 25,0%) od przeciętnego zatrudnienia w 2018 r.

W latach 2018-2019 w części 22 nie było finansowane wynagrodzenie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

W wyniku analizy danych, wykazanych w rocznym sprawozdaniu z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28), nie stwierdzono przekroczenia planowanych wydatków na wynagrodzenia w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

(akta kontroli str. 133-137, 310-312)

Na koniec 2019 r. zobowiązania wyniosły 2 945,3 tys. zł, które głównie dotyczyły dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi oraz składek międzynarodowych. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(akta kontroli: 866-868)

Działania podejmowane przez Ministra GMiŻŚ w ramach nadzoru i kontroli

Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej sprawuje nadzór nad PGW WP. Stosownie do art. 356 ustawy – *Prawo wodne* nadzór ten polega w szczególności m.in. na: dokonaniu oceny okresowej Prezesa Wód Polskich; dokonywaniu rocznej oceny działalności Wód Polskich; zatwierdzaniu planu finansowego oraz rocznych planów działalności; zatwierdzaniu programów realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną a także planowanych inwestycji w gospodarce wodnej i ich zmian; zatwierdzaniu sprawozdań z działalności za rok poprzedni.

Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej sprawuje także nadzór nad działalnością: państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej; państwowej służby hydrogeologicznej; państwowej służby do spraw bezpieczeństwa budowlanych piętrzących (art. 360 ustawy – *Prawo wodne*).

Obowiązek nadzoru i kontroli, wynikający z art. 175 ust. 2 upf, wykonywany był przez Ministra GMiŻŚ w 2019 r. m.in. poprzez realizację kontroli planowych ujętych w *Planie kontroli na 2019 r.*³⁵ oraz doraźnych. W 2019 r. przewidziano przeprowadzenie kontroli wobec podległych i nadzorowanych jednostek, których przedmiotem była problematyka wydatkowania środków publicznych, w tym:

- kontrola wykorzystania dotacji celowej udzielonej PGW WP w 2018 r. na zapewnienie skuteczności ochrony ludności przed powodzią (czynności kontrolne prowadzone były w okresie: 21 października – 30 grudnia 2019 r);
- kontrola gospodarowania majątkiem trwałym IMGW-PIB w Warszawie (czynności kontrolne prowadzone były w okresie: 27 czerwca – 16 października 2019 r.).

Do dnia zakończenia kontroli NIK opracowanie wyników powyższych kontroli nie zostało zakończone.

³⁵ Zatwierdzonym w dniu 20 grudnia 2018 r.

Ponadto w 2019 r. Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego zakończyło m.in. dwie kontrole doraźne: *Kontrola działalności finansowej, organizacji i jakości pracy oraz jakości zarządzania IMGW-PIB w Warszawie* oraz *Kontrola zakupu i wdrożenia Zintegrowanego Systemu Zarządzania <eden> w PGW WP.*

(akta kontroli str. 740-746, 960-965)

Sprawowanie nadzoru przez Ministra GMiŻŚ nad PGW WP zostało szczegółowo opisane w wystąpieniu skierowanym do Ministra GMiŻŚ w dniu 27 lutego 2020 r. po przeprowadzonej w Ministerstwie kontroli P/19/051 – *Utworzenie i funkcjonowanie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie*. W ramach sprawowanego nadzoru w MGMiŻŚ organizowano spotkania z przedstawicielami PGW WP dotyczące realizacji zadań tej jednostki; monitorowano sposób realizacji przez PGW WP zadań inwestycyjnych; opracowano we współpracy z PGW WP procedury dotyczące realizacji ich zadań; weryfikowano prawidłowość realizacji zawartych przez PGW WP umów dotacji, a także weryfikowano projekty przygotowanych dokumentów planistycznych.

W zaakceptowanym w dniu 19 lutego 2019 r. *Planie działalności Ministra Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej na rok 2019*³⁶ dla części budżetowej 22 – *Gospodarka wodna* wskazano cel nr 3 *Zwiększenie dyspozycyjnych zasobów wodnych i osiągnięcie wysokiej jakości wód z uwzględnieniem zmian klimatu*, dla którego ustalony został miernik *Opracowanie Programu Rozwoju Retencji (PRR) - %*. Planowaną do osiągnięcia na koniec 2019 r. wartość ww. miernika określono jako 75%. W przypadku ww. celu jako dokument o charakterze strategicznym, z którego wynika potrzeba jego realizacji wskazano przyjętą przez Radę Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r. *Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* – SOR³⁷.

Minister GMiŻŚ określił w *Polityce rachunkowości*³⁸ procedury kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych. Ustalono w nich sposób weryfikacji sprawozdań jednostkowych oraz zasady sporządzania łącznych sprawozdań.

(akta kontroli str.685-703)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Podsekretarz Stanu w MGMiŻŚ, sprawując w imieniu Ministra nadzór nad działalnością IMGW-PIG, który pełni funkcję państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej (PSHM), nie podjęła działań mających na celu zapewnienie finansowania w 2019 r. zadania PSHM, o którym mowa w art. 376 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – *Prawo wodne*³⁹, pomimo że zgodnie z art. 385 ust. 3 pkt 3 ww. ustawy zadanie to finansowane jest ze środków budżetu państwa będących w dyspozycji właściwych dysponentów części budżetu państwa.

Zgodnie z art. 376 pkt 2 ustawy – *Prawo wodne* do zadań PSHM należy wykonywanie badań elementów hydrologicznych i morfologicznych wód powierzchniowych na potrzeby planowania w gospodarowaniu wodami, w szczególności sporządzania dokumentacji planistycznych, o których mowa w art. 317 ust. 1 ww. ustawy.

Minister GMiŻŚ, jako minister właściwy do spraw gospodarki wodnej zatwierdza, zgodnie z art. 317 ust. 7 ustawy – *Prawo wodne*, dokumentacje planistyczne,

³⁶ W części A Najważniejsze cele do realizacji w 2019 r.

³⁷ Kierunek interwencji: Zwiększenie dyspozycyjnych zasobów wodnych i osiągnięcie wysokiej jakości wód.

³⁸ Ustalonej Zarządzeniem nr 42 Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 22 listopada 2018 r.

³⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2268, ze zm.

o których mowa w ust. 1 pkt 1-6 i 8 tego artykułu, a także sprawuje, zgodnie z art. 360 ww. ustawy, nadzór nad działalnością PSHM.

Realizacja zadania, o którym mowa w art. 385 ust. 3 pkt 3 ustawy – *Prawo wodne* jest prowadzona także na potrzeby m.in. Inspekcji Ochrony Środowiska oraz organów ochrony przyrody (art. 349 ust. 4 ustawy – *Prawo wodne*).

Zgodnie z § 6 ust. 2 pkt 5) Zarządzenia nr 11 Ministra GMiŻŚ z dnia 16 kwietnia 2018 r. w sprawie ustalenia podziału zadań kierownictwa Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej⁴⁰ w imieniu Ministra nadzór nad IMGW-PIB (w tym w zakresie PSHM) sprawuje Podsekretarz Stanu Anna Moskwa.

W ustawie budżetowej na rok 2019 nie przewidziano finansowania zadania PSHM, o którym mowa w art. 376 pkt 2 ustawy *Prawo wodne*, ze środków budżetu państwa. PSHM w 2019 r. była finansowana wyłącznie z dotacji udzielonych przez PGW WP⁴¹.

W trakcie prac nad opracowaniem ustawy budżetowej na rok 2019 w ramach części 22 – *Gospodarka wodna* Minister GMiŻŚ nie zgłaszał do Ministra Finansów zapotrzebowania na środki niezbędne na realizację zadania, o którym mowa w art. 376 pkt 2 ustawy – *Prawo wodne*.

Minister GMiŻŚ nie zwracał się również do IMGW-PIB, który zgodnie z art. 370 ustawy – *Prawo wodne* pełni PSHM, o określenie zapotrzebowania na środki niezbędne na sfinansowanie w 2019 r. ww. zadania.

(akta kontroli str. 624-625)

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśniła, że w trakcie prac nad opracowaniem ustawy budżetowej na rok 2019 w ramach części 22 – *Gospodarka wodna*, nie zostało zgłoszone zapotrzebowanie na środki niezbędne na realizację ww. zadania: *gdyż nie otrzymano takiego zapotrzebowania od IMGW-PIB*. Ponadto wyjaśniła, że Ministerstwo nie zwracało się do Dyrektora IMGW-PIB o określenie zapotrzebowania na środki niezbędne na sfinansowanie ww. zadania: *gdyż zapotrzebowania na środki finansowe dokonuje jednostka, która danych środków potrzebuje i która odpowiada merytorycznie za realizację zadania zgodnie z zobowiązaniami wynikającymi z przepisów lub pragmatyki*.

(akta kontroli str. 627)

NIK nie może zaakceptować bierności w postępowaniu Podsekretarz Stanu w MGMiŻŚ, sprawującej w imieniu Ministra nadzór nad działalnością IMGW-PIB, w zakresie działań mających na celu zapewnienie finansowania w 2019 r. zadania PSHM, o którym mowa w art. 376 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – *Prawo wodne*. Zdaniem NIK, w sytuacji nieokreślenia przez Dyrektora IMGW-PIB zapotrzebowania na środki niezbędne na sfinansowanie omawianego zadania, Minister powinien podjąć działania w celu wyjaśnienia przyczyn takiego postępowania oraz zapewnić prawidłową realizację przedmiotowego zadania.

W ocenie NIK, zaniechanie przez Podsekretarza Stanu w MGMiŻŚ podjęcia działań mających na celu zapewnienie w 2019 r. finansowania ze środków budżetu państwa zadania PSHM, o którym mowa w art. 376 pkt 2 ustawy – *Prawo wodne*, było postępowaniem nierzetelnym, świadczącym o niedostatecznym nadzorze Ministra nad działalnością PSHM.

⁴⁰ Dz. Urz. MGMiŻŚ z 2018 r., poz. 11.

⁴¹ Zadanie wskazane w art. 376 pkt 2 ustawy – *Prawo wodne* nie zostało ujęte do finansowania przez PGW WP w ramach zawartej z IMGW-PIB umowy dotacji nr: KZGW/KZH/2019/009 z dnia 18 stycznia 2019 r.

2.1.2. Wydatki budżetu państwa – dysponent III stopnia

Pierwotny limit wydatków na 2019 r. w planie finansowym na podstawie ustawy budżetowej ustalono w kwocie 34 169,0 tys. zł. W ciągu roku limit wydatków został zwiększony o 40 795,0 tys. zł (tj. o 119,4%) do kwoty 74 964,0 tys. zł. Zmiany wynikały m.in.:

- ze zwiększenia limitu środkami z trzech pozycji rezerw celowych⁴² o łączną kwotę 40 601,0 tys. zł, z tego kwota 40 251,4 tys. zł z rezerwy celowej poz. 59 oraz z przeniesienia z części 69 – *Żegluga śródlądowa* kwoty 240,0 tys. zł na zapewnienie środków finansowych na organizację konferencji, podróży służbowych pracowników i szkoleń związanych z gospodarką wodną;
- zmniejszenia limitu o kwotę 46,0 tys. zł, która została przeniesiona do części 21 – *Gospodarka morska* do wykorzystania przez Urząd Morski w Szczecinie na działania obronne.

Zrealizowane wydatki wyniosły 74 648,9 tys. zł, tj. 99,6% planu po zmianach.

(akta kontroli str. 19-23, 93-94, 99-111, 292-293, 843-844)

Plan finansowy dysponenta III stopnia obejmował m.in. płatności składek międzynarodowych z rozdziału 75001 *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* do Międzynarodowej Komisji Ochrony Odry przed Zanieczyszczeniem na kwotę 557,0 tys. zł oraz z rozdziału 75080 *Działalność badawczo-rozwojowa* na kwotę 20 000,0 tys. zł, z tego: do EUMETSAT na kwotę 17 879,0 tys. zł; do Światowej Organizacji Meteorologicznej (WMO) – 2 091,0 tys. zł oraz Międzynarodowej Komisji Wielkich Zapor (ICOLD) w wysokości 30,0 tys. zł.

W ciągu roku limit wydatków na składki został zwiększony wyłącznie w rozdziale 75080 o 40 251,4 tys. zł (tj. 201,3%) do kwoty 60 251,4 tys. zł. Źródłem zwiększenia limitu były środki z rezerwy celowej poz. 59.

W 2019 r. wydatki na opłacenie składek do organizacji międzynarodowych wyniosły łącznie 60 804,8 tys. zł (tj. 100,0% planu po zmianach), w tym na składkę EUMETSAT wydatkowano kwotę 58 446,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 93, 202-204, 281-282)

Badaniem objęto próbę wydatków budżetu państw na łączną kwotę 60 571,0 tys. zł, udokumentowaną 14 zapisami księgowymi na podstawie 11 dokumentów. Badana próba stanowiła 80,8% wydatków poniesionych w MG MiŻŚ. Zrealizowane wydatki (dotyczące: dostawy prasy krajowej, świadczenia usług pocztowych, świadczenia usług cateringowych oraz świadczenia usług tłumaczeniowych) zostały dokonane w sposób celowy, legalny i gospodarny. Spośród badanych dowodów księgowych, cztery dotyczyły składek międzynarodowych. Środki przeznaczone na składki w większości wydatkowane były ze środków rezerwy celowej poz. 59 na opłacenie składki do EUMETSAT.

(akta kontroli str. 246, 318-320, 952, 975-977)

W Ministerstwie sporządzono plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych przewidzianych do przeprowadzenia w 2019 r., który został zamieszczony na stronie internetowej Ministerstwa. Roczne sprawozdanie o udzielonych w 2019 r.

⁴² Poz. 59 Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, poz. 73 Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania oraz poz. 20 Środki na szkolenia i wynagrodzenia na nowe mianowania urzędników służby cywilnej oraz skutki przechodzące z roku 2018 oraz zwiększenie wynagrodzeń aplikantów i asesorów Urzędu Patentowego RP w związku z awansem zawodowym.

zamówieniach zostało terminowo przekazane Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych⁴³.

(akta kontroli str. 40-41, 62-67)

Badaniem objęto dwa postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzone na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*⁴⁴ (dalej: „pzp”) w trybie przetargu nieograniczonego, na podstawie art. 138o. Przedmiotem tych zamówień były usługi społeczne (zamówienie dotyczące świadczenia usług pocztowych w obrocie krajowym i zagranicznym na rzecz MGMiŻS oraz zamówienie dotyczące świadczenia usług cateringowych podczas spotkań organizowanych w MGMiŻS). Ponadto kontrolą objęto jedno zamówienie wyłączone spod stosowania pzp (na podstawie art. 4 pkt 8), na świadczenie usług tłumaczeniowych.

(akta kontroli str. 68-81, 95-98)

W wyniku analizy dokumentacji wskazanych wyżej zamówień stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami pzp oraz Zarządzeniem Dyrektora Generalnego MGMiŻS z dnia 15 listopada 2018 r. *w sprawie zasad i trybu postępowania w procesie dokonywania wydatków publicznych w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej*⁴⁵. Wydatki poniesione w wyniku realizacji objętych badaniem zamówień w 2019 r. finansowanych z części 22 wyniosły 64,9 tys. zł⁴⁶.

(akta kontroli str. 58, 60, 953)

Według sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28), w 2019 r. wydatki na wynagrodzenia wyniosły łącznie 10 179,8 tys. zł (99,7% planu po zmianach). W porównaniu do 2018 r. wydatki na wynagrodzenia były wyższe o 11,0% (tj. o 1 031,0 tys. zł).

W 2019 r. Minister GMiŻS otrzymał⁴⁷ z rezerwy celowej poz. 73 *Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania środki* w kwocie 348,5 tys. zł z przeznaczeniem na realizację zadań wynikających z wejścia w życie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. *o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa*, tj. na sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla czterech etatów w MGMiŻS.

Pozyskane środki z rezerwy zostały wykorzystane w kwocie 323,7 tys. zł (92,9% kwoty uruchomionej) na sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla czterech nowozatrudnionych osób⁴⁸ w MGMiŻS.

Niewykorzystanie środków z rezerwy w pełnej wysokości wynikało z: fluktuacji pracowników, którym powierzono zadania związane z cyberbezpieczeństwem; zmiany podstawy zatrudnienia pracownika (z pracownika zatrudnionego na podstawie kodeksu pracy na pracownika zatrudnionego w korpusie służby cywilnej) oraz z częstych absencji pracowniczych wynikających m.in. ze zwolnień lekarskich pracowników, czy opieki nad chorym dzieckiem bądź członkiem rodziny.

(akta kontroli str. 133-137, 292-293, 520-522, 922-923, 926-927)

W 2019 r. przeciętne zatrudnienie, według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, wyniosło 100 osób i było wyższe o 23 osoby (tj. o 29,0%) od przeciętnego zatrudnienia w 2018 r. Przyczyny wzrostu zatrudnienia zostały opisane

⁴³ Sprawozdanie przekazano w dniu 13 lutego 2020 r. (termin przekazania, zgodnie z art. 98 pzp to 1 marca).

⁴⁴ Dz. U z 2019 r. poz. 1843.

⁴⁵ Zarządzenie nr 14 z dnia 15 listopada 2018 r.

⁴⁶ Wydatki wynikające z objętych badaniem dokumentów związanych z realizacją umów dotyczących badanych postępowań wynoszą 35,3 tys. zł.

⁴⁷ Decyzja z dnia 20 maja 2019 r. ws. przyznania środków z rezerwy poz. 73 znak: MF/FG2.4143.3.69.2019.MF.1282.

⁴⁸ Po 1 stycznia 2019 r.

w wystąpieniu w części 2.1.1 dotyczącej wydatków dysponenta części 22 – *Gospodarka wodna*.

(akta kontroli str. 136)

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto członków korpusu służby cywilnej w 2019 r., w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego (łącznie z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) wyniosło 8 515 zł i było w porównaniu do 2018 r. niższe o 13,8% (tj. o 1 366 zł). Przeciętne zatrudnienie w 2019 r., według sprawozdania Rb-70, wyniosło 96 osób i było wyższe o 25 osób (tj. o 35,0%) od przeciętnego zatrudnienia w 2018 r.

W 2019 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń wyniosło 7 710 zł i w porównaniu do 2018 r. było niższe o 24,0% (tj. o 2 436 zł). Przeciętne zatrudnienie w 2019 r., według sprawozdania Rb-70, wyniosło cztery osoby i było niższe o dwie osoby (tj. o 33,0%) od przeciętnego zatrudnienia w 2018 r.

W wyniku analizy danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28) nie stwierdzono przekroczenia planowanych wydatków na wynagrodzenia w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

(akta kontroli str. 133-137, 310-312)

W latach 2018-2019 u dysponenta III stopnia nie zatrudniono osób, które wykonywałyby zadania na rzecz kontrolowanej jednostki w innej formie, niż umowa o pracę.

(akta kontroli str. 138-139)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Nierzetelne przeprowadzenie kontroli merytorycznej trzech faktur dotyczących realizacji umowy⁴⁹ pn.: *Świadczenie usług tłumaczeniowych i usług dodatkowych*, w których błędnie wskazano podstawę prawną udzielenia zamówienia.

Przedmiotowa umowa została zawarta z wyłączeniem stosowania pzp⁵⁰. W opisach merytorycznych trzech faktur⁵¹, na łączną kwotę 22,8 tys. zł, jako podstawę prawną udzielenia zamówienia błędnie wskazano art. 39 pzp, a w myśl § 11 ust. 2 lit. i *Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w MGMIŻŚ*, stanowiącego załącznik do Zarządzenia Nr 6 Dyrektora Generalnego MGMIŻŚ z dnia 31 lipca 2018 r. opis merytoryczny faktury powinien zawierać m.in. *informację dotyczącą zgodności z ustawą Pzp lub braku konieczności zastosowania ustawy Pzp*. Zgodnie z powyższym opisy merytoryczne trzech ww. dokumentów księgowych powinny zawierać zapis: *brak konieczności zastosowania ustawy Pzp*.

(akta kontroli str. 95-98, 237-242)

Dyrektor DGMIŻŚ wyjaśniła że: (...) *Akceptacja omyłki pisarskiej, dotyczącej zamieszczenia w opisach faktur błędnego artykułu ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych nie miała wpływu na dokonanie rozliczenia z wykonawcą zadania. Ponadto wyjaśniła: akceptacja opisów merytorycznych faktur nr: (...), z omyłkową podstawą prawną dla dokonania wydatku na usługę tłumaczeniową, miała charakter incydentalnego uchybienia w zastosowaniu zasad*

⁴⁹ Umowa nr BBF.IV.320.WU.3.2019/179 z dnia 22 lutego 2019 r.

⁵⁰ Umowa została zawarta na podstawie art. 4 pkt 8, w związku z art. 6a Pzp dla zamówienia, którego wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro.

⁵¹ Faktury nr: PF2019-001794 z dnia 25 czerwca 2019 r. na kwotę 5,9 tys. zł; PF2019-002810 z dnia 9 października 2019 r. na kwotę 14,5 tys. zł oraz PF2019-003066 z dnia 31 października 2019 r. na kwotę 2,4 tys. zł.

kontroli zarządczej, w postaci niewystarczająco skrupulatnej kontroli wszystkich elementów opisu merytorycznego przedmiotowych faktur (...).

(akta kontroli str. 245)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

W 2019 r. nie planowano i nie realizowano żadnych wydatków z budżetu środków europejskich.

Stwierzone nieprawidłowości

NIK nie dokonuje oceny ww. obszaru z uwagi na nieprzewodzenie badań kontrolnych w obszarze wydatków budżetu środków europejskich.

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu faktycznego

W formularzu *BZCM Zestawienie propozycji celów i mierników*, przekazanym do Ministerstwa Finansów w dniu 31 października 2018 r., dla części budżetowej 22, w ramach funkcji 12 *Środowisko*, wykazano jedno zadanie 12.5.W *Ochrona wód i gospodarowanie zasobami wodnymi*, a w ramach tego zadania trzy podzadania:

- 12.5.1.W *Kształtowanie, ochrona i wykorzystanie zasobów wodnych*, w ramach którego wykazano sześć działań⁵²;
- 12.5.2.W *Utrzymanie wód i urządzeń wodnych wraz z infrastrukturą związaną z gospodarowaniem zasobami wodnymi*, w ramach którego wykazano cztery działania⁵³;
- 12.5.3.W *Ochrona przeciwpowodziowa*, w ramach którego wykazano cztery działania⁵⁴.

W dniu 22 sierpnia 2019 r. Minister przekazał Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie Finansów korektę formularza BZCM dotyczącą określenia miernika dla działania 12.5.1.1.

(akta kontroli str. 24-30)

Zgodnie z rocznym sprawozdaniem Rb-BZ1 (korekta)⁵⁵ przekazanym do Ministerstwa Finansów, w MG MiŻŚ, w ramach funkcji 11 *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic* realizowano jedno zadanie, jedno podzadanie i trzy działania. Plan wydatków na realizację zadania przed zmianą wynosił 1 785,0 tys. zł, a po zmianie – 1 739,0 tys. zł. Na realizację zadania 11.4.W *Gotowość struktur administracyjno-gospodarczych kraju do obrony państwa* wydatkowano 1 603,8 tys. zł, tj. 92,2% planu.

W ramach funkcji 12 *Środowisko* realizowano jedno zadanie – 12.5.W *Ochrona wód i gospodarowanie zasobami wodnymi*, dwa podzadania i dwa działania. Na realizację zadania planowano wydatki (plan przed zmianami) – 1 152 748,0 tys. zł, a po zmianach – 1 516 401,5 tys. zł. Wykonanie wyniosło 1 499 783,3 tys. zł, tj. 98,9%. Miernikiem dla funkcji 12 *Środowisko*, zamieszczonym w formularzu BZCM,

⁵² Działanie: 12.5.1.1 Planowanie i koordynacja w gospodarowaniu wodami; 12.5.1.2 Inwestycje w zakresie kształtowania zasobów wodnych; 12.5.1.3 Nadzór nad gospodarowaniem wodami; 12.5.1.4 Baza danych systemu informacyjnego gospodarowania wodami; 12.5.1.5.W Przeciwdziałanie skutkom suszy i 12.5.1.6 Rozpoznanie, bilansowanie i ochrona wód podziemnych.

⁵³ Działania: 12.5.2.1 W Bieżące utrzymanie wód, remonty budowli i budynków oraz nowa zabudowa hydrotechniczna; 12.5.2.2 Ocena i kontrola stanu technicznego budowli hydrotechnicznych i budynków; 12.5.2.3. Wykonywanie praw właścicielskich w zakresie powierzonego majątku i 12.5.2.4 Usuwanie skutków powodzi.

⁵⁴ Działania: 12.5.3.1 Planowanie i koordynacja zarządzania ryzykiem powodziowym; 12.5.3.2.W W Budowa i przebudowa infrastruktury przeciwpowodziowej; 12.5.3.3 Zapewnienie zimowej osłony przeciwpowodziowej i 12.5.3.4 Osłona hydrologiczna i meteorologiczna.

⁵⁵ Rb-BZ2 Roczne sprawozdanie z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym za okres od początku roku do 31 grudnia 2019 r. korekta z dnia 30 marca 2020 r.

był stosunek liczby zakończonych inwestycji hydrotechnicznych w danym roku do liczby takich inwestycji zakończonych w roku poprzednim (w %), a dla zadania – stopień realizacji planów zarządzania ryzykiem powodziowym (PZRP) oraz programu wodno-środowiskowego kraju (PWŚK) (w %). Planowana (po zmianach) wartość miernika dla zadania wynosiła 66,75 (przed zmianami: 36,5). Osiągnięta wartość wyniosła 62⁵⁶. Największe wydatki poniesiono na działanie 12.5.1.1.W *Planowanie i koordynacja w gospodarowaniu wodami* realizowane w ramach podzadania 12.5.1.W *Kształtowanie, ochrona i wykorzystanie zasobów wodnych* – 1 492 556,8 tys. zł, co stanowiło 98,9% planu wydatków po zmianach.

(akta kontroli str. 32-39, 854-862)

Dyrektor BBF wyjaśniła: *Formularz BZCM Zestawienie propozycji celów i mierników odnosi się do całości działań realizowanych przez jednostki podległe i nadzorowane w części 22 - Gospodarka wodna. Działania wykazane w sprawozdaniu Rb-BZ1 są zgodne z planem finansowym dla części 22. Ponadto, reszta działań realizowanych przez PGW WP ma odzwierciedlenie w sprawozdaniu Rb-BZ2.*

(akta kontroli str. 811-815)

Zastępca Dyrektora DGWiŻŚ, odnośnie do przyczyny zwiększenia, dla zadania 12.5.W, wartości miernika: *Stopień realizacji przez PGW WP zadań ujętych w planach zarządzania ryzykiem powodziowym (PZRP) oraz programie wodno-środowiskowym kraju (PWŚK) z 36,50% do 66,75% (tj. o 82,3%) przy jednoczesnym zwiększeniu planowanych wydatków o 363 653,5 tys. zł (tj. o 31,5%) wyjaśnił: W ramach zadania 12.5.W zmiany miernika (...) dokonano w 2018 r. Zmiana ta wynikała przede wszystkim ze zmiany legislacyjnej (...) oraz powołania jednostki PGW WP (...). (W 2019 r. na etapie przekazywania dokumentów musiało dojść do omyłki, gdyż miernik planowany był przez PGW WP na poziomie 66,75%. Odnośnie do przyczyny nieosiągnięcia planowanego miernika ustalonego dla zadania 12.5W (osiągnięto 92,9% planowanego miernika), przy jednoczesnym wydatkowaniu 98,9% planowanej kwoty wyjaśnił: Przyczyny tego stanu były następujące: odchylenie od zakładanej wartości miernika w ramach zadania „Utrzymaniu Platformy Informatycznej Ochrony Przeciwpowodziowej (PIOP)” wynika z przeprowadzonych analiz zasadności dalszego utrzymywania platformy PIOP. Ze względu na wdrożenie przez Wody Polskie w 2019 r. systemu ISOK, (...) odstąpiono od koncepcji utrzymywania w sposób stały odrębnej platformy informatycznej. (...) Nieznaczne odchylenie od zakładanej wartości miernika w ramach zadania „Wdrożenie instrumentów wspierających realizację działań PZRP” wynika z wydłużonego czasu przygotowanie dokumentacji przetargowej na realizację zadania.*

Odnośnie do przyczyn ponad trzydziestodwukrotnego zwiększenia planu wydatków w ramach podzadania 12.5.3.W Zastępca Dyrektora DGWiŻŚ wyjaśnił: *Zmiana planu wydatków spowodowana była zwiększeniem planu wydatków Biura Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry i Wisły i wynikała z planowanych wystąpień o środki z rezerwy celowej poz. 4 zarezerwowanych dla wdrażania Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły (POPDO) oraz Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry (POPDO). (...) W ramach powyższego miernika kontynuowano realizację zadań przeciwpowodziowych wynikających m. in. z powyższych programów, a także w ramach przedsięwzięć współfinansowanych ze środków UE służących poprawie bezpieczeństwa powodziowego. Mając na względzie, że realizowane zadania mają charakter inwestycji budowlanych, co wiąże się z dużą zmiennością*

⁵⁶ ibidem.

harmonogramów prac, przede wszystkim ze względu na zmieniające się warunki atmosferyczne oraz pozyskiwanie pozwoleń administracyjnych, możliwość odchylenia planu od wykonania wpisane są w skomplikowany charakter tych zadań.

(akta kontroli str. 816-819A, 863-864)

Zastępca Dyrektora DGWiŻŚ wyjaśnił, że: *zgodnie z przedstawionym przez PGW WP sprawozdaniem z wykonania planu finansowanego za 2018 rok „Stopień zaawansowania prac nad II aktualizacją planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy” wyniósł 53%.*

W ramach realizacji podzadania 12.5.3.W największe wydatki 424 164,2 tys. zł poniesiono na przedsięwzięcia: *Zbiornik przeciwpowodziowy Racibórz Dolny na rzece Odrze województwie śląskim (polder) – (stan zaawansowania na koniec 2018 r. – 59,3%, a na koniec 2019 r. – 88,6%); Ochrona przed powodzią Kotliny Kłodzkiej ze szczególnym uwzględnieniem ochrony Miasta Kłodzka (komponent 2A) – 97 718,8 tys. zł (stan zaawansowania poszczególnych elementów przedsięwzięcia na koniec 2018 r. – od 0,9% do 12,7%, a na koniec 2019 r. – od 2,1% do 54%); Kwiatkowice - Rogów Legnicki - odbudowa wałów p/pow., gm. Prochowice – 45 716,9 tys. zł (stan zaawansowania na koniec 2018 r. – 16,3%, a na koniec 2019 r. – 100%); Ochrona przeciwpowodziowa Tarnobrzegu zadanie Wisła Etap 2 - Rozbudowa prawego wału rzeki Wisły na dł. 13,959 km, prawego wału rzeki San na dł. 2,193 km oraz lewego wału rzeki Łęg na dł. 0,112 km, na terenie gm. Gorzyce i gm. Radomyśl nad Sanem, woj. podkarpackie – 33 616,9 tys. zł (stan zaawansowania na koniec 2018 r. – 5,3%, a na koniec 2019 r. – 53,4%).*

(akta kontroli str. 820-824, 859-862)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W formularzu BZCM *Zestawienie propozycji celów i mierników na 2019 r. realizowanych przez MGWiŻŚ* przekazanym w dniu 31 października 2018 r. do Ministerstwa Finansów⁵⁷ Dyrektor BBF wskazała algorytm wyliczenia miernika dla funkcji 12 Środowisko, jako wyrażony procentowo stosunek liczby zakończonych inwestycji hydrotechnicznych w danym roku do liczby zakończonych inwestycji hydrotechnicznych w roku poprzednim, a nie jako wyrażony procentowo stosunek liczby zakończonych inwestycji hydrotechnicznych w danym roku do liczby inwestycji hydrotechnicznych niezbędnych do zrealizowania w celu osiągnięcia założonego celu, tj. zaspokojenia potrzeb wodnych ludności i gospodarki narodowej oraz ograniczenie zagrożeń wywołanych przez powódzie i susze, w połączeniu z utrzymaniem dobrego stanu wód i związanych z nim ekosystemów, pomimo że zgodnie z pkt 13.1 oraz pkt 13.4 załącznika nr 48 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie *szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej*⁵⁸, w myśl których mierniki służą rzetelnemu pomiarowi i obiektywnej ocenie efektywności lub skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym, a miernik wskazuje stopień realizacji celu działalności państwa.

(akta kontroli str. 24-31)

Dyrektor BBF wyjaśniła: *BBF przy opracowywaniu zbiorczego formularza BZCM opiera się na materiałach opracowanych lub zaakceptowanych i przekazanych przez departamenty merytorycznie nadzorujące jednostki*

⁵⁷ Przy piśmie znak: BBF.WP.I.310.44.2018.AC(1).

⁵⁸ Dz. Urz. z 2019 r. poz. 183.

podległe/nadzorowane. W zakresie przedmiotowego miernika BBF, otrzymało wkład z DGWiŻŚ (...). Materiał przekazany jest traktowany jako merytorycznie zgodny z wytycznymi. (...) BBF po przeanalizowaniu miernika dla funkcji 12. Środowisko, sugerowało zmianę lub doprecyzowanie przedmiotowego miernika (...), DGWiŻŚ nie zgłosił stanowiska w tej kwestii.

(akt kontroli str. 121-132)

Dyrektor DGWiŻŚ podała: Minister (...) na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 stycznia 2018 r. (...) przejął dział administracji rządowej „gospodarka wodna” i od tego momentu prowadził proces transformacji związany z funkcjonowaniem systemu gospodarki wodnej w oparciu o przepisy znowelizowanej ustawy Prawo wodne. Planowanie zestawienia wydatków budżetowych w układzie zadaniowym na 2019 rok i kolejne lata tworzone było zgodnie z funkcjonującymi już rozwiązaniami. Z uwagi, iż prace nad budżetem na 2019 rok prowadzone były w maju i czerwcu 2018 r., mierniki z 2018 roku zostały przeniesione również na 2019 rok. Pani (...) nie jest już pracownikiem ministerstwa i udzielenie szczegółowej odpowiedzi na pytanie o brak reakcji pisemnej na maila nie jest możliwe. Uzgodnienia robocze między pracownikami są realizowane w różnej formie i nie jest wykluczone, że wymiana informacji nastąpiła w bezpośredniej rozmowie. W ocenie tej sytuacji istotny jest fakt, że gdyby wyjaśnienie na poziomie pracowników nie były wystarczające, BBF zwróciłoby się do DGWiŻŚ o stanowisko na piśmie.

(akta kontroli, str. 514-516)

Odnosnie do przyczyn zgłoszenia przez BBF uwag do omawianego miernika dopiero w dniu 27 grudnia 2018 r., Dyrektor BBF wyjaśniła: Termin 27 grudnia 2018 r. wynikał z terminu przekazania do Ministerstwa Finansów formularza BZCM. (...) Formularz BZCM, przekazany do Ministerstwa Finansów w dniu 31 października 2018 r. miał na celu przekazanie zgodnie z § 17 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów (...) w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej, zestawienie propozycji celów i mierników podzadań i działań realizowanych w kolejnym roku. W terminie do grudnia 2018 r. DGWiŻŚ (...) miał możliwość zmiany celu i miernika, jak również algorytmu wyliczania miernika.

(akta kontroli str. 129-132, 178-179)

Dyrektor DGWiŻŚ wyjaśniła: Minister (...) na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 stycznia 2018 r. (...) przejął dział administracji rządowej „gospodarka wodna” i od tego momentu prowadził proces transformacji związany z funkcjonowaniem systemu gospodarki wodnej w oparciu o przepisy znowelizowanej ustawy Prawo wodne. Planowanie zestawienia wydatków budżetowych w układzie zadaniowym na 2019 rok i kolejne lata tworzone było zgodnie z funkcjonującymi już rozwiązaniami. Z uwagi, iż prace nad budżetem na 2019 rok prowadzone były w maju i czerwcu 2018 r., mierniki z 2018 roku zostały przeniesione również na 2019 rok.

(akta kontroli str. 514-516)

W ocenie NIK miernik określony poprzez stosunek liczby inwestycji zrealizowanych w danym roku do liczby inwestycji zrealizowanych w roku poprzednim nie może służyć rzetelnemu pomiarowi i obiektywnej ocenie efektywności lub skuteczności realizacji planu finansowego w układzie zadaniowym.

Przyjęcie miernika niesłużącego rzetelnemu pomiarowi i obiektywnej ocenie efektywności lub skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym

niewskazującego na stopień realizacji celu działalności państwa było niezgodne z prawem.

Tym samym Minister GMiŻŚ nie zrealizował wniosku pokontrolnego sformułowanego po kontroli wykonania budżetu państwa 2018 r. w zakresie części 22 – *Gospodarka wodna* dotyczącego ustalania mierników posiadających cechy określone w nocie budżetowej, w tym umożliwiających pomiar efektów stosownie do poniesionych nakładów.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, poniesione wydatki z budżetu państwa i udzielone dotacje dla PGW WP były legalne, celowe i gospodarne.

Zdaniem NIK zdefiniowanie w układzie zadaniowym wydatków budżetu państwa miernika niezgodnie z wymogami rozporządzenia *Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej* uniemożliwiło ocenę efektywności wykorzystanych środków.

NIK ocenia, jako postępowanie nierzetelne zaniechanie działań mających na celu zapewnienie w 2019 r. finansowania ze środków budżetu państwa zadania PSHM, o którym mowa w art. 376 pkt 2 ustawy – *Prawo wodne*.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość

3.1 Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2019 r. przez dysponenta części 22 – *Gospodarka wodna* i sprawozdań jednostkowych dysponenta III stopnia MGiŻŚ:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23);
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27);
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28);
- z wykonania planu wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego (Rb-28NW);
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy);
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1);
- w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

(akta kontroli str. 116-118, 288-293, 306-315, 321-325, 513)

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 22 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność

sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym.

(akta kontroli str. 523-526, 628-634)

Sprawozdanie Rb-BZ1 było zgodne z planem finansowym w zakresie wydatków w układzie zadaniowym i danymi zawartymi w ewidencji księgowej.

(akta kontroli str. 32-36, 855-856, 523-526, 628-634)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 22 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym.

V. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

NIK nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Zdefiniowanie dla Funkcji 12 – Środowisko miernika umożliwiającego ustalenie stopnia realizacji celu.
2. Wyeliminowanie przypadków błędnego opisu merytorycznego dowodów księgowych.
3. Podjęcie działań mających na celu zapewnienie finansowania zadania PSHM, o którym mowa w art. 376 pkt 2 ustawy – *Prawo wodne*, ze środków budżetu państwa.

VI. 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 piśmie⁵⁹ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

⁵⁹ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa 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.

Najwyższa Izba Kontroli informuje, że wystąpienia pokontrolne po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. stanowią podstawę sporządzenia *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 r.*, której terminowe przedłożenie jest obowiązkiem Najwyższej Izby Kontroli określonym w art. 226 ust. 2 Konstytucji. Realizacja ustrojowego obowiązku Najwyższej Izby Kontroli w stosunku do Sejmu, umożliwiającą dochowanie przez Sejm terminu określonego w art. 226 ust. 2 Konstytucji, stanowi realizację ważnego interesu społecznego. Wobec powyższego, na podstawie art. 15z ust. 4 pkt 2 w zw. z ust. 1 pkt 10 i ust. 7 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁶⁰, organ kontrolowany zobowiązany jest w terminie określonym w art. 54 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wnieść zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego albo poinformować w tym terminie o niewniesieniu 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, dnia 16 kwietnia 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marek Opiola

⁶⁰ Dz.U. poz.374, 567 i 568