



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Środowiska

KSI.410.001.03.2020

Tekst jednolity*

Pan
Przemysław Daca
Prezes
*Państwowego Gospodarstwa Wodnego
Wody Polskie*
w Warszawie
ul. Grzybowska 80/82
00-844 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

* Uwzględniono zmiany wprowadzone Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 3 czerwca 2020 r. oraz sprostowano, w trybie art. 35c ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, oczywiste omyłki pisarskie w wystąpieniu pokontrolnym.

P/20/001 Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. – wykonanie planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie

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	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (dalej: „PGW WP” lub „Wody Polskie”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Przemysław Daca, Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (dalej: „Prezes PGW WP” lub „Prezes Wód Polskich”), od 17 stycznia 2018 r. (akta kontroli str. 3001)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Jolanta Zielińska – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/17/2020 z 24 stycznia 2020 r.2. Damian Pazio – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/18/2020 z 24 stycznia 2020 r.3. Andrzej Szymczyk – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/19/2020 z 24 stycznia 2020 r.4. Krzysztof Dąbrowski – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/22/2020 z 19 lutego 2020 r. (akta kontroli str. 1-8)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	<p>Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2019 r. planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań. Ocenie podlegały w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none">– planowanie i wykonanie przychodów, w tym działania związane z pobieraniem i egzekucją przychodów z prowadzenia własnej działalności,– planowanie i wykonanie kosztów i wydatków majątkowych oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji,– wykorzystanie dotacji z budżetu państwa, w tym przekazanych na realizację programów/projektów finansowanych z udziałem środków z budżetu UE,– gospodarowanie wolnymi środkami,– prowadzenie ksiąg rachunkowych,– 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 i prowadzenia ksiąg rachunkowych.
Zakres kontroli	Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm. Dalej: „ustawa o NIK.

- analizy wykonania planu przychodów,
- szczegółowej kontroli prawidłowości i terminowości ustalenia wybranych należności oraz windykacji zaległości,
- analizy stanu należności pozostałych do zapłaty,
- analizy realizacji kosztów i wydatków majątkowych, w tym współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej,
- analizy kosztów i wydatków majątkowych,
- analizy realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków,
- analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analizy przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- kontroli wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w planie finansowym według układu zadaniowego,
- analizy stanu zobowiązań,
- analitycznego przeglądu ksiąg rachunkowych,
- szczegółowej kontroli wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analizy prawidłowości sporządzenia sprawozdań.

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

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny wykonania rocznego planu finansowego w 2019 r. ze względu na fakt, iż sprawozdanie z wykonania planu finansowego w PGW WP za 2019 r. sporządzone w trakcie niniejszej kontroli było sprawozdaniem wstępnym prezentującym dane finansowe nieostateczne. W PGW WP na dzień zakończenia kontroli trwały jeszcze prace nad sporządzeniem sprawozdania z wykonania planu finansowego za 2019 r., którego termin przekazania do Ministra GMiŻS oraz Ministra Finansów upływał 15 kwietnia br.

W toku wymienionych powyżej działań kontrolnych stwierdzono m.in., że:

- pomimo istniejących przesłanek do aktualizacji planu finansowego w trakcie 2019 r., nie podjęto działań, zgodnie z wymogami przepisów prawa takich jak: ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowość³ (dalej: „uor”), ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ (dalej: „ufp”), ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne⁵ (dalej: „ustawa – Prawo wodne”);
- nie prowadzono bieżącego monitoringu realizacji planu finansowego, pomimo dysponowania odpowiednią funkcjonalnością w systemie finansowo-księgowym;
- nie sporządzono projektu planu finansowego zgodnego z wymogami określonymi w przepisach;

² 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.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 351.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 869.

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 310.

- dokonywano zmian w planach jednostek organizacyjnych PGW WP na 2019 r. niezgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami, a także po zakończeniu roku budżetowego, tj. w 2020 r.;
- wyznaczono termin na składanie ofert w postępowaniu o zamówienie publiczne niezgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*⁶ (dalej: „ustawa pzp”);
- nie dochowano terminu przekazania do Urzędu Publikacji Unii Europejskiej (dalej: „UPUE”) ogłoszenie o wyborze wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego;
- Zastępca Prezesa PGW WP zawarła umowę dotacji niezgodnie z udzielonym upoważnieniem;
- nierzetelnie sporządzono roczne sprawozdanie z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym PGW WP za 2019 r. (RB-BZ 2) oraz formularz opisowy prezentujący wykonanie planu finansowego w układzie zadaniowym państwowej osoby prawnej w 2019 r.;
- stosowano mierniki realizacji planu finansowego w układzie zadaniowym, na które PGW WP nie miało wpływu oraz które nie służyły rzetelnemu pomiarowi i obiektywnej ocenie efektywności oraz skuteczności realizacji planu finansowego w układzie zadaniowym;
- powierzano pracownikom Wód Polskich zadania z zakresu rachunkowości, niezgodnie z art. 53 ufp⁷;
- nie dochodzono lub nieterminowo dochodzono należności zaległych.

Poza tym badanie zapisów księgowych i powiązanych z nimi dowodów księgowych wykazało, że w księgach rachunkowych ujęto dodowy księgowe zawierające błędne dane. Stwierdzono także nieprawidłowości w zakresie ich zatwierdzania, kontroli wstępnej, w tym kontroli merytorycznej dowodów księgowych. Stwierdzono przypadki ujmowania operacji gospodarczych w niewłaściwym okresie rozliczeniowym. Dziennik będący elementem ksiąg rachunkowych, był prowadzony w PGW WP z naruszeniem przepisów uor.

Niemniej jednak, w trakcie kontroli były podejmowane w Departamencie Księgowym działania w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Odnotowano, iż *Zakładowy Plan Kont* wymaga aktualizacji, w celu usunięcia stwierdzonych w nim omyłek pisarskich;

W ocenie NIK, powyższe nieprawidłowości świadczą o niewystarczającej skuteczności systemu kontroli zarządczej, w tym ustaleniu mechanizmów kontroli niestanowiących wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny sporządzonych przez kontrolowaną jednostkę sprawozdań Rb-N oraz Rb-Z za IV kwartał 2019 r. ze względu na brak możliwości weryfikacji danych zawartych w tych sprawozdaniach, w skutek nieprzedłożenia do czasu zakończenia kontroli danych z systemu finansowo-księgowego, tj. zestawienia obrotów i sald na dzień sporządzenia tych sprawozdań, potwierdzających prawidłowość danych w tych sprawozdaniach.

NIK stwierdza, że ww. sprawozdania zostały przekazane do MGiMŻŚ w terminie.

⁶ Dz. U z 2019 r. poz. 1843.

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 869.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wykonanie planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie

Na podstawie rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej⁹ Prezes PGW WP przy piśmie z dnia 20 lutego 2018 r. przekazał do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Gospodarki Morskiej o Żeglugi Śródlądowej (dalej: „MGMiŻŚ”) projekt planu finansowego (formularz PF-OSPR) PGW WP na rok 2019.

(akta kontroli str. 9-14)

W uzasadnieniu do formularza PF-OSPR dla projektu budżetu państwa na 2019 r., przekazanego do Dyrektora Biura Budżetowo-Finansowego w MGMTiŻŚ przy piśmie z 9 marca 2018 r.¹⁰, Prezes Wód Polskich wskazał m.in., że: *Brak danych strony samorządowej w zakresie finansowego wymiaru zadań przejmowanych przez PGW WP wpływa na wysokie ryzyko wystąpienia rozbieżności planu finansowego z rzeczywistymi wydatkami, koniecznymi do poniesienia szczególnie w pierwszych latach działalności PGW WP oraz Oczywistym ryzykiem planistycznym jest przyjmowanie z OSR poziomu przychodów pochodzących z opłat za usługi wodne. Trudno na dzień dzisiejszy przewidzieć wysokość i terminy wpływu opłat a ujęcie ich wartości w planie wskazuje na możliwość ich wykorzystania od początku roku. Odnośnie do przyjętej równowartości odpisów amortyzacyjnych Prezes PGW WP wskazał: Na obecną chwilę możliwe jest przyjęcie wyłącznie wartości szacunkowej amortyzacji, ponieważ bilans otwarcie i plan amortyzacji możliwy będzie do pozyskania dopiero po przyjęciu bilansu za 2017 rok dla części 22- Gospodarka wodna oraz ujęciu w ewidencji księgowej wszystkich pozycji majątkowych przejmowanych w trakcie 2018 roku ze sfery samorządowej i pozyskanych w drodze zakupu.*

Natomiast w piśmie z dnia 10 lipca 2018 r.¹¹, skierowanym do Podsekretarza Stanu w MGMTiŻŚ, Prezes Wód Polskich określił, że: *zabezpieczenie finansowe z budżetu państwa w formie dotacji celowej dla PGW WP powinno osiągnąć poziom 631 330 tys. zł, co umożliwiłoby realizację zadań statutowych w oczekiwanym standardzie i zakresie rzeczowym.*

W piśmie z dnia 23 lipca 2018 r. skierowanym do Podsekretarza Stanu w MGMTiŻŚ Prezes PGW WP sygnalizował, że wstępnie: *przyznany limit wydatków na 2019 r. nie zabezpiecza nawet najpilniejszych potrzeb finansowych gospodarki wodnej oraz w projekcie planu finansowego nie ma odzwierciedlenia zgłaszane przez instytuty IMiGW oraz PIG zabezpieczenie funkcjonowania służb państwowych w zakresie zadań: Wykonanie pomiarów, badań i ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wałów przeciwpowodziowych stanowiących własność Skarbu Państwa realizowanych przez Ośrodek Technicznej Kontroli Zapór IMiGW, działalności państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej.*

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. z 2017 r. poz. 1154 uchylone z dniem 31 stycznia 2019 r. przez rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu, terminu i trybów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej – Dz. U. z 2019 r. poz. 183.

¹⁰ Pismo znak KEK.311.6.2019.1.mw wysłane z Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej w dniu 12 marca 2018 r.

¹¹ Znak KEK.311.29.2018.

Z kolei w piśmie z dnia 3 sierpnia 2018 r. Prezes PGW WP sygnalizował Podsekretarz Stanu w MGMIŻŚ, że: *prognozowane przychody oraz limit wydatków na 2019 rok nie zabezpieczają nawet najpilniejszych potrzeb finansowych gospodarki wodnej*, w tym m.in. na utrzymanie wód i urządzeń wodnych, na zobowiązania wynikające z decyzji nakazowych wydawanych przez organy nadzoru budowlanego, na sfinansowanie szkód powodziowych z 18-20 lipca 2018 r., na finansowanie służb państwowych, na realizację zadań inwestycyjnych.

W piśmie z dnia 13 sierpnia 2018 r. skierowanym do Podsekretarz Stanu w MGMIŻŚ Zastępca Prezesa Wód Polskich działający z upoważnienia Prezesa PGW WP podtrzymał stanowisko odnośnie do dążenia *do zwiększenia dotacji z budżetu państwa w celu zabezpieczenia rzeczywistych kosztów oraz inwestycji wynikających wprost z ustawy Prawo wodne* wynikające m.in. z *urealnionych, niższych niż zakładano na etapie opracowywania OSR do Prawa wodnego przychodów PGW WP oraz uwzględnienia w projekcie planu wydatków przeznaczonych na realizację zadań ujętych w art. 240 ustawy Prawo wodne*.

(akta kontroli str. 17-34, 56-170)

Projekt planu finansowego PGW WP na 2019 r. (formularz PF-OSPR) był czterokrotnie¹² korygowany.

Zmiany wprowadzone korektą z dnia 10 lipca 2018 r. wynikały m.in. z możliwości uzyskania dodatkowych przychodów w formie dotacji, w związku ze zwiększeniem limitu wydatków w części – 22 *Gospodarka wodna*.

Dokonanie zmian w projekcie planu finansowego PGW WP było podyktowane również aktualizacją danych w zakresie: stanu na początek roku środków pieniężnych (poz. I.1.1 projektu planu finansowego PGW WP); odsetek od depozytów u Ministra Finansów (poz. II.1.3); kosztów ogółem (poz. III) – również w wyniku ustnych ustaleń i konieczności wynikającej ze zmiany wysokości szacowanych, przez Departament Usług Wodnych, przychodów za usługi wodne na podstawie danych pozyskanych z rzgw, tj. zmniejszenia tych przychodów z pierwotnie szacowanych na 864 870 tys. zł do wysokości 235 817 tys. zł (poz. II.1.3); podatku dochodowego od osób prawnych (poz. V.1) na podstawie wykonania za I półrocze 2018 r. oraz informacji ustnej uzyskanej od Dyrektora Departamentu Ekonomicznego; środków na wydatki majątkowe pozyskane z funduszy ochrony środowiska (NFOŚiGW, wfośigw), po uzyskaniu danych z jednostek organizacyjnych PGW WP (poz. VIII.4); wkładu własnego środków na wydatki inwestycyjne, na podstawie potrzeb inwestycyjnych zgłoszonych przez Departament Ochrony Przed Powodzią i Suszą (poz. VIII.5); środków przyznanych innym podmiotom, które zostały *urealnione w stosunku do OSR ustawy Prawo wodne* – według informacji roboczej wprowadzonej przez Dyrektora Departamentu Ekonomicznego w wersji elektronicznej projektu planu finansowego na 2019 r. (poz. IX); środków pieniężnych według stanu na koniec roku (poz. X.1.1).

(akta kontroli str. 30-34, 60-64, 118-122, 171-175, 191-316, 555-559, 563-566)

Korekta projektu planu finansowego PGW WP na 2019 r. z 23 lipca 2018 r. w ujęciu memoriałowym (część A) wynikała z błędu rachunkowego, popełnionego w PGW WP w poz. II – *Przychody ogółem* na kwotę (-)54 tys. zł.

(akta kontroli str. 56-89, 194, 198-199)

¹² Przy piśmie: z dnia 10 lipca 2018 r. znak KEK.311.29.2018; z dnia 23 lipca 2018 r. znak KEK.311.29.2018.1; z dnia 3 sierpnia 2018 r. znak KEK.311.29.2018.1 oraz projekt planu finansowego PGW WP na 2019 r. z dnia 21 września 2018 r. dostarczony do MGMIŻŚ w dniu 24 września 2018 r.

W korekcie projektu planu finansowego PGW WP na 2019 r. z dnia 3 sierpnia 2018 r. zmienione wartości w pozycjach: I.3; II; II.1.3-II.1.5; III; III.1; III.1.3; III.1.9; X.1.1; X.3 wynikały z m.in. z błędów własnych PGW WP, np. wcześniejsze błędne rozpisanie przychodów w poz. II.1.3 – II.1.5.

(akta kontroli str. 90-168, 194-199)

W dniu 24 września 2018 r. PGW WP dostarczyło do Departamentu Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej MG MiŻŚ ostateczną wersję projektu planu finansowego PGW WP na 2019 r. sporządzonego w dniu 21 września 2018 r. Według wyjaśnień złożonych przez Dyrektora Departamentu Ekonomicznego: *podstawą przekazania korekty planu finansowego PGW WP na 2019 r. była informacja e-mail z dnia 20.09.2018 r. od Zastępcy Dyrektora Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej w Ministerstwie Finansów wraz z propozycją projektu planu finansowego PGW WP, w którym uwzględnione zostały zmiany uzgodnione z Zastępcą Dyrektora Departamentu Finansowania Sfery Gospodarczej w Ministerstwie Finansów.*

(akta kontroli str. 171-190, 197, 307-311)

W ostatecznym projekcie planu finansowego PGW WP na 2019 r. z dnia 21 września 2018 r., w porównaniu z projektem tego planu przekazanym do MG MiŻŚ, zmniejszone zostały m.in.: przychody ogółem o kwotę 398 925 tys. zł, koszty ogółem o kwotę 451 562 tys. zł.

Zwiększone zostały per saldo dotacje z budżetu państwa (poz. II.2) o kwotę 278 035 tys. zł. Równocześnie uległ zmianie wynik brutto (poz. IV) ze straty (- 49 537 tys. zł) na zysk w kwocie 3 100 tys. zł. Po uwzględnieniu obowiązkowego obciążenia wyniku finansowego, zaplanowany wynik netto (poz. VI) wyniósł 0 tys. zł.

W 2019 r. w PGW WP została zapewniona, w systemie finansowo-księgowym EDEN, funkcjonalność¹³ umożliwiająca monitorowanie wykonania planu finansowego na koniec miesiąca. Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez Prezesa PGW WP uzyskanie danych o wykonaniu planu na inny dzień niż ostatni dzień miesiąca *nie jest możliwe do określenia ze względu na ograniczenia systemu finansowo-księgowego.*

(akta kontroli str. 198-199, 710-713)

Dyrektor Departamentu Ekonomicznego w wyjaśnieniach podał m.in., że: *W opinii Departamentu Ekonomicznego wdrożone rozwiązanie zapewnia automatyczne uzyskiwanie danych dotyczących wykonania planu finansowego Wód Polskich w poszczególnych jego pozycjach. Wg wiedzy DE, przedmiotowe dane są pobierane z modułu „księgowość” na podstawie zapisów księgowych dokonywanych na poszczególnych kontach rachunkowych.*

W przypadku uruchomienia nowej dotacji wymagane jest wprowadzenie do systemu nowego oznaczenia wskazującego źródło finansowania (oznaczenie wprowadza firma (...) po uprzednim zgłoszeniu przez pracownika Departamentu Księgowości). Na tej podstawie pracownik Departamentu Ekonomicznego, manualnie wprowadza przedmiotowy symbol do formatki, w której dokonuje się tzw. mapowania (proces ten polega na przypisaniu do poszczególnych pozycji sprawozdania z wykonania planu finansowego PGW WP kont księgowych wraz ze źródłem finansowania i ewentualną dalszą analityką). Projekt planu finansowego PGW WP na 2019 r. sporządzony w dniu 21 września 2018 r.

¹³ Pierwsze efekty prac firmy, która opracowała przedmiotową funkcjonalność, zostały zaprezentowane w Systemie EDEN, po 7 maja 2019 r.

Mając na uwadze powyższe, w przypadku dokonywania zmian w analityce kont księgowych może zaistnieć sytuacja polegająca na manualnym wprowadzeniu m.in. nowego źródła finansowania.

Jednocześnie informujemy, iż w związku z corocznym podpisywaniem m.in. nowych umów dotacji celowych, w obecnym kształcie systemu i przyjętych rozwiązaniach aktualizacja formatki umożliwiającej dopisanie kont księgowych do poszczególnych pozycji planu finansowego ma charakter ciągły.

(akta kontroli str. 1305-1324)

W 2019 r. przeprowadzono w PGW WP Dialogi Techniczne z potencjalnymi wykonawcami nowego systemu finansowo-księgowego. W trakcie spotkań uzyskano niezbędne informacje w zakresie specyfiki istotnych warunków zamówienia oraz skonfrontowano potrzeby jednostki z możliwościami ich realizacji przez funkcjonujące na danym rynku podmioty świadczące usługi wdrażania systemów finansowo-księgowych.

(akta kontroli str. 5252-5254)

Podjęcie w PGW WP wyżej opisanych działań wpisuje się w realizację wniosku pokontrolnego, sformułowanego po przeprowadzonej w PGW WP kontroli P/19/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r.*, a dotyczącego wdrożenia systemu księgowego umożliwiającego prowadzenie monitoringu realizacji planu finansowego w układzie zadaniowym oraz prowadzenia takiego monitoringu.

Według wyjaśnień złożonych przez Prezesa Wód Polskich: *W 2019 r. nie występowały sytuacje zagrożenia utraty płynności finansowej PGW WP.*

(akta kontroli str. 5217, 5222)

Według wyjaśnień złożonych przez Prezesa PGW WP w ostatnim dniu niniejszej kontroli, tj. 10 kwietnia 2020 r.: *Zgodnie z informacjami przekazywanymi w toku trwania niniejszej kontroli obecnie trwają prace nad wykonaniem Sprawozdania z wykonania planu finansowego za 2019 r. W związku z tym Departament Ekonomiczny nie posiada ostatecznych danych finansowych.*

(akta kontroli str. 5218, 5225)

Zgodnie z § 8 pkt 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2017 r. *w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie¹⁴ Wody Polskie* sporządzają sprawozdanie z wykonania rocznego planu finansowego w układzie informacji określonych w rocznym planie finansowym i przekazują je ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej i ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, w terminie do dnia 15 kwietnia roku następującego po roku sprawozdawczym.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prezes PGW WP nie przekazał przy formularzu PF-OSPR z 20 lutego 2018 r. uzasadnienia do projektu planu finansowego oraz informacji o przewidywanej wysokości środków na zadania zaplanowane do finansowania w ramach rezerw celowych. Środki z tej rezerwy celowej, zgodnie z art. 253 ustawy – *Prawo wodne*, przeznaczone były na dofinansowanie zadań z zakresu gospodarki wodnej realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe. Przekazanie tej informacji było wymagane § 3 ust. 4 rozporządzenia z dnia

¹⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2492.

13 czerwca 2017 r. Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej.

(akta kontroli str. 9-15)

Dyrektor Biura Budżetowo-Finansowego MGMiŻS zwróciła się do PGW WP pismem z dnia 1 marca 2018 r.¹⁵ m.in. o niezwłoczne uzupełnienie projektu planu finansowego PGW WP o jego uzasadnienie oraz przekazała pismo z Ministerstwa Finansów¹⁶ wskazujące na fakt, iż przekazane, przez m.in. PGW WP, materiały dot. projektu budżetu państwa na 2019 r. nie spełniają wymogów ww. rozporządzenia.

(akta kontroli str. 550-554)

Prezes PGW WP pismem z dnia 5 marca 2018 r. poinformował Sekretarza Stanu w MGMiŻS o niedysponowaniu na ówczesną chwilę danymi w zakresie wielkości środków planowanych w 2019 r. do zasilenia rezerwy celowej budżetu państwa.

(akta kontroli str. 546)

Dopiero po monicie MGMiŻS z dnia 7 marca 2018 r.¹⁷ Zastępca Prezesa, działająca z upoważnienia Prezesa Wód Polskich, pismem z 8 marca 2018 r. określiła, że: *na obecnym etapie prac nad projektem ustawy budżetowej na 2019 r. należy przyjąć, iż kwota na finansowanie zadań realizowanych przez pjb zgodnie z art. 253 ustawy Prawo wodne wynika z OSR i wynosi 73 mln zł* oraz w zakresie części opisowej do druku PF-OSPR podała, że: *wersja papierowa zostanie wysłana niezwłocznie po podpisaniu*.¹⁸ W korekcie projektu planu finansowego PGW WP zabezpieczone zostały środki w kwocie 22 818 tys. zł na utworzenie rezerwy celowej z przeznaczeniem na dofinansowanie zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie wdrażania dyrektywy azotanowej – działania kontrolne oraz na monitoring wód w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska.

(akta kontroli str. 15-16, 112-113)

Dyrektor Departamentu Ekonomicznego wyjaśnił m.in., że: *Omówienie do formularza planistycznego PF-OSPR nie zostało przekazane przy piśmie z dnia 20 lutego 2018 r. znak KEK.311.6.2018.mw z uwagi na duże obciążenie nowymi obowiązkami pracowników Departamentu Ekonomicznego oraz trwający proces organizacyjny w PGW WP. Jednocześnie Dyrektor Departamentu Ekonomicznego poinformowała MGMiŻS e-mailem z dnia 1.03.2018 r. m. in. o późniejszym terminie przekazania ww. opisu.*

Zgodnie z wiedzą, którą posiada pracownik obecnego Wydziału Planowania w Departamencie Ekonomicznym, przy piśmie z dnia 20 lutego 2018 r. znak KEK.311.6.2018.mw nie przekazano informacji o przewidywanej wysokości środków na zadania zaplanowane do finansowania w ramach rezerw celowych, o których mowa w § 3 ust. 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów (...) w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej, z uwagi na prognozowany wynik finansowy brutto, który zgodnie z przedstawionym formularzem planistycznym PF-OSPR wynosił (-) 49.537 tys. zł. Stosunkowo niskie szacowane przychody w stosunku

¹⁵ Pismo znak BBF.WP.I.310.10.3.2018.AT.

¹⁶ Pismo z dnia 1 marca 2018 r. znak BP9.413.1.2018/2.

¹⁷ Pismo znak MGMiŻS.BBF.WP.I.310.10.4.2018.MG.

¹⁸ Według ww. pisma część opisowa w wersji elektronicznej została przesłana 2 marca 2018 r.

do planowanych kosztów nie dawały możliwości przeznaczenia środków na dofinansowanie zadań państwowych jednostek budżetowych.

Przedmiotową informację przekazano do MGMIŻŚ e-mailem w dniu 07.03.2018 r. przez ówczesną Dyrektora Departamentu Ekonomicznego.

(akta kontroli str. 5183-5194)

Sporządzenie i przekazanie projektu planu finansowego PGW WP na 2019 r. na formularzu PF-OSPR z 20 lutego 2018 r. bez uzasadnienia do tego projektu oraz bez informacji o przewidywanej wysokości środków, w ramach rezerw celowych, na zadania zaplanowane do finansowania z zakresu gospodarki wodnej przez państwowe jednostki budżetowe było postępowaniem niezgodnym z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa.

2. W PGW WP nie dokonano zmian w planie finansowym w trakcie 2019 r. doprowadzających do zgodności z danymi zawartymi w sprawozdaniu finansowym (bilansie) PGW WP za 2018 r. zatwierdzonym przez Ministra GMIŻŚ w dniu 1 lipca 2019 r. w zakresie stanu na początek roku: środków obrotowych, należności krótkoterminowych, zobowiązań, w tym zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów w celu doprowadzenia do zgodności planu finansowego na 2019 r. z wykonaniem zrealizowanym w tym zakresie na koniec 2018 r.

(akta kontroli str. 435-461)

Art. 54 ust. 2 uor stanowi: *Jeżeli jednostka otrzymała informacje o zdarzeniach, o których mowa w ust. 1, po zatwierdzeniu rocznego sprawozdania finansowego, to ich skutki ujmuje w księgach rachunkowych roku obrotowego, w którym informacje te otrzymała.*

Równocześnie, zgodnie z art. 4 ust. 1 ww. ustawy, *jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy.*

Dyrektor Departamentu Ekonomicznego wyjaśnił m.in., że: *W celu doprowadzenia do zgodności z wykonaniem zawartym w poz. X Stan na koniec roku zaprezentowanym w Sprawozdaniu z wykonania planu finansowego PGW WP za 2018 r. z dnia 15 lipca 2019 r. PGW WP nie podejmowało kolejnych działań ze względu na odrzucenie przez Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej ww. korekty sprawozdania, o czym PGW WP zostało poinformowane przy piśmie znak DGWiZS.ZF.310.46.1.2019.MKW/AK z dnia 9 sierpnia 2019 r.*

(akta kontroli str. 715-717, 5113-5114, 5120-5121)

Prezes PGW WP wyjaśnił, że: *Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie nie dokonało aktualizacji stanu na początek roku w planie finansowym na 2019 r. wynikającej z korekty sprawozdania z wykonania planu finansowego PGW WP w 2018 r. (pismo znak KEK.311.16.2019.3 z dnia 15 lipca 2019 r.), w związku z pismem MGMIŻŚ znak DGWiZS.ZF.310.46.1.2019.MKW/AK z dnia 9 sierpnia 2019 r. (w załączeniu) przekazującym stanowisko wraz z informacją Biura Budżetowo-Finansowego o nieprzyjęciu złożonej przez PGW WP korekty.*

(akta kontroli str. 710-713, 715-717)

W ocenie NIK, niepodjęcie działań i niedokonanie zmian w planie finansowym PGW WP na 2019 r. w celu doprowadzenia do zgodności danych zawartych w ww. zakresie w poz. I *Stan na początek roku* w planie finansowym PGW WP na 2019 r. z odpowiednimi danymi zawartymi w poz. X *Stan na koniec roku* w sprawozdaniu z wykonania planu finansowego PGW WP za 2018 r., było postępowaniem niezgodnym z wyżej wymienionymi przepisami prawa.

3. Nie podjęto działań w celu aktualizacji planu finansowego, pomimo że realizacja planu przychodów znacznie różniła się od pierwotnych założeń.

Na podstawie przedłożonego wstępnego sprawozdania z wykonania planu finansowego PGW WP w 2019 r.¹⁹ oraz dostarczonych decyzji Prezesa PGW WP o dokonanych zmianach w planie finansowym w trakcie 2019 r. stwierdzono znaczne rozbieżności pomiędzy ustalonym planem a wykonaniem przychodów/kosztów w m.in. niżej wymienionych pozycjach tego planu:

- a) poz. II.1.1 *Przychody za usługi wodne wymienione w art. 255 Prawa Wodnego wg stawek ujętych w art. 274* – wykonanie 2019 r. stanowiło 198,0% planu po zmianach;
- b) poz. II.1.3 *Pozostałe przychody* – wykonanie 2019 r. stanowiło 66,9% planu po zmianach;
- c) poz. II.4 *Środki od innych jednostek sektora* – wykonanie 2019 r. stanowiło 55,4% planu po zmianach;
- d) poz. II.5 *Pozostałe przychody* – wykonanie 2019 r. stanowiło 19,0% planu po zmianach, w tym m.in. poz. II.5.3 *Równowartość odpisów amortyzacyjnych* – 10,4%;
- e) poz. VII.1.4 *Dotacja celowa na finansowanie projektów z udziałem środków UE – bieżące* – wykonanie 2019 r. stanowiło 40,5% planu po zmianach, w tym *na współfinansowanie* – wykonanie 2019 r. stanowiło 32,7%;
- f) poz. VII.1.5 *Dotacja celowa na finansowanie projektów z udziałem środków UE – majątkowe* – wykonanie 2019 r. stanowiło 75,0% planu po zmianach, w tym poz. VII.1.5.1 *na współfinansowanie* – 77,9%;
- g) poz. VIII. *Środki na wydatki majątkowe (nakłady na rzeczowe aktywa trwałe i wartości niematerialne i prawne)* – wykonanie 2019 r. stanowiło 78,6% planu po zmianach;
- h) poz. VIII.3 *Inwestycje unijne (środki unijne)* – wykonanie 2019 r. stanowiło 75,0% planu po zmianach;
- i) poz. VIII.4 *Środki z funduszy ochrony środowiska (NFOŚiGW, WFOŚiGW)* – wykonanie 2019 r. stanowiło 79,5% planu po zmianach;
- j) poz. VIII.5 *wkład własny* – wykonanie w 2019 r. stanowiło 81,5% planu po zmianach.

(akta kontroli str. 4291-4295)

W zakresie *Stanu na koniec roku*, w trakcie 2019 r., została tylko jeden raz, decyzją Prezesa PGW WP nr 1/2019PGW WP z dnia 14 czerwca 2019 r., dokonana zmiana w planie. Decyzją tą zmienione zostały wielkości planu m.in. w:

¹⁹ Według dostarczonego kontrolerom wstępnego sprawozdania z wykonania planu finansowego PGW WP za 2019 r.

- poz. X.1.2 *Należności krótkoterminowe* z kwoty 8 680,0 tys. zł ustalonej w ustawie budżetowej na kwotę 240 905,6 tys. zł, co stanowiło 50,8% planu po zmianach;
- poz. X.1.3 *Zapasy* z kwoty 1.540 tys. zł na kwotę 3 741,9 tys. zł, podczas gdy wykonanie na koniec roku wyniosło 7 150,2 tys. zł, tj. 191,1% planu po zmianach;
- poz. X.2 *Należności długoterminowe* plan ustalony w ustawie budżetowej na 2019 r. w kwocie 41 199,0 tys. zł został zmniejszony do kwoty 1 612,2 tys. zł, tj. do wartości określonej dla tej pozycji w stanie na początek roku i do końca roku nie uległ zmianie, pomimo że wykonanie według stanu na 31 sierpnia 2018 r. wyniosło 2 921,6 tys. zł, tj. 181,2% planu po zmianach, a na koniec roku wskaźnik ten wzrósł do 217,9% (3 512,5 tys. zł).

(akta kontroli str. 435-462, 4291-4295, 5116-5121)

Zgodnie z postanowieniem pkt 7.1 zarządzenia nr 11/2019 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 1 kwietnia 2019 r.²⁰ w sprawie wprowadzenia Instrukcji w zakresie planowania zadaniowo-finansowego i realizacji budżetu w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie, Zasady związane z realizacją wydatków wynikają z zapisów art. 44, art. 46 oraz art. 52 ufp.

Art. 52 ust. 3 ufp stanowi, że zmiany w zakresie przychodów i kosztów, o których mowa w ust. 2, wymagają dokonania zmian w rocznym planie finansowym.

Dyrektor Departamentu Ekonomicznego wyjaśnił m.in.: *W związku z tym, że Sprawozdanie z wykonania planu finansowego za 2019 r. przekazane kontrolującym (...) było sprawozdaniem wstępnym prezentującym dane finansowe w momencie trwania prac weryfikacyjnych zapisów księgowych, PGW WP nie jest w stanie udzielić wiążących wyjaśnień w stosunku do różnic, które wystąpiły pomiędzy wykonaniem planu finansowego PGW WP w 2019 r. w układzie memoriałowym a planem po zmianach PGW WP w 2019 r. (...) O zmiany w planie w poz. VII.1.4, VII.1.5, VIII.3, VIII.4, VIII.5 nie wnioskowano z uwagi na omówienie ewentualnych odchyień w opisie do sprawozdania z wykonania planu finansowego. (...) Informujemy, iż konieczność dokonywania zmian planu finansowego państwowych osób prawnych, wg wiedzy Departamentu Ekonomicznego nie jest uregulowana przepisami prawa. PGW WP czyni starania w celu dokonania zmian w planie m. in. w przypadku zidentyfikowanego ryzyka jego przekroczenia lub planowanego otrzymania środków dotacji celowych pochodzących z rezerw celowych budżetu państwa, które na etapie sporządzania planu finansowego nie mogły zostać ujęte w budżecie PGW WP.*

Jednocześnie informujemy, iż odchylenia wykonania planu finansowego w stosunku do planu po zmianach będą ujęte w opisie do przedłożonego Ministrowi GMIŻŚ oraz Ministrowi Finansów sprawozdania za 2019 r.

Odnosnie do zmian dokonanych w zakresie *Stanu na koniec roku*, Dyrektor Departamentu Ekonomicznego wyjaśnił m.in., że: *Zmiany wynikały m. in. ze skutków dokonania zmian w stanie na początek roku 2019 w związku z faktycznym wykonaniem planu finansowego za 2018 r. (...) Jednocześnie po dokonaniu analizy stanu należności długoterminowych pozycja ta nie powinna*

²⁰ Zarządzenie weszło w życie z dniem podpisania.

znacząco odbiegać od stanu na początek roku. Stan należności długoterminowych wynika głównie z podpisanych umów partycypacji w kosztach.

(akta kontroli str. 5116-5121)

Niepodjęcie działań w celu aktualizacji planu finansowego, w trybie art. 252 ust. 5 ustawy – *Prawo wodne*, w trakcie jego realizacji było postępowaniem niezgodnym z prawem oraz wewnętrznym uregulowaniem. Tym samym, w ocenie NIK, nie został zrealizowany wniosek sformułowany po przeprowadzonej w PGW WP kontroli nr P/19/001 - *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r.*, dotyczący rzetelnego planowania, a w razie konieczności podejmowania działań w celu dokonania zmian kwot w planie finansowym.

Pomimo zapewnienia w 2019 r. funkcjonalności systemu EDEN, umożliwiającej odniesienie właściwych kont stosowanych w PGW WP do poszczególnych pozycji planu finansowego, niedokonywanie zmian w planie finansowym, wskazuje na nieprowadzenie bieżącego nadzoru w tym obszarze.

Zgodnie z art. 252 ust. 2 ustawy – *Prawo wodne*, roczny plan finansowy stanowi podstawę gospodarki finansowej. W związku z tym, zdaniem NIK, jego aktualizacja jest niezbędna w procesie podejmowania decyzji zarządczych.

1.1 Wykonanie planu przychodów

Opis stanu
faktycznego

Według wstępnego sprawozdania z wykonania planu finansowego PGW WP, przekazanego do celów niniejszej kontroli²¹, w 2019 r., uzyskano przychody w wysokości 1 472 668,2 tys. zł, co stanowiło 98,9% planu po zmianach oraz 129,5% wykonania w 2018 r.²².

(akta kontroli str. 4291-4295, 5110-5180)

Przychody uzyskano z następujących tytułów:

- *prowadzonej działalności* w kwocie 482 117,9 tys. zł, co stanowiło 192,4% planu po zmianach oraz 117,2% wykonania w 2018 r., z tego:
 - ✓ *z przychodów za usługi wodne wymienione w art. 255 Prawa Wodnego wg stawek ujętych w art. 274* w kwocie 466 995,8 tys. zł, co stanowiło 198,0% planu po zmianach oraz 113,6% wykonania w 2018 r.;
 - ✓ *z przychodów z działalności gospodarczej* w kwocie 12 882,3 tys. zł, co stanowiło 113,3% planu po zmianach; w 2018 r. nie wydzielono *przychodów z działalności gospodarczej*;
 - ✓ *z pozostałych przychodów* w kwocie 2 239,8 tys. zł, co stanowiło 66,9% planu po zmianach; w 2018 r. nie wydzielono *pozostałych przychodów*;
- *dotacji z budżetu państwa* w kwocie 910 936,9 tys. zł, co stanowiło 98,6% planu po zmianach oraz 138,3% wykonania w 2018 r.;
- *środków od innych jednostek sektora* w kwocie 30 190,8 tys. zł, co stanowiło 55,4% planu po zmianach oraz 77,2% wykonania w 2018 r.;
- *pozostałych przychodów* w kwocie 49 422,6 tys. zł, co stanowiło 19,0% planu po zmianach oraz 180,2% wykonania w 2018 r., w tym kwota 19 510,2 tys. zł

²¹ Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez Dyrektora Departamentu Ekonomicznego pismem z dnia 6 kwietnia 2020 r. znak KEP.091.6.2020, w związku z pismem z dnia 27 marca 2020 r. znak KEP.0910.13.2020.

²² Wykonanie za 2018 r. zgodne ze sprawozdaniem przekazanym do MGMIŻS pismem znak KEK.311.16.2019.3. z dnia 15 lipca 2019 r. dostarczone do MGMIŻS w dniu 19 lipca 2019 r. Przedmiotowe sprawozdanie nie było procedowane dalej przez MGMIŻS, ponieważ, jak zostało wyjaśnione w piśmie MGMIŻS znak BBF.GK1.312.3.1.2019.MZ 4 z dnia 7 sierpnia 2019 r., brak było przepisów dopuszczających korygowanie zatwierdzonego przez Ministra GMIŻS i przedłożonego Ministrowi Finansów sprawozdania PGW Wody Polskie z wykonania planu finansowego za 2018 rok przekazanego przy piśmie z dnia 15 maja 2019 r.

stanowiła przychody z tytułu odsetek, w tym *odsetki od depozytów* złożonych na rachunkach u *Ministra Finansów lub z tytułu skarbowych papierów wartościowych* w kwocie 2 841,0 tys. zł oraz kwota 27 071,4 tys. zł, która stanowiła *równowartość odpisów amortyzacyjnych*;

- *środków otrzymanych od jednostek spoza sektora finansów publicznych, gdzie nie poniesiono żadnych kosztów przy planie wynoszącym 272,0 tys. zł.*

(akta kontroli str. 4291-4295)

Począwszy od korekty projektu planu finansowego PGW WP z dnia 3 sierpnia 2018 r., tytuł poz. II.1.3 tego projektu planu otrzymał brzmienie *Przychody za usługi wodne wymienione w art. 255 ust. 1-9 ustawy Prawo wodne*, jednak w załączniku nr 14 tabela 7 do ustawy budżetowej na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r.²³ tytuł ww. przychodów zawarty w poz. II.1.1²⁴ otrzymał brzmienie *Przychody za usługi wodne wymienione w art. 255 Prawa Wodnego wg stawek ujętych w art. 274*.

(akta kontroli str. 188, 171)

W PGW WP podjęto starania w celu dokonania zmiany wielkości planu finansowego przychodów m.in. w poz. II.1.1. *Przychody za usługi wodne wymienione w art. 255 Prawa Wodnego wg stawek ujętych w art. 274* (z kwoty 235 817 tys. zł do kwoty 444 247 tys. zł) oraz jego struktury, wnioskując²⁵ o uszczegółowienie planu przychodów według tytułów przychodów Wód Polskich, określonych w art. 255 pkt 1-9 ustawy – *Prawo wodne*, co stanowiło realizację wniosku pokontrolnego sformułowanego po przeprowadzonej w PGW WP kontroli nr P/19/001 - *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r.* dotyczącego rzetelnego planowania, a w razie konieczności podejmowania działań w celu dokonania zmian kwot przychodów w planie finansowym.

Podsekretarz Stanu w MG MiŻŚ pismem z dnia 18 grudnia 2019 r. poinformowała Prezesa PGW WP, że ww. wniosek *nie uzyskał akceptacji dysponenta części*.

Do końca 2019 r. w PGW WP nie podejmowano więcej działań w celu dokonania zmian w przychodach Wód Polskich.

(akta kontroli str. 5118, 5122-5160)

Według danych wygenerowanych z systemu EDEN, przychody za usługi wodne wymienione w art. 255 pkt 1-9 ustawy – *Prawo wodne* wyniosły 525 396,6 tys. zł²⁶; przychody z działalności gospodarczej (art. 255 pkt 10 lit. b) – 12 883,4 tys. zł²⁶; należności długoterminowe – 1 983,1 tys. zł²⁷.

Stwierdzono rozbieżności ww. danych z danymi zawartymi we wstępnym sprawozdaniu finansowym PGW WP za 2019 r. odpowiednio w kwocie 58 400,8 tys. zł, 1,1 tys. złm, 1 529,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 5274-5276)

Odnosząc się do różnic pomiędzy wykonaniem planu finansowego w 2019 r. a planem po zmianach, Dyrektor Departamentu Ekonomicznego wyjaśnił m.in.: *W związku z tym, że Sprawozdanie z wykonania planu finansowego za 2019 r. (...) było sprawozdaniem wstępnym prezentującym dane finansowe w momencie trwania prac weryfikacyjnych zapisów księgowych, PGW WP nie jest w stanie udzielić*

²³ Dz. U. z 2019 r. poz. 198.

²⁴ Pozycja planu finansowego PGW WP według oznaczenia zawartego w załączniku nr 14 tabela 7 do ustawy budżetowej na 2019 r.

²⁵ Wniosek nr 5/2019 przekazany do Podsekretarza Stanu w MG MiŻŚ przy piśmie z dnia 16 grudnia 2019 r. znak: KEP.31.152.2019.apg oraz przy piśmie z dnia 19 grudnia 2019 r. znak: KEP.31.158.2019.apg.

²⁶ Dane wygenerowane w dniach 31 marca – 1 kwietnia 2020 r.

²⁷ Dane wygenerowane w dniu 3 kwietnia 2020 r.

wiążących wyjaśnień w stosunku do różnic, które wystąpiły pomiędzy wykonaniem planu finansowego PGW WP w 2019 r. w układzie memoriałowym a planem po zmianach PGW WP w 2019 r. Informujemy, że w PGW WP trwają jeszcze prace nad sporządzeniem sprawozdania z wykonania planu finansowego na 2019 r., które zostanie przekazane do Ministra GMiŻŚ oraz Ministra Finansów w ustawowym terminie tj. do dnia 15 kwietnia br. (...) Nadmieniam, że wartości wskazane we wstępnym Sprawozdaniu ulegną zmianie po zamknięciu ksiąg rachunkowych, co będzie wynikało z zaleceń biegłego rewidenta.

(akta kontroli str. 5117)

Przy ww. wyjaśnieniach została przekazana Część opisowa wykonania planu finansowego za 2019 r. wg stanu na dzień 31.12.2019 r., sporządzona 31 stycznia 2020 r. i według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Ekonomicznego przekazana do MGMiŻŚ. Przy każdej opisywanej pozycji planu finansowego PGW WP w zakresie przychodów został zawarty zapis o treści: *W związku z tym, iż obecnie w PGW WP trwają prace weryfikacyjne zapisów księgowych, jak również dokonywane są przeksięgowania i księgowania mające wpływ na zapisy księgowe roku 2019 przedstawione kwoty są kwotami wstępnymi.*

Niemniej jednak odnośnie do wykonania przychodów wykazanych w:

- poz. II.1.1 Przychody za usługi wodne wymienione w art. 255 Prawa Wodnego wg stawek ujętych w art. 274 określono, iż: *Uzyskanie wyższych niż planowano przychodów PGW WP wymienionych w art. 255 Prawa wodnego wynikało m.in. z niedoszacowania przychodów w planie finansowym na 2019 r. na skutek braku danych historycznych w momencie jego opracowania; zidentyfikowania nowych podmiotów korzystających z usług wodnych na podstawie pozwoleń wodnoprawnych (...); procesu związanego z wejściem Wód Polskich w umowy zawierane przez marszałków województw lub ich służby (ZMiUW); zwiększeniem tempa wpłat na rachunek PGW WP z tytułu opłat za usługi wodne w porównaniu z rokiem 2018 w związku ze zmianą przepisów Prawa wodnego (...).* Wykonanie przychodów w tej pozycji wyniosło 466 995,8 tys. zł, tj. 198,0% planu;
- poz. II.1.2 Przychody z działalności gospodarczej określono, że: *Korzystniejsze od przewidywanych warunki hydrogeologiczne jak i wyższe ceny sprzedaży energii elektrycznej w I półroczu br. oraz większa sprzedaż ryb spowodowały wyższe wykonanie przychodów z działalności gospodarczej niż zaplanowano.* Wykonanie przychodów w tej pozycji wyniosło 12 882,3 tys. zł, tj. 113,3% planu;
- poz. II.1.3 Pozostałe przychody wskazano jako przyczynę uzyskania niższych od planowanych przychodów, przeszacowanie na skutek braku danych historycznych w momencie opracowywania planu finansowego na 2019 r. Wykonanie przychodów w tej pozycji wyniosło 2 239,8 tys. zł, tj. 66,9% planu;
- poz. II.5.1.1 Odsetki od depozytów u Ministra Finansów lub z tytułu skarbowych papierów wartościowych określono, że wykonanie wyższe od planowego wynika z wyższego stanu środków na rachunkach bankowych (w tym podlegających konsolidacji finansów publicznych) niż założono na etapie planowania; Wykonanie przychodów w tej pozycji wyniosło 2 841,0 tys. zł, tj. 1 183,8% planu;
- poz. II.5.2 Środki otrzymane od jednostek spoza sektora finansów publicznych określono, iż przyczyną braku realizacji przychodów z Komisji Europejskiej

zaplanowanych w kwocie 272 tys. zł były, niezależne od PGW WP, certyfikacje dla pozostałych partnerów w projekcie;

- poz. II.5.3 *Równowartość odpisów amortyzacyjnych* zrealizowanych w wysokości 10,4% (tj. 27 071,4 tys. zł) wartości planowanej - określono, iż przyczyną niskiego wykonania było m.in. niższe niż planowano nabycie lub wytworzenie środków trwałych oraz dokonanie zakupów składników majątkowych, w odniesieniu do których pierwszy odpis amortyzacyjny zostanie dokonany w 2020 r.

(akta kontroli str. 4291-4295, 5661-5680)

Dyrektor Departamentu Ekonomicznego, w ramach złożonych wyjaśnień w zakresie różnic pomiędzy wykonaniem poszczególnych pozycji przychodów planu finansowego w 2019 r. a wykonaniem w odpowiednich pozycjach planu w 2018 r., stwierdził m.in., że w związku z przekazanymi wstępnymi danymi dotyczącymi wykonania planu finansowego PGW WP w 2019 r. *mając na uwadze fakt, iż:*

- *ww. sprawozdanie zostało sporządzone w oparciu o zapisy księgowe roku 2019 przed ich zamknięciem w ustawowym terminie,*
- *rok 2018 był pierwszym rokiem funkcjonowania PGW WP,*
- *Wody Polskie mogą finansować / zmieniać źródła finansowania przedsięwzięć w zależności od dostępności środków w poszczególnych źródłach finansowania (z wyłączeniem prowadzonej działalności gospodarczej)*

nieracjonalne jest porównywanie wstępnych danych wykonania planu finansowego za 2019 r. z wykonaniem planu finansowego za 2018 r.

Informujemy, że zarówno wykonanie roku 2018, jak i 2019 było uzależnione od wielu czynników, w tym m. in. od wielkości przyznanych dotacji celowych (w 2018 r. PGW WP uzyskało m. in. dotację celową na realizację zadań statutowych w wysokości 503.013 tys. zł. natomiast w 2019 r. była to kwota 972.185 tys. zł.), harmonogramów rzeczowo-finansowych realizowanych projektów, które uzyskały dofinansowanie z Unii Europejskiej, warunków hydrologicznych panujących w danym roku (...). Ponadto, według wyżej przywołanych wyjaśnień, pomiędzy realizacją planu finansowego w 2018 r. a w 2019 r. występowały odmienne uwarunkowania w zakresie poziomu finansowania inwestycji; wśród realizowanych w 2019 r. inwestycji były takie, które wchodziły w zasadniczą fazę realizacji robót. Stąd konieczność przeznaczenia w ubiegłym roku niewspółmiernie wyższych środków na ich realizację niż w 2018 r. (...) Do czynników determinujących różnice wykonania planu finansowego 2019 r. w stosunku do wykonania planu finansowego z 2018 r. należy zaliczyć również fakt, otrzymania z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 2019 r. drugiej transzy pożyczki na realizację zadania pn.: Budowa stopnia Wodnego Malczyce. Powyższe spowodowało wzrost zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów z 76.309,9 tys. zł do wysokości 151.499,9 tys. zł. Wystąpiła także różnica w wielkości środków skierowanych na dofinansowanie służb państwowych oraz państwowych jednostek budżetowych. W 2018 r. była to kwota 79.515,5 tys. zł. natomiast w 2019 r. na dofinansowanie zadań ww. podmiotów przeznaczona została kwota 148.232,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 5616-5617)

Według wstępnego sprawozdania z wykonania rocznego planu finansowego PGW WP na koniec 2019 r. należności ogółem wyniosły 125 909,3 tys. zł, z tego należności długoterminowe 3 512,5 tys. zł, a należności krótkoterminowe 122 396,7 tys. zł. Należności ogółem na koniec 2019 r. były niższe od należności

ogółem na początek roku 2019 r. (247 276,1 tys. zł) o kwotę 121 366,8 tys. zł, tj. stanowiły 50,9% stanu należności na początek roku 2019.

(akta kontroli str. 4293-4295)

W PGW WP obowiązywały w 2019 r. następujące regulacje wewnętrzne dotyczące dochodzenia należności nieuregulowanych terminowo przez podmioty zobowiązane, tj:

- a) *Instrukcja w sprawie windykacji wierzytelności*²⁸ – w terminie od 1 stycznia 2019 r. do 1 września 2019 r.;
- a) *Procedura dochodzenia, windykacji i egzekucji należności w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie*²⁹. – w terminie od dnia 2 września 2019 r., zmieniona następnie zarządzeniem Prezesa PGW WP nr 74/2019³⁰.

W dniu 2 września 2019 r. w PGW WP wprowadzono zarządzeniem Prezesa nr 46/2019³¹. dokument pn. *Jednolite zasady postępowania z należnościami przedawnionymi, błędnie naliczonymi oraz uznany za nieściągalne należnościami przeterminowanymi*.

Wydział Windykacji i Egzekucji Należności w KZGW prowadził rejestr spraw przekazanych do Wydziału, w celu wykonania czynności, o których mowa w art. 15 § 1 oraz art. 26 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³².

(akta kontroli str. 2228-2292)

W Wydziale Windykacji i Egzekucji Należności w KZGW PGW WP wystawiono 656³³ upomnień na kwotę 2 286,1 tys. zł, z tego: 49 w I kwartale na kwotę 56,1 tys. zł, 72 w II kwartale na kwotę 163,9 tys. zł, 183 w III kwartale na kwotę 257,0 tys. zł., 352 w IV kwartale na kwotę 1 809,1 tys. zł. Ustalono jednocześnie, że w IV kwartale 2018 r. wystawiono 30 upomnień na kwotę 89,7 tys. zł.

W okresie od 27 sierpnia do 26 listopada 2019 r. liczba podmiotów wykazujących powyżej 30 dni saldo nierozliczone zaległości z tytułu opłaty za usługi wodne w zarządach zlewni spadła z 3366 do 1607.

(akta kontroli str. 1526, 1606-1608)

Kierownik Wydziału Windykacji i Egzekucji Należności wyjaśnił, że wzrost efektywności działań PGW WP w zakresie dochodzenia należności wynika m.in. ze zmian o charakterze organizacyjnym, zmian procedur i regulacji wewnętrznych, wzrostu zatrudnienia w kierowanym przez niego wydziale, a także przeprowadzenia szkoleń dotyczących zagadnień m.in. z zakresu windykacji należności, kodeksu postępowania cywilnego, egzekucji w administracji oraz postępowania administracyjnego i ordynacji podatkowej.

(akta kontroli str. 1606-1608)

Badaniem szczegółowym objęto 20 spraw na łączną kwotę zaległości 8 031,5 tys. zł – kwoty od 1,2 tys. zł do 2 638,5 tys. zł. Odsetki od nieuregulowanych należności na dzień 31 grudnia 2019 r. wyniosły łącznie 444,2 tys. zł., liczba dni zwłoki w uregulowaniu zobowiązań to od 62 do 4 368. Z 20 zbadanych zaległości termin

²⁸ Wprowadzona zarządzeniem nr 24/2018 Prezesa PGW WP z dnia 24 czerwca 2018 r.

²⁹ Wprowadzana zarządzeniem nr 43/2019 Prezesa PGW WP z dnia 2 września 2019 r.

³⁰ Zarządzenie Prezesa PGW WP z dnia 19 grudnia 2019 r. zmieniające Zarządzenie nr 43/2019 w sprawie wprowadzenia procedury dochodzenia, windykacji i egzekucji należności w PGW WP.

³¹ Zmienione Zarządzeniem Prezesa PGW WP nr 56/2019 z dnia 11 października 2019 r.

³² Dz. U. z 2019 r. poz. 1438, ze zm.

³³ Dane na dzień 31 grudnia 2019 r.

płatności przypadał: dla trzech w latach: 2008; 2013; 2018; dla dwóch w 2016 r.; dla trzech w 2017 r. oraz dla dwunastu w 2019 r.

(akta kontroli str. 1606-1608, 1641-221)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W przypadku 10 spraw spośród 20 badanych, tj. (50% próby) na łączną kwotę 353,7 tys. zł, stwierdzono odnośnie do:

- 1) jednej sprawy na kwotę 50,0 tys. zł³⁴ podejmowanie czynności z zakresu windykacji należności, pomimo zaistnienia przesłanki do zawieszenia postępowania, o której mowa w art. 97 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*³⁵ (dalej: „k.p.a.”);

(akta kontroli str. 1505-1510, 1520-1523, 1951-1977, 2894-2927)

Kierownik Wydziału Windykacji i Egzekucji Należności wyjaśnił, iż upomnienie zostało skierowane do dłużnika ze względu na brak wiedzy o wniesieniu przez niego odwołania od decyzji Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Rzeszowie z dnia 6 września 2019 r. znak RZ.RUZ.421.67.2019.RD i toczącym się postępowaniu w KZGW PGW WP.

(akta kontroli str. 1606-1608)

W ocenie NIK, stwierdzone postępowanie było niezgodne z art. 97 k.p.a., a także świadczy o nieskutecznym przepływie informacji w PGW WP.

- 2) czterech spraw na łączną kwotę 236,1 tys. zł³⁶ niedochodzenie należności, w tym należności stanowiących dochód budżetu państwa;

Kontrola wykazała brak śladów rewizyjnych czynności podejmowanych w celu dochodzenia zaległości w trzech sprawach dotyczących należności budżetu państwa oraz w jednej sprawie dotyczącej należności z tytułu potrącenia kary umownej, wynikającej z odstąpienia od umowy³⁷ z winy wykonawcy.

(akta kontroli str. 1473-1480, 1484-1487, 1514-1516, 1663-1680, 1840-1883, 2104-2115, 2894- 2927)

Dyrektorzy lub Zastępcy Dyrektorów rzgw wyjaśnili, że brak działań wynikał m.in ze względu na braki kadrowe lub omyłkę. Jednocześnie wskazano, że zostaną podjęte niezwłoczne działania w tych sprawach.

(akta kontroli str. 1606-1608, 2234-2258)

W ocenie NIK, powyższe postępowanie było niezgodne z art. 42 ust. 5 ufp oraz regulacjami wewnętrznymi, a tym samym wskazuje to na możliwość naruszenia dyscypliny finansów publicznych w ww. sprawach.

- 3) czterech spraw na łączną kwotę 52,8 tys. zł³⁸ nie podejmowano w terminie czynności z zakresu dochodzenia, windykacji i egzekucji należności, w tym stanowiących dochód budżetu państwa;

³⁴ Konto: 214R03719.

³⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 256.

³⁶ RZGW w Gdańsku - kwota 98,1 tys. zł (konto 212G0320602 – 10,7 tys. zł; konto 212G0447402 – 87,4 tys. zł); RZGW w Gliwicach – 136,0 tys. zł (konto: 201C05323); RZGW w Warszawie – 2,0 tys. zł (konto: 212W0745402).

³⁷ Nr 1/EZ/IP-OR/2010.

³⁸ RZGW w Warszawie - kwota 4,3 tys. zł (konto 212W0786402); RZGW w Białymstoku 20,5 tys. zł (konto 212B0265802); RZGW w Gdańsku – kwota 23,8 tys. zł (konto 201G00672); RZGW w Bydgoszczy - kwota 4,2 tys. zł (konto 212Y0155502).

Działania te dotyczyły m.in. przekazania sprawy do Wydziału Windykacji i Egzekucji Należności, sporządzenia upomnienia lub kilkukrotnego wystawiania wezwań ostatecznych.

(akta kontroli str. 1473-1476, 1484-1487, 1491-1492, 1495-1497, 1606-1608, 1642-1680, 2116-2125, 2894- 2927)

Dyrektorzy lub Zastępcy Dyrektorów rzgw wyjaśnili, że przyczynami stwierdzonego stanu rzeczy były m.in. braki kadrowe lub spiętrzenie prac związanych z prowadzoną windykacją.

(akta kontroli str. 1606-1608, 2234-2258)

W ocenie NIK, stwierdzone postępowanie było niezgodne z art. 42 ust. 5 ufp oraz wewnętrznymi regulacjami, tj. zarządzeniami Prezesa PGW WP nr 24/2018 lub nr 43/2019.

- 4) jednej sprawy na kwotę 14,8 tys. zł³⁹ postępowanie niezgodnie z art. 42 ust. 5 ufp oraz z warunkami umowy dzierżawy nr 2/D/Pd/2011⁴⁰;

Wody Polskie zobowiązane były, w omawianym przypadku, do corocznej aktualizacji na dzień 1 stycznia danego roku wysokości rocznego czynszu dzierżawczego⁴¹ i wystawienia faktury za okres 2019 r. z terminem płatności do 30 kwietnia 2019 r.⁴²

W dniu 26 lutego 2019 r. w Zarządzie Zlewni w Sieradzu wystawiono fakturę VAT nr PSE5/150/2/2019 za dzierżawę budowli piętrzącej za okres od 1 stycznia do 31 stycznia 2018 r. Natomiast w PGW WP nie ustalono wysokości opłaty za 2019 r. oraz nie wystawiono faktury za ten okres.

Pismem znak PO.RUM.232.237.2019.KMN z dnia 15 stycznia 2020 r. powiadomiono podmiot zobowiązany o rozwiązaniu umowy bez wypowiedzenia i odszkodowania. W związku z nieuregulowaniem przez dłużnika płatności wynikającej z faktury nr PSE5/150/2019 wystawionej w dniu 26 lutego 2019 r. oraz nierozpoczęciem działalności związanej z wykorzystaniem budowli piętrzącej w umówionym terminie.

(akta kontroli str. 1501-1504, 1517-1519, 1916-1950, 2894- 2927)

Zastępca Dyrektor RZGW w Poznaniu w sprawie nieterminowego wystawienia faktury za opłatę za okres 2018 r. oraz braku wystawienia faktury za okres 2019 r. wyjaśniła m.in., że: (...) *Faktura za 2019 rok nie została wystawiona w roku 2019 z uwagi na to, że trwała analiza sprawy dotyczącej umowy (...) pod kątem jej rozwiązania. (...). Obciążenia nie wystawiono, gdyż nie było wiadomo z jaką datą nastąpi rozwiązanie umowy. Opłata wynikająca z par. 3 ust. 1 pkt. 1 umowy, to opłata roczna, więc żeby uniknąć korekty faktury w przypadku rozwiązania umowy przed końcem roku 2019, wstrzymano jej wystawienie do czasu rozwiązania umowy. Odnośnie faktury wystawionej za okres 2018 r. wyjaśniła m.in., że: faktura została wystawiona (...) niezwłocznie po zweryfikowaniu przez komórkę fakturującą pod względem rachunkowym przekazywanych przez Wydział Gospodarowania Mieniem Skarbu Państwa i Współpracy z Użytkownikami Wód kopii przejmowanych od zarządów melioracji i urzędzeń wodnych*

³⁹ RZGW w Poznaniu - konto 201P02062.

⁴⁰ Umowa z dnia 21 kwietnia 2011 r.

⁴¹ Określonego w ust. 1 pkt 1 i 2 umowy nr 2/D/Pd/2011 w oparciu o wskaźnik cen i towarów i usług konsumpcyjnych obowiązujący w III kwartale roku poprzedniego ogłoszony przez Główny Urząd Statystyczny.

⁴² Zgodnie z § 3 ust. 1 umowy nr 2/D/Pd/2011, bowiem dłużnik nie rozpoczął robót budowlanych związanych z budową Małej Elektrowni Wodnej (MEW).

umów do zafakturowania. Kopia umowy (...) Z uwagi na fakt, że PGW Wody Polskie nie jest uniwersalnym następcą prawnym wojewódzkich zarządów melioracji i urzędzeń wodnych, wobec czego (...) przed przejęciem umów należało dokonać ich weryfikacji, zarówno pod kątem właściwości terenowej, jak i tego czy dotyczą gruntów bądź urzędzeń, które podlegają przejęciu na rzecz PGW WP RZGW w Poznaniu. Mając na uwadze, że w PGW WP RZGW w Poznaniu przejęciu od podmiotów innych niż były Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Poznaniu podlegało ponad trzy tysiące umów, proces przejmowania umów i ich weryfikacji był rozciągnięty w czasie.

Ponadto wyjaśniła m.in., że: w przedmiotowej sprawie stwierdzono (...) możliwość rozwiązania powołanej wyżej umowy bez wypowiedzenia i odszkodowania na podstawie par. 8 ust. 1 pkt 1 lub 2 umowy i w związku z treścią par. 9 pkt 2 umowy, możliwość nie zwrócenia kaucji w wysokości 38 700,00 zł (która powiększona o odsetki bankowe na dzień 06.04.2020 r. wynosi 46 708,17 zł), przy spełnieniu warunków umowy, czyli m.in. bezskuteczności kolejnego wezwania do zapłaty. Wydział Gospodarowania Mieniem Skarbu Państwa i Współpracy z Użytkownikami Wód w miejscu przejął przedmiotową sprawę do dalszego prowadzenia (...).

(akta kontroli str. 1606-1608)

W ocenie NIK, stwierdzone postępowanie, w tym nieustalenie i niedochodzenie opłaty za okres 2019 r., było niezgodne z art. 42 ust. 5 ufp oraz z postanowieniami umowy, a tym samym wskazuje to na możliwość naruszenia dyscypliny finansów publicznych w ww. sprawach.

1.2 Wykonanie planu kosztów

Opis stanu faktycznego

W 2019 r. poniesiono koszty ogółem w kwocie 1 440 576,5 tys. zł, tj. o 45 972,5 tys. zł niższej (o 3,1%) od planowanej w ustawie budżetowej oraz niższej o 46 235,2 tys. zł (o 3,1%) od planu po zmianach. Koszty w 2019 r. stanowiły 122,6% kosztów poniesionych w 2018 r.⁴³.

(akta kontroli str. 4291-4295)

Największe odchylenia od planowanych kosztów dotyczyły:

- *amortyzacji* wykonanej w 119,8% planu po zmianach (322 418,0 tys. zł) oraz w 139,9% wykonania 2018 r.;
- *materiałów i energii*, wykonanych w 82,4% planu po zmianach (54 713,5 tys. zł) oraz w 101,9% wykonania 2018 r.;
- *wynagrodzeń bezosobowych*, wykonanych w 83,4% planu po zmianach (833,5 tys. zł) oraz w 56,6% wykonania 2018 r.;
- *składek na Fundusz Pracy*, wykonanej w 81,1% (6 023,1 tys. zł) planu po zmianach oraz w 119,5% wykonania 2018 r.;
- *podatku akcyzowego*, wykonanego w 69,5% planu po zmianach (191,7 tys. zł) oraz w 21,5% wykonania 2018 r.;
- *pozostałych kosztów funkcjonowania*, wykonanych w 105,1% planu po zmianach (75 245,1 tys. zł) oraz w 39,1% wykonania 2018 r.;

⁴³ Według wstępnego sprawozdania z wykonania planu finansowego PGW WP, przekazanego przez Dyrektora Departamentu Ekonomicznego przy piśmie z dnia 27 marca 2020 r. znak KEP.0910.13.2020 do celów niniejszej kontroli.

- kosztów realizacji zadań, z tego: środków przekazanych innym podmiotom, wykonanych w 85,5% planu po zmianach (124 075,1 tys. zł) oraz w 156% wykonania 2018 r.;
- dotacji ogółem, wykonanej w 82,9% (2 001 350,3 tys. zł) planu po zmianach oraz w 150,6% wykonania 2018 r., w tym dotacji celowej na finansowanie projektów z udziałem środków UE – bieżące, wykonanej na poziomie 40,5% (25 973,8 tys. zł) planu po zmianach oraz w 135,4% wykonania 2018 r., w tym na współfinansowanie⁴⁴ na poziomie 32,7% (4 413,1 tys. zł) planu po zmianach oraz w 94,9% wykonania 2018 r.;
- dotacji celowej na finansowanie projektów z udziałem środków UE – majątkowe, wykonanej na poziomie 75,0% (848 128,7 tys. zł) planu po zmianach oraz w 243,4% wykonania 2018 r., w tym na współfinansowanie⁴⁵ na poziomie 77,9% (264 288,1 tys. zł) planu po zmianach oraz w 248,9% wykonania 2018 r.;
- środków na wydatki majątkowe (nakłady na rzeczowe aktywa trwałe i wartości niematerialne i prawne) wykonanych w 78,6% (1 221 721,7 tys. zł) planu po zmianach oraz w 181,7% wykonania 2018 r., w tym środków z funduszy ochrony środowiska (NFOŚiGW, wfośigw) na poziomie w 79,5% (10 169,4 tys. zł) planu po zmianach oraz w 92,2% wykonania 2018 r., a także wkładu własnego na poziomie w 81,5% (81 772,7 tys. zł) planu po zmianach oraz w 6 382,8% wykonania 2018 r.

(akta kontroli str. 4291-4295, 5661-5680)

Wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Ekonomicznego, w kwestii przyczyn różnic pomiędzy wykonaniem planu finansowego w 2019 r. a planem po zmianach oraz odchylen pomiędzy wykonaniem niektórych pozycji planu finansowego w 2019 r. a odpowiednimi pozycjami wykonania planu finansowego w 2018 r. w zakresie poniesionych kosztów, zostały zawarte w wyjaśnieniach przywołanych w rozdziale 1.1. *Wykonanie planu przychodów* niniejszego wystąpienia.

Ponadto, Dyrektor Departamentu Ekonomicznego wyjaśnił m.in., że: *O zmiany w planie w poz. VII.1.4, VII.1.5, VIII.3, VIII.4, VIII.5 nie wnioskowano z uwagi na omówienie ewentualnych odchylen w opisie do sprawozdania z wykonania planu finansowego.*

(akta kontroli str. 5661-5680)

W Części opisowej wykonania planu finansowego za 2019 r. wg stanu na dzień 31.12.2019 r., sporządzonej 31 stycznia 2020 r., przy każdej opisywanej pozycji planu finansowego PGW WP w zakresie kosztów zawarto zapis o takiej samej treści jak w części opisowej dotyczącej przychodów, tj. o trwających w PGW WP pracach weryfikacyjnych zapisów księgowych, zaznaczając, że przedstawione kwoty są kwotami wstępnymi.

Odnośnie do wykonania kosztów wykazanych w niżej wymienionych pozycjach podano:

⁴⁴ Finansowane w ramach: Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (dalej: „PO IiŚ”), Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (dalej: „PO IG”), Europejskiej Współpracy Terytorialnej (dalej: „EWT”), Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna (dalej: „PO Pomoc Techniczna”), Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014-2020 (dalej: „RPO Województwa Dolnośląskiego 2014-2020”) i Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego 2014-2020 (dalej: „RPO Województwa Warmińsko-Mazurskiego 2014-2020”).

⁴⁵ Finansowane w ramach: PO IiŚ 2014-2020, PO IG, RPO Województwa Dolnośląskiego 2014-2020, RPO Województwa Warmińsko-Mazurskiego 2014-2020, RPO Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020, RPO Województwa Podkarpackiego 2014-2020, Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubuskiego 2014-2020.

- poz. III.1.1. *Amortyzacja* – m.in. *Wykonanie wynika z przyjęcia do użytkowania nowych środków trwałych oraz sukcesywnie przejmowanego również w 2019 r. majątku m.in. od jednostek samorządu terytorialnego.* Wykonanie amortyzacji wyniosło 322 418 tys. zł, tj. 119,8% planu po zmianach;
- poz. III.1.2. *Materiały i energia* – m.in. *Niewykonanie planu w pełnej wysokości wynikało m.in. z oszczędności w zużyciu energii elektrycznej w przepompowniach wodnych jak również w obiektach hydrotechnicznych. (...) Trwająca susza powoduje mniejsze wykorzystanie energii na stacjach pomp, co powoduje mniejsze wydatki w tym zakresie.* Wykonanie wydatków w tej pozycji sprawozdania wyniosło 54 713,5 tys. zł, tj. 82,4% planu po zmianach;
- poz. III.4.1. *Wynagrodzenia osobowe* – m.in. *Na poziom wykorzystania środków wpływ ma przede wszystkim duża rotacja pracowników jak również zwolnienia chorobowe pracowników.* Wynagrodzenia osobowe zostały zrealizowane w 90,3% planu po zmianach, tj. 336 254,1 tys. zł;
- poz. III.2. *Koszty realizacji zadań* zostały w całości zrealizowane w poz. III.2.1. *Środki przekazane innym podmiotom* – niższe od planowanego wykonanie (124 075,1 tys. zł), tj. 85,5% planu po zmianach wynikało z otrzymanych rozliczeń udzielonego dofinansowania⁴⁶. W ramach tej pozycji dofinansowano działalność państwowych służb w kwocie 120 801,3 tys. zł, realizację przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy (dalej: „IMGW-PIB”) zadań w ramach *Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły* ze środków pożyczki MBOiR w kwocie 32,8 tys. zł oraz dofinansowano zadania z zakresu gospodarki wodnej realizowane przez państwowe jednostki budżetowe w kwocie 3.241,1 tys. zł;
- poz. III.3 *Pozostałe koszty* zostały w całości zrealizowane w poz. III.3.1. *Środki na wydatki majątkowe (środki przekazane innym jednostkom na wydatki majątkowe)* – niższe od planowanego wykonanie (2 608,9 tys. zł), tj. 85,8% planu po zmianach wynikało z otrzymanych rozliczeń udzielonego dofinansowania.

(akta kontroli str. 4291-4295, 5168-5180)

Według wstępnego sprawozdania z wykonania planu finansowego PGW WP za 2019 r., w *Kosztach ogółem* dominującą pozycję stanowiły *Koszty funkcjonowania* w kwocie 1 313 892,4 tys. zł (91,2% kosztów ogółem), w tym wynagrodzenia wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne i *Fundusz Pracy* w kwocie 398 048,1 tys. zł (30,3% kosztów funkcjonowania). W skład *Kosztów ogółem* wchodziły również *Koszty realizacji zadań, tj. środki przekazane innym podmiotom* – 124 075,1 tys. zł, stanowiące 8,6% *Kosztów ogółem* oraz *Pozostałe koszty, tj. środki na wydatki majątkowe (środki przekazane innym jednostkom na wydatki majątkowe)* – 2 608,9 tys. zł, stanowiąca 0,2% *Kosztów ogółem*.

(akta kontroli str. 4291-4295)

1.2.1. Koszty funkcjonowania

Według wstępnego sprawozdania z wykonania rocznego planu finansowego PGW WP, koszty funkcjonowania w 2019 r. w kwocie 1 313 892,4 tys. zł stanowiły 97,5% planu według ustawy budżetowej oraz 98,2% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania w 2018 r. nastąpił wzrost poniesionych kosztów o 20%. Dominującą pozycję w tej grupie kosztów stanowiły: usługi obce – 34,4%, w wysokości 451 477,8 tys. zł (95,0% planu po zmianach), wynagrodzenia (osobowe

⁴⁶ Według wyjaśnienia zawartego w Części opisowej wykonania planu finansowego za 2019 r. według stanu na dzień 31.12.2019 r.

i bezosobowe) – 25,7%, w wysokości 337 087,7 tys. zł (90,3% planu po zmianach) oraz koszty amortyzacji – 24,5%, w wysokości 322 418,0 tys. zł (119,8% planu po zmianach).

(akta kontroli str. 4291-4295)

Według danych zawartych w zestawieniu, przekazanym kontrolerom w dniu 12 lutego 2020 r., zaplanowana w ustawie budżetowej na 2019 r. kwota wynagrodzeń osobowych i bezosobowych, stanowiła odpowiednio 372 476,0 tys. zł oraz 1 000,0 tys. zł. Natomiast kwota wykonanych wynagrodzeń osobowych w 2019 r. była niższa o 18,1%⁴⁷ od kwoty wynagrodzeń zaplanowanych, a bezosobowych wyższa o 1,4%. Według wstępnego sprawozdania z wykonania rocznego planu finansowego PGW WP za 2019 r., kwota wykonanych wynagrodzeń osobowych była niższa od planowanych o 9,7%, a bezosobowych o 16,6%, przy czym kwota zaplanowanych wynagrodzeń bezosobowych stanowiła 999,7 tys. zł.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jeden etat wyniosło 4,3 tys. zł., przy czym przeciętne wynagrodzenie kierownika jednostki i jego zastępców wyniosło 21,5 tys. zł, natomiast pracowników administracyjnych prawie 4,6 tys. zł. Wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w ujęciu rok do roku wyniósł 17,4%.

Przeciętne planowane zatrudnienie w PGW WP określono na poziomie 6 250 osoby/etatów. W 2019 r. przeciętne zatrudnienie w PGW WP wyniosło 6 050 osób zatrudnionych na 5 919 etatach. Oznacza to, że nieobsadzonych było 3,2% liczby planowanych etatów.

(akta kontroli str. 5128-5130)

Odnosnie do wzrostu zatrudnienia Prezes PGW WP wyjaśnił: *Zwiększenie zatrudnienia w PGW Wody Polskie w 2019 r. było świadomą i zaplanowaną decyzją Pracodawcy.*

PGW WP powstało 1 stycznia 2018 roku. W pierwszym roku istnienia PGW Wody Polskie jako nowy Pracodawca wypełniał obowiązki ustawowe związane z przejściem pracowników w trybie art. 23 Kodeksu pracy, identyfikował problemy związane z nową formą działania jednostki, jak również przejął od innych podmiotów toczące się postępowania administracyjne, których realizacja była już wówczas realizowana z opóźnieniem. W pierwszej połowie roku został także przeprowadzony przez zewnętrzną firmę audyt organizacyjny, który zidentyfikował konieczność dodatkowego zatrudnienia, zgodnego z potrzebami i zadaniami PGW Wody Polskie i określił jego wysokość na poziomie ok 900 osób.

Planując zatrudnienie na rok następny tj. 2019 Pracodawca kierował się przede wszystkim koniecznością wzrostu zatrudnienia w pionie usług wodnoprawnych mając na względzie opóźnienia w wydawaniu zgód wodnoprawnych oraz opłat za usługi wodne w jednostkach PGW WP.

Ponadto założono również wzrost zatrudnienia w centrali tj. KZGW z uwagi na konieczność sprawowania w większym stopniu kontroli zarządczej w celu sprawniejszej koordynacji i nadzoru jednostek regionalnych.

(akta kontroli str. 1299-1300, 1304)

W 2019 r. w PGW WP zawarto umowy zlecenia z 128 osobami, w tym 54 osobami będącymi pracownikami etatowymi PGW WP. Wynagrodzenie wypłacone w 2019 r. z tytułu umów cywilnoprawnych wyniosło 1 014 tys. zł, w tym wynagrodzenie wypłacone pracownikom zatrudnionym w PGW WP wyniosło 191,0 tys. zł.

⁴⁷ Bez wypłat dotyczących: dodatkowego wynagrodzenia rocznego w kwocie 19.157,3 tys. zł, nagród w kwocie 17 993,8 tys. zł, odpraw emerytalnych, rentowych, wojskowych, odszkodowań ze stosunku pracy w kwocie 4 022,6 tys. zł, nagród jubileuszowych w kwocie 6 932,0 tys. zł, ekwiwalentów za urlop w kwocie 400,1 tys. zł.

Zatrudnienie w PGW WP na umowach cywilnoprawnych było niższe w stosunku do roku 2018 o 46,2%, a koszty wynagrodzenia o 30,9%.

(akta kontroli str. 5128-5130)

Szczegółowym badaniem objęto pięć umów zlecenia, zawartych z pięcioma pracownikami PGW WP, co stanowiło 9,3% umów zawartych z pracownikami PGW WP w 2019 r. W wyniku badania stwierdzono, iż cztery zawarte umowy zlecenia zawierane były na ten sam zakres czynności, który pracownicy mieli w zakresie obowiązków. Natomiast w jednej umowie zlecenia nie określono przedmiotu umowy.

(akta kontroli str. 4908-4955)

Realizując wniosek NIK sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa za 2018 r., Dyrektor RZGW w Rzeszowie zawarła w dniu 27 września 2019 r. cztery porozumienia o rozwiązaniu umów zleceń za porozumieniem stron, obowiązujących od 1 stycznia 2019 r.

(akta kontroli str. 4957-4961)

W przypadku dwóch pracowników RZGW w Rzeszowie stwierdzono zakresy czynności, które nie zostały zaktualizowane od dnia ich podpisania, tj. 25 listopada 1996 r., mimo że obejmują one w części *Zakres czynności i obowiązków* np.: *wykonywanie innych prac i poleceń (...)* Kierownika Inspektoratu (pkt I.8.), oraz w części *Zobowiązania i odpowiedzialność* np.: *znajomość i przestrzeganie (...)* regulaminu organizacyjnego i zarządzeń Dyrektora O.D.G.W. (pkt II.1.).

(akta kontroli str. 4917, 4952)

Dyrektor RZGW w Rzeszowie wyjaśniła: *Zakresy czynności (...) datowane na dzień 25 listopada 1996 r. nie zostały zmienione, gdyż pracownicy pozostali na dotychczasowych stanowiskach pracy i z dotychczasowym wynagrodzeniem (obowiązywał ich i nadal obowiązuje Ponadzakładowy Układ Zbiorowy Pracy dla Pracowników Zatrudnionych w Jednostkach Gospodarki Wodnej Państwowej Sfery Budżetowej z dnia 4 kwietnia 2008 r.).*

(akta kontroli str. 4963-4967)

Łącznie w 2019 r., biorąc pod uwagę zarówno zatrudnienie na podstawie stosunku pracy, jak i umowy zlecenia, w PGW WP zatrudnionych było 6 178 osób, na wynagrodzenia których wydatkowano 305 920 tys. zł (planowana kwota na ten cel na 2019 r. wynosiła 373 476,0 tys. zł). W stosunku do 2018 r. zatrudnienie wzrosło o 5,3%, natomiast kwota wydatkowana na wynagrodzenia wzrosła o 26,1%.

Ponadto, w 2019 r. na dodatkowe wynagrodzenie roczne wydano 19 157,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 5128-5130)

W 2019 r. wypłacono 180 osobom ekwiwalenty za zaległy urlop w kwocie 400,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 5187-5197)

W 2019 r. w PGW WP udzielono 8 538 zamówień publicznych (z uwzględnieniem zamówień udzielonych w ramach postępowań z podziałem na części). Wartość umów o zamówienie publiczne, bez podatku od towarów i usług zawartych przez Wody Polskie w 2019 r. wyniosła 1 089 188,9 tys. zł, w tym 1 090 zamówień o wartości równej lub przekraczającej kwoty, określone w art. 11 ust. 8 ustawy pzp.

(akta kontroli str. 4968-5034, 5054-5055)

Szczegółową analizą objęto cztery postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁴⁸ na:

- dostawę opon zimowych do samochodów osobowych typu SUV, marki Hyundai Tucson 1.6 T-GDI 4x4;
- opracowanie krajowego programu renaturyzacji wód powierzchniowych, jako usługi współfinansowanej z budżetu UE;
- zakup w formie dostawy praw do Koncepcji Programowo-Przestrzennej Budowy Stopnia Wodnego na Wiśle poniżej Włocławka;
- podłączenie dodatkowych pomieszczeń biurowych do lokalnej sieci komputerowej, jako usługi.

W przypadku trzech postępowań⁴⁹ spośród czterech analizowanych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Wartość umów zawartych po zakończeniu ww. postępowań wyniosła 2 723,2 tys. zł brutto. Wydatki na realizację tych umów w 2019 r. wyniosły 2 346,8 tys. zł brutto.

(akta kontroli str. 4568-4853)

W 2019 r. w PGW WP realizowano 50 umów o dofinansowanie projektów ze środków budżetu UE⁵⁰, których wykonanie w 2019 r. wyniosło 958 953,6 tys. zł (w tym dofinansowanie z budżetu UE wyniosło 564 895,8 tys. zł), współfinansowanie – 249 350,7 tys. zł (ze środków krajowych – 241 245,4 tys. zł i w ramach refundacji ze środków z UE – 8 105,3 tys. zł), a środki kredytowe – 143 130,6 tys. zł (z BRRE⁵¹ – 12 341,5 tys. zł, a z MBOiR⁵²/BRRE – 123 704,2 tys. zł)⁵³.

W piśmie przekazującym wyżej zaprezentowane dane, dotyczące dofinansowania projektów ze środków budżetu UE, Prezes PGW WP wyjaśnił: *Jednocześnie informuję, że sporządzenie zestawienia i jego pełna weryfikacja materiału nie jest możliwa w terminie, który został przez Państwo wyznaczony.*

W dostarczonych kontrolerom w ostatnim dniu kontroli, tj. 10 kwietnia 2020 r., powyższych danych, stwierdzono, wewnętrzną niespójność tych danych, która do końca kontroli nie została wyjaśniona.

(akta kontroli str. 5721-5726)

W ramach poniesionych kosztów w kwocie 25 973,8 tys. zł, ujętych w poz. VII.1.4. *dotacja celowa na finansowanie projektów z udziałem środków UE (bieżące)* wstępnego sprawozdania z wykonania planu finansowego PGW WP za 2019 r., realizowanych było 15 projektów w ramach PO IiŚ, po jednym projekcie w ramach PO IG, EWT, PO Pomoc Techniczna, RPO Województwa Dolnośląskiego 2014-2020, RPO Województwa Warmińsko-Mazurskiego 2014-2020 oraz dwa projekty w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubuskiego 2014-2020.

Ujęte w poz. VII.1.5 *dotacja celowa na finansowanie projektów z udziałem środków UE (majątkowe)* wstępnego sprawozdania z wykonania planu finansowego PGW WP za 2019 r. koszty w kwocie 848 128,7 tys. zł zostały poniesione na realizację 24 projektów w ramach PO IiŚ, dwóch projektów w ramach RPO Dolnośląskie, trzech – w ramach RPO Warmińsko-Mazurskie, dwóch –

⁴⁸ Dwa pierwsze w trybie przetargu nieograniczonego, trzeci z wolnej ręki, jeden do którego nie stosowano ustawy pzp.

⁴⁹ Dotyczących: opracowanie krajowego programu renaturyzacji wód powierzchniowych; zakup w formie dostawy praw do Koncepcji Programowo-Przestrzennej Budowy Stopnia Wodnego na Wiśle poniżej Włocławka; podłączenie dodatkowych pomieszczeń biurowych do lokalnej sieci komputerowej.

⁵⁰ W tym cztery pre-umowy, jedno porozumienie, jedną umowę wstępną, jedną deklarację przygotowania projektu,

⁵¹ Bank Rozwoju Rady Europy.

⁵² Międzynarodowy Bank Odnowy i Rozwoju.

⁵³ Wartości wyznaczono na podstawie zestawienia przekazanego przy piśmie KEK.091.14.2020 z dnia 10 kwietnia 2020 r.

w ramach RPO Zachodniopomorskie, po jednym projekcie w ramach RPO Podkarpackie, RPO Lubuskie i PO Innowacyjna Gospodarka.

(akta kontroli str. 5222-5250)

W 2019 r. w PGW WP zawarto 17 umów dotacji celowych ze środków budżetu państwa. Łączna kwota przyznanych dotacji wyniosła 1 480 942,9 tys. zł, a wykonanie wyniosło 1 463 981,0 tys. zł (98,9%)⁵⁴.

(akta kontroli str. 695-696)

Prezes PGW WP wyjaśnił, że: *Sprawozdanie z wykonania planu finansowego PGW WP w 2019 r. jest sporządzane w ujęciu memoriałowym, natomiast dane w Zestawieniu umów dotacji otrzymanych przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie sporządzono w ujęciu kasowym. Jednocześnie, tak jak wcześniej informowaliśmy sprawozdanie przekazane Państwu było sprawozdaniem wstępnym. Dodatkowo dane wykazane w sprawozdaniu zawierają poza dotacjami celowymi również środki z przeznaczeniem na dofinansowanie projektów UE.*

(akta kontroli str. 5218, 5225)

Wykonanie siedmiu⁵⁵ umów dotacji wyniosło 100%, natomiast kolejnych dziewięciu zawierało się w przedziale 80-99,9%. Jedna umowa dotacji wykonana została w 74,3%, co było spowodowane głównie przedłużającą się procedurą, związaną m.in. z pozyskiwaniem pozwoleń wodnoprawnych w zakresie etapu III. Ponadto nierozpoczęto robót budowlanych w żadnym z pięciu kanałów wskutek długotrwałego procesu związanego z analizą, czy PGW WP może kontynuować projekt z uwagi na znaczący wzrost wartości szacunkowej projektu z 73 mln zł do 163 mln zł w zakresie etapu II realizacji RPO Warmińsko-Mazurskie *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...*

(akta kontroli str. 696, 1102, 5057-5059)

Szczegółową analizą objęto realizację dwóch umów dotacji, na łączną kwotę 111 001,9 tys. zł⁵⁶, co stanowiło 7,5%⁵⁷ kwoty wszystkich dotacji. Dotacje zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i postanowieniami zawartymi w tych umowach.

(akta kontroli str. 5060-5126)

W przypadku jednej umowy⁵⁸ kwota dotacji została zwiększona trzema aneksami o kwotę 33 209,0 tys. zł, tj. o 138,7% w stosunku do pierwotnej wartości umowy oraz zmniejszona czwartym aneksem o kwotę 3 933,3 tys. zł, tj. o 6,9%. Niewykorzystane środki, w kwocie 1 958,9 tys. zł, zwrócono na rachunek dotującego.

Rozliczenia cząstkowe oraz końcowe dwóch badanych umów dotacji zostały zatwierdzone przez dotującego zarówno w zakresie rzeczowym, jak i finansowym.

(akta kontroli str. 5076-5095, 5123-5126)

⁵⁴ Według zestawienia przekazanego przy piśmie KEK.091.9.2020.ks z dnia 3 marca 2020 r.

⁵⁵ W tym realizacja umów dotacji nr BBF.WR.II.3113.1.5/2019 z dnia 15 marca 2019 r. oraz nr BBF.WR.II.3113.1.2/2019 z dnia 25 lutego 2019 r. na realizację zadań ujętych w rozporządzeniu 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. z 2018 poz. 2346).

⁵⁶ BBF.WR.II.3113.1.17/2019 z dnia 20 grudnia 2019 r., pn. *Zbiornik przeciwpowodziowy Racibórz Dolny na rzece Odrze w województwie śląskim (polder)*, na kwotę 57 779,9 tys. zł; BBF.WR.II.3113.1.4/2019 z dnia 29 marca 2019 r. na finansowanie zadań w ramach *Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry*, na kwotę 53 222 tys. zł.

⁵⁷ Według danych wykazanych w zestawieniu przekazanym przy piśmie KEK.091.9.2020.ks z dnia 3 marca 2020 r. w odniesieniu do kwoty przyznanych dotacji.

⁵⁸ BBF.WR.II.3113.1.4/2019

W 2019 r. zrealizowano wydatki majątkowe w kwocie 1 221 721,7 tys. zł (78,6% planu po zmianach), z tego *inwestycje i dotacje dla Wód Polskich – wydatki wynikające z dokumentów strategicznych oraz utrzymanie Majątku SP (obiekty hydrotechniczne, rzeki, potoki) – 281 650,9 tys. zł (90,3%), inwestycje unijne (środki unijne) – 848 128,7 tys. zł (75,0%), środki z funduszy ochrony środowiska Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: „NFOŚiGW”), wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (dalej: „wfośiGW”) – 10 169,4 tys. zł (79,5%), wkład własny – 81 772,7 tys. zł (81,5%)⁵⁹.*

(akta kontroli str. 4291-4195)

Głównymi powodami, które wpłynęły na niewykonanie niektórych zadań w ramach Programu realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną były:

- ograniczony limit środków przyznany na dany rok na realizację zadań istotnych z punktu widzenia ochrony przeciwpowodziowej;
- technologia robót oraz znaczny zakres robót objęty danym zadaniem;
- długotrwały okres pozyskiwania stosownych zezwoleń czy możliwość prowadzenia prac we wskazanym okresie (np. dot. wycinki drzew);
- czasochłonna procedura wyłonienia wykonawcy (konieczność powtórzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przy części zadań);
- brak wykwalifikowanych wykonawców na rynku;
- brak rozstrzygnięcia postępowań przetargowych.

(akta kontroli str. 5031, 5072-5088)

Według sprawozdania finansowego (bilansu), w PGW WP na koniec 2019 r. wystąpiły zobowiązania i rezerwy na zobowiązania ogółem wynoszące 3 112 996,1 tys. zł. Na wymienioną wielkość składały się rezerwy na zobowiązania wynoszące 168 630,1 tys. zł, zobowiązania długoterminowe w kwocie 174 284,3 tys. zł (w tym przede wszystkim z tytułu pożyczki zaciągniętej na budowę zbiornika wodnego Malczyce – 151 552,6 tys. zł), zobowiązania krótkoterminowe wynoszące 473 371,1 tys. zł oraz rozliczenia międzyokresowe wynoszące 2 296 710,7 tys. zł. Zobowiązania wobec pozostałych jednostek wyniosły 469 786,5 tys. zł.

Natomiast według wstępnego sprawozdania z wykonania planu finansowego PGW WP zobowiązania według stanu na koniec roku (poz. X.3.) wyniosły 644 783,3 tys. zł, (w tym z tytułu ww. pożyczki (poz. X.3.1) – 151 499,9 tys. zł) wobec kwoty 647 655,3 tys. zł zobowiązań według sprawozdania finansowego.

Według wstępnego sprawozdania z wykonania planu finansowego PGW WP na koniec 2019 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne, pomimo iż w sprawozdaniu Rb-Z za IV kwartał 2019 r. wykazano takie zobowiązania w kwocie 67,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 1235-1251, 1428-1457, 1560-1572, 4291-4295)

Zapłacone odsetki od zobowiązań wyniosły 118,9 tys. zł. Główne pozycje stanowiły odsetki w łącznej kwocie 93,7 tys. zł wynikające z wyroków sądowych w 15 sprawach (78,8%); odsetki z tytułu niezłożenia w ustawowym terminie deklaracji podatkowej – 16,5 tys. zł (13,9%). Wystąpiły również odsetki wynikające z nieuregulowania zobowiązań w terminie ze względu na brak środków na rachunku

⁵⁹ Ustalono na podstawie przekazanego wstępnego sprawozdania z wykonania planu finansowego PGW WP za 2019 r.

bankowym RZGW we Wrocławiu oraz w związku ze zbyt długim obiegiem dokumentów, skutkującym regulowaniem zobowiązań po terminie.

(akta kontroli str. 5261-5272)

Z przedłożonej dokumentacji oraz złożonych wyjaśnień Prezesa PGW WP wynika, że KZGW przekazał środki w wysokości i terminie zgodnym ze złożonym zapotrzebowaniem przez RZGW we Wrocławiu.

(akta kontroli str. 5239, 5243-5250)

Prezes PGW WP zawarł w 2018 r. jedną umowę pożyczki z NFOŚiGW o dofinansowanie realizacji przedsięwzięcia *Budowa stopnia wodnego Malczyce*⁶⁰. Związana ona była z zapewnieniem pełnego zabezpieczenia finansowego etapu I – budowy stopnia wodnego. Zgodnie z umową koszt całkowity przedsięwzięcia został określony na 273 860,0 tys. zł. Kwota pożyczki została ustalona do 150 930,0 tys. zł. Stosownie do przepisów art. 252 ust. 7 ustawy – *Prawo wodne*, pożyczkę zaciągnięto po uzyskaniu zgody Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej⁶¹ oraz Ministra Finansów⁶². W 2019 r. spłacone odsetki z tytułu oprocentowania pożyczki wyniosły 2 457,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 4407-4408, 4341-4390)

Z tytułu lokat środków otrzymanych w formie pożyczki na realizację ww. przedsięwzięcia uzyskano odsetki w kwocie 639,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 200-228, 583, 681-689)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dokonywanie w roku 2020 zmian w planie finansowym jednostek organizacyjnych PGW WP na 2019 r. Ponadto stwierdzono postępowanie niezgodne z wewnętrznymi uregulowaniami PGW WP w zakresie procedury zmiany planu finansowego PGW WP, tj. przekazanie przez Dyrektora Departamentu Ochrony Przed Powodzią i Suszą uzgodnionego wniosku o zmianę w planie jednostki organizacyjnej PGW WP do Departamentu Ekonomicznego, po terminie określonym w *Procedurze zmiany planu finansowego PGW WP*.

Dyrektor Departamentu Ekonomicznego pismem z dnia 10 stycznia 2020 r.⁶³ poinformował Dyrektora RZGW w Poznaniu o dokonaniu zmiany limitu środków własnych na wydatki majątkowe w planie na 2019 r., pismem z dnia 9 stycznia 2020 r. poinformował Dyrektora Departamentu Informatyzacji, Telekomunikacji i Automatyki w KZGW o zmianie kwoty wydatków majątkowych w planie na 2019 r., a Zastępca Prezesa Wód Polskich wyraziła zgodę na przesunięcie środków pomiędzy pozycjami planu RZGW w Lublinie na 2019 r. w roku następnym, tj. pismem z dnia 7 stycznia 2020 r.⁶⁴.

(akta kontroli str. 378-379, 961)

⁶⁰ Nr 128/2018/Wn-01/NZ-WA/P z dnia 21 czerwca 2018 r.

⁶¹ Pismo z dnia 4 kwietnia 2018 r., znak: DGWiZS.WIN.510.1.7.2018.AM.

⁶² Pismo z dnia 30 kwietnia 2018 r., znak: FG2.4143.154.2018.

⁶³ Pismo znak KEK.3131.27.2019.16.bs.

⁶⁴ Pismo znak KEP.311.168.2019.as.

Zgodnie z pkt. III.2) *Procedury zmiany planu finansowego PGW WP⁶⁵* właściwy wydział merytoryczny, po zapoznaniu się z wnioskiem, w terminie do 10 dni roboczych opiniuje go i przekazuje do Departamentu Ekonomicznego – Wydziału Planowania.

(akta kontroli str. 4442-4449)

Dyrektor RZGW w Lublinie złożyła dwa wnioski z dnia 25 listopada 2019 r. o zmianę w planie finansowym na rok 2019 w zakresie środków własnych, w tym na realizację zadań w ramach *Programu realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną*, stawiając do dyspozycji kwotę 1.220,7 tys. zł przeznaczoną na realizację zadań ww. *Programu*.

(akta kontroli str. 380-382, 389-391)

Zastępca Dyrektora Departamentu Ochrony Przed Powodzią i Suszą dopiero pismem z dnia 31 grudnia 2019 r., skierowanym do Dyrektora Departamentu Ekonomicznego zwróciła się o zmniejszenie limitu środków finansowych przyznanych RZGW w Lublinie na realizację zadań w ramach ww. *Programu*, zgodnie z wnioskiem RZGW w Lublinie, przekazując w załączeniu wnioski jednostki.

(akta kontroli str. 388)

W wyniku powyższego pismo zmieniające plan finansowy na 2019 r. RZGW w Lublinie zostało sporządzone 7 stycznia 2020 r. i wysłane w dniu 10 stycznia 2020 r.

(akta kontroli str. 378-379)

Zastępca Dyrektora Departamentu Ochrony Przed Powodzią i Suszą wyjaśniła m.in., że: *okres, w którym był procedowany wniosek RZGW w Lublinie, to czas, w którym finalizowane są podpisane umowy. Czas, w którym na bieżąco tj. z częstotliwością codzienną przelicza się zakontraktowane i wydatkowane środki i porównuje je z planami. Jest to okres szczególnego obciążenia pracowników Departamentu, a przede wszystkim pracowników Wydziału Utrzymania, którzy w tym okresie otrzymują nawet kilka pism dziennie w zakresie wniosków o zmianę w „Programie realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną” oraz w planie finansowym do zaopiniowania, a trzeba zaznaczyć, że nie jest to jedyny zakres obowiązków tego Wydziału. W samym miesiącu listopadzie 2019 r. do Wydziału wpłynęło 56 wniosków z poszczególnych rzgw o zmianę w „Programie (...)”. Każdy wniosek należy odrębnie przeanalizować i porównać przytoczone w nim dane z ostatnim monitoringiem.*

Nie bez znaczenia pozostaje także fakt, że wniosek wpłynął wyłącznie drogą mailową. Taka forma przekazywania pism z reguły ma charakter informacyjny. W większości przypadków po przekazaniu pisma drogą mailową, pismo przekazywane jest również w wersji papierowej lub poprzez e-Puap.

Biorąc pod uwagę zaistniałą sytuację, Wydział Utrzymania zobowiąże poszczególne rzgw do przekazywania wniosków również w wersji elektronicznej przez system e-Puap lub w przypadku braku technicznej możliwości w tradycyjnej papierowej wersji. Z pewnością pozwoli to uniknąć

⁶⁵ Wprowadzonej zarządzeniem Nr 22/2019 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 10 czerwca 2019 r. w sprawie wprowadzenia *Procedury zmiany planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie*.

w przyszłości przypadków opóźnień w przekazywaniu wniosków do rozpatrzenia zgodnie z kompetencjami.

(akta kontroli str. 783-784, 5280-5287)

Zastępca Prezesa PGW WP wyjaśniła m.in., że: *Zmiana planu finansowego RZGW w Lublinie mogła nastąpić m.in. po uzyskaniu pozytywnej opinii Wydziału Utrzymania w Departamencie Ochrony Przed Powodzią i Suszą KZGW. (...) Następnie Departament Ekonomiczny oczekiwał na akceptację wniosku o zmianę w planie finansowym PGW WP, który został przekazany do MG MiŻŚ przy piśmie (...) z dnia 24 grudnia 2019 r. Akceptacje wnioskowanych zmian w trybie roboczym (telefonicznym) Departament Ekonomiczny uzyskał w dniu 31.12.2019 r. Oficjalne powiadomienie otrzymano przy piśmie (...) z dnia 02.01.2020 r. w związku z czym powiadomienie RZGW w Lublinie o zmianie cząstkowego planu finansowego na 2019 r. nastąpiło w styczniu br. Jednocześnie termin przekazania informacji do RZGW Lublin wynikał ze specyfiki kalendarza 2020 r., w którym w przeciągu 7 dni były tylko dwa robocze.*

(akta kontroli str. 710-711, 941)

W ocenie NIK, dokonanie w roku 2020 zmian w planach jednostek organizacyjnych PGW WP na 2019 r. było postępowaniem niezgodnym z wewnętrznymi uregulowaniami, a także stanowiło dowód na dopasowanie planu poszczególnych zadań jednostek organizacyjnych PGW WP do faktycznie zrealizowanego wykonania.

2. Nieprzekazanie do MG MiŻŚ sprawozdania z realizacji *Planu kontroli gospodarowania wodami na rok 2019* we wskazanym, przez Podsekretarza Stanu w MG MiŻŚ, terminie.

Pismem z dnia 6 września 2019 r.⁶⁶ Podsekretarz Stanu w MG MiŻŚ zwróciła się do Prezesa PGW WP o: *przesłanie do dnia 20 lutego 2020 r. sprawozdania z realizacji Planu kontroli gospodarowania wodami na rok 2019, wykonywanej przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie uwzględniającego przegląd kontroli planowych oraz kontroli doraźnych, a także krótkie wyjaśnienia w odniesieniu do kontroli planowych niezrealizowanych.*

(akta kontroli str. 4168)

Pismem z dnia 3 marca 2020 r.⁶⁷ Dyrektor Departamentu Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej w MG MiŻŚ przypomniała Dyrektorowi Biura Prezesa PGW WP o: *bezskutecznym upływie terminu na złożenie sprawozdania z realizacji Planu kontroli gospodarowania wodami na rok 2019, wykonywanej przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (...) nadmieniając, że: terminowość przedkładania sprawozdań z realizacji zadań ustawowych PGW WP za rok 2019 zostanie uwzględniona zarówno w Rocznej ocenie działalności PGW WP za rok 2019 (...), jak i w Ocenie okresowej Prezesa PGW WP za rok 2019.*

Jednocześnie został wyznaczony nowy termin na przesłanie przedmiotowego dokumentu – do dnia 20 marca 2020 r.

(akta kontroli str. 5236)

⁶⁶ Pismo znak DGWiŻŚ.WNM.95.3.1.2019.WP.

⁶⁷ Pismo znak DGWiŻŚ.WNM.95.3.1.2019.WP.

Dyrektor Biura Prezesa wyjaśnił⁶⁸, że: *sprawozdanie z kontroli, wzorem ubiegłego roku, będzie elementem Sprawozdania z działalności Prezesa Wód Polskich. Równocześnie przedstawił m.in. zagadnienia, których dotyczył zakres przedmiotowy kontroli gospodarowania wodami oraz zagregowane dane dotyczące liczby wykonanych kontroli i stwierdzonych nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 5233)

W ocenie NIK, nieprzekazanie do MGMiŻS sprawozdania z realizacji *Planu kontroli gospodarowania wodami na rok 2019, wykonywanej przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie* w wymaganym terminie było postępowaniem nierzetelnym.

3. Wystąpienie zobowiązań wymagalnych z tytułu dostaw usług i towarów wskazanych, ujętych w pozycji E4.1., w sprawozdaniu Rb-Z za IV kwartał 2019 r. w łącznej kwocie 67,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 1235-1251, 1428-1457)

Główny Księgowy wyjaśnił m.in., że: *Przyczyny wystąpienia zobowiązań wymagalnych wykazane w sprawozdaniu Rb-Z na koniec IV kwartału 2019 (...):*

- 7.463,88 zł - pozycja dot. ośmiu faktur tj. na kwotę 4624,62 zł; 1136,52 zł; 445,53 zł; 824,10 zł; 309,96 zł; 34,99 zł; 64,99 zł i 23,17 zł. Faktury zostały zatwierdzone do zapłaty po upływie terminu płatności. W przypadku powstania konieczności zapłaty odsetek od opóźnionych płatności zostanie zastosowana procedura określona w Zarządzeniu Nr 12/2019 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 1 kwietnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia jednolitych zasad postępowania z odsetkami od zobowiązań przeterminowanych w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie ze wskazaniem konieczności zapłaty odsetek przez osoby odpowiedzialne za powstanie zaległości.
- 825,92 zł – powstała z tytułu nieterminowej zapłaty faktury O/S1/0227444/19 wystawionej przez [*] Faktura pomniejszona o faktury korygujące na łączną kwotę 65.108,17 zł, została uregulowana w dniu 24 styczeń 2020 r., na rachunek kontrahenta.
- 2,82 zł – nadpłata na należnościach. Brak rachunku bankowego wierzyciela, uniemożliwia zwrot środków.
- 58.854,60 zł – dotyczy polisy ubezpieczeniowej EKD010A0579-EKD010A0608, która wpłynęła w oryginale do RZGW w Szczecinie w dniu 9 stycznia 2020 r., a jej termin płatności przypadł na 29.12.2019. Polisa została opłacona w dniu 10 stycznia 2020 r.

(akta kontroli str. 1578-1591)

W ocenie NIK, nieuregulowanie w terminie zobowiązań wskutek zatwierdzenia faktur do zapłaty po upływie terminu płatności w kwocie 7 463,88 zł oraz z tytułu dostawy energii elektrycznej w kwocie 825,92 zł należy uznać za niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp.

4. W przypadku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na *Dostawę opon zimowych do samochodów osobowych typu SUV, marki Hyundai Tucson 1.6 T-GDI 4x4* wyznaczono termin na składanie ofert

⁶⁸ W piśmie z dnia 18 marca 2020 r. znak KUM.450.1.2020mk skierowanym do Dyrektora Departamentu Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej w MGMiŻS.

niezgodnie z wymaganiami art. 43 ust. 2 i ust. 2 b ustawy pzp oraz nie dotrzymano terminu przekazania do UPUE ogłoszenia o udzieleniu zamówienia publicznego.

- W PGW WP wyznaczono termin składania ofert w postępowaniu o zamówienie publiczne na *Dostawę opon zimowych do samochodów osobowych typu SUV, marki Hyundai Tucson 1.6 T-GDI 4x4* (Nr KZGW/KOA-3/2019) na dzień 28 stycznia 2019 r., tj. na 18. dzień od przekazania do UPUE w dniu 10 stycznia 2019 r. (opublikowano 15 stycznia 2019 r.), pomimo że zgodnie z art. 43 ust. 2 ustawy pzp, termin składania ofert nie może być krótszy niż 35 dni od dnia przekazania ogłoszenia o zamówieniu UPUE oraz nie zachodziły przesłanki do skrócenia tego terminu określone w art. 43 ust. 2b pkt 2 ustawy pzp. PGW WP w ogłoszeniu o zamówieniu podało informację o zakupie 200 samochodów wyposażonych w opony letnie, a tym samym potrzebie właściwego zabezpieczenia majątku Zamawiającego, oraz w trosce o bezpieczeństwo pracowników, a także prawidłowe oraz ciągłe wykonywanie zadań statutowych, do wykonywania których niezbędny jest samochód. PGW WP przed zakupem 200 samochodów posiadały flotę samochodową, która umożliwiała wykonywanie zadań statutowych, a z Raportu Instytutu Badań Rynku Motoryzacyjnego SAMAR o jej stanie nie wynikało, by korzystanie z posiadanych samochodów stwarzało zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

(akta kontroli str. 4574-4628)

Czynności kierownika zamawiającego wykonywał, na podstawie udzielonego pełnomocnictwa, Dyrektor Departamentu Organizacyjnego.

(akta kontroli str. 4634-4635A)

Podczas nieobecności Dyrektora Departamentu Organizacyjnego, w dniu 10 stycznia 2019 r. Zastępca Dyrektora Departamentu Organizacyjnego zatwierdziła specyfikację istotnych warunków ww. zamówienia oraz treść ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

Ówczesny Zastępca Dyrektora Departamentu Organizacyjnego wyjaśniła: *Podpisanie przeze mnie specyfikacji istotnych warunków zamówienia na dostawę opon zimowych do samochodów osobowych typu SUV, marki Hyundai Tucson 1,6 T-GDI 4x4 oraz treści ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej było realizacją uprzednio podjętej decyzji przez przełożonych. Ja nie brałam udziału w procesie decyzyjnym.*

Szczegółowe uzasadnienie skrócenia terminu na dostawę zawarte zostało w ogłoszeniu.

Formalne wszczęcie zamówienia przeze mnie wynikało z urlopu Dyrektora Departamentu Organizacyjnego w tamtym czasie, a ja jako wówczas Zastępca Dyrektora Departamentu Organizacyjnego podpisałam SIWZ oraz ogłoszenie, przygotowane już wcześniej na polecenie Dyrektora.

(akta kontroli str. 4636-4637)

Ówczesny Dyrektor Departamentu Organizacyjnego wyjaśnił: *Ze względu na niesprzyjającą pogodę i trudne warunki atmosferyczne decyzją Kierownictwa PGW WP przekazanie nowo zakupionych aut Hyundai Tucson zostało wstrzymane do czasu doposażenia samochodów w opony zimowe – przed*

odbiorem pojazdów. Uzasadnienie w zakresie terminu składania ofert zostało szczegółowo przedstawione w treści ogłoszenia.

(akta kontroli str. 4629-4633)

NIK nie neguje potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa pracownikom, jak również dbałości o majątek (poprzez uniknięcie rażącego niedbalstwa mogącego doprowadzić do wypadku wskutek jazdy na oponach letnich w okresie zimowym), jednak stwierdzone postępowanie dotyczy pojazdów, które nie zostały jeszcze dostarczone do poszczególnych jednostek organizacyjnych PGW WP, a co za tym idzie zagrożenie nie wystąpiło. Również pilność wymiany floty samochodowej nie mogła być taką przesłanką, gdyż nie znajduje uzasadnienia w stanie faktycznym. Protokoły zdawczo-odbiorcze 200 samochodów zostały podpisane w dniu 17 i 18 grudnia 2018 r., natomiast postępowanie przetargowe na dostawę kompletów opon zimowych zostało przekazane do UPUE w dniu 10 stycznia 2019 r., a więc po 23 i 24 dniach od podpisania ww. protokołów. Ponadto PGW WP w dniu ogłoszenia przetargu dysponowało flotą samochodową, a z Raportu Instytutu Badań Rynku Motoryzacyjnego SAMAR nie wynikało, by korzystanie z posiadanych samochodów stwarzało zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

- Nietrzymano terminu przekazania do Urzędu Publikacji Unii Europejskiej ogłoszenia o wyborze wykonawcy tym postępowaniu.

Ówczesny główny specjalista w Wydziale Zamówień Publicznych PGW WP przekazał ogłoszenie o udzieleniu zamówienia publicznego na *Dostawę opon zimowych do samochodów osobowych typu SUV, marki Hyundai Tucson 1.6 T-GDI 4x4* do UPUE, w dniu 29 marca 2019 r., tj. po 46 dniach od zawarcia umów z wykonawcą w dniu 11 lutego 2019 r., pomimo że zgodnie z art. 95 ust. 2 ustawy pzp ogłoszenie takie powinno zostać przekazane nie później niż w terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy z sprawie zamówienia publicznego.

(akta kontroli str. 4574-4628)

Ówczesny Dyrektor Departamentu Organizacyjnego, któremu kierownik zamawiającego przekazał pisemne upoważnienie do wykonywania wszelkich czynności związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania, wyjaśnił: *Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zostało przekazane do Dziennika Urzędowego UE po 46 dniach po podpisaniu umowy przez przeoczenie sekretarza postępowania.*

(akta kontroli str. 4629-4635A)

W ocenie NIK, skrócenie terminu wyznaczonego na składanie ofert oraz przekazanie ogłoszenia o udzieleniu zamówienia po 46 dniach, w przypadku dostawy opon od dnia zawarcia umów z wykonawcami było postępowaniem nielegalnym.

5. Brak precyzyjnego wskazania:

- w jednej umowie zleceniu przedmiotu umowy.

W dniu 18 czerwca 2019 r. reprezentujący PGW WP Zastępca Dyrektora RZGW w Gdańsku, zawarł umowę zlecenie nr 02/2019 z T.W. Zakres prac został określony w §1 pkt 1 ww. umowy: (...) *usługa polegająca na podłączeniu dodatkowych pomieszczeń biurowych w siedzibie RZGW w Gdańsku do lokalnej sieci komputerowej.* Umowa nie zawierała załączników. W umowie brak jest informacji zawartych w szczegółowym

opisie przedmiotu zamówienia (m.in. okablowanie strukturalne dla 24 łączy UTP kategorii 6, doposażenie szafy krosowej w jeden panel krosowy 24-portowy, przełącznik dostępowy, patchcordy). Szczegółowy rozkład pomieszczeń zawarto w przesłanych załącznikach do zapytania ofertowego.

(akta kontroli str. 4642-4677)

Zastępca Dyrektora RZGW w Gdańsku wyjaśnił: (...) *zakres przedmiotu umowy został wskazany w § 1 Umowy. Ponadto Zamawiający traktuje dokumentację postępowania jako całość. Skoro Wykonawca przyjął treść zaproszenia bez negocjacji, którego załącznikiem był szczegółowy opis przedmiotu zamówienia i w odpowiedzi złożył ofertę to zarówno oferta jak i opis stanowi część umowy, chociaż dokumenty te nie zostały przywołane w jej treści. (...).*

(akta kontroli str. 4695-4700)

- w czterech umowach zlecenia nie wskazano dni, w których umowa zlecenie ma być realizowana przez wykonawcę.

W dniu 31 grudnia 2018 r. Dyrektor RZGW w Rzeszowie, reprezentująca PGW WP zawarła na okres od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r. cztery umowy zlecenia: na przegląd obiektów zapory i zbiornika wodnego Besko z dwoma pracownikami⁶⁹ oraz na przegląd obiektów zapory i zbiornika wodnego Klimkówka z dwoma pracownikami⁷⁰. Załącznikiem do zawartych umów był harmonogram wizualnej kontroli ogólnego stanu obiektów zbiornika i zapory (Besko załącznik nr 2 oraz Klimkówka załącznik nr 1) w dni wolne od pracy oraz dni świąteczne, dla całego kontrolowanego obiektu. Wyżej wymieniony harmonogram nie wskazywał dni pracy każdego z wyżej wymienionych pracowników, z którym zawarto umowę, lecz obejmował wszystkie dni, w których należało przeprowadzić kontrolę stanu obiektów zbiorników i zapór.

(akta kontroli str. 4908-4952)

Dyrektor RZGW w Rzeszowie wyjaśniła: *Harmonogramy załączone do umów zlecenia, a dotyczące dni wolnych od pracy oraz dni świątecznych w 2019 r., w których winny być wykonywane kontrole obiektów hydrotechnicznych w Besku i Klimkówce, jak już wyjaśniano w piśmie z dnia 05.03.2020 r., przyporządkowane były do całego obiektu.*

31.12.2018 r. tj. w chwili sporządzania harmonogramów dni wolnych od pracy i dni świątecznych na 2019 r. trudno było przewidzieć, w całej rozciągłości tego harmonogramu podzielonego na miesiące, który Zleceniobiorca podejmie zlecenie w określonej dacie. (...).

(akta kontroli str. 4963-4967)

W ocenie NIK, brak wskazania w umowie przedmiotu umowy i czasu jej realizowania przez pracownika było działaniem nierzetelnym, uniemożliwiającym weryfikację odpowiedzialności pracowników za realizację zadań w danym dniu.

6. Zawarcie umowy dotacji przez Zastępcę Prezesa PGW WP niezgodnie z udzielonym pełnomocnictwem.

⁶⁹ Pracownicy RZGW w Rzeszowie wykonujący pracę w Zarządzie Zlewni w Krośnie, zbiornik wodny Besko w Sieniawie.

⁷⁰ Pracownicy RZGW w Rzeszowie wykonujący pracę w Zarządzie Zlewni w Jaśle, zbiornik wodny w Klimkówce.

W dniu 20 grudnia 2019 r. Zastępca Prezesa Wód Polskich, reprezentująca PGW WP zawarła z MG MiŻS umowę dotacji nr BBF.WR.II.3113.1.17/2019. Na umowie nie widniała akceptacja głównego księgowego lub osoby upoważnionej, pomimo iż zgodnie z posiadanym pełnomocnictwem Zastępca Prezesa PGW była upoważniona do zawarcia ww. umów dotacyjnych, po uprzednim ich parafowaniu przez głównego księgowego lub osobę upoważnioną.

(akta kontroli str. 1105-1115)

Zastępca Prezesa Wód Polskich wyjaśniła: (...) że przyczyną nie parafowania przez Głównego Księgowego umowy dotacji nr BBF.WR.II.3113.1.17/2019 z dnia 20 grudnia 2019 r. było przeoczenie wynikające ze spiętrzenia prac związanych z pozyskaniem środków z rezerwy celowej oraz weryfikacją poprawności zawieranych umów (...).

(akta kontroli str. 1103-1104)

W ocenie NIK, było to postępowanie niezgodne z udzielonym pełnomocnictwem.

7. Uiszczenie odsetek przez PGW WP z tytułu zwrotu niewykorzystanych dotacji po terminie⁷¹ określonym w umowach dotacji.

W związku ze zwrotem niewykorzystanych środków dotacji, przyznanych w 2019 r., po terminie określonym w umowach dotacji⁷², PGW WP uiściło należne odsetki w kwocie ogółem 127,07 zł.

Również w 2020 r. zostały zapłacone przez PGW WP odsetki w kwocie ogółem 9 733,04 zł z tytułu zwrotu po terminie, niewykorzystanych dotacji przyznanych w 2018 r.

(akta kontroli str. 790-810, 4468-4469, 4473-4475, 4499z)

Dokonanie zwrotu niewykorzystanych dotacji po terminie określonym w umowach dotacji, skutkujące uiszczeniem odsetek, spowodowane było dokonanymi zwrotami m.in. z tytułu: nadpłaconego ekwiwalentu za pranie, zwrotami niewykorzystanych zaliczek sądowych oraz faktur korygujących.

(akta kontroli str. 790-810)

W ocenie NIK, stwierdzone postępowanie było niezgodne z postanowieniami zawartych umów dotacji.

1.3 Gospodarowanie wolnymi środkami

Działania PGW WP w zakresie postępowania z wolnymi środkami były zgodne z § 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie *wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie*⁷³.

(akta kontroli str. 5008, 4285-4287)

W PGW WP na koniec 2019 r. stan środków pieniężnych wyniósł 569 583,8 tys. zł i środki w tej wysokości, w ramach konsolidacji, zostały ulokowane w Banku Gospodarstwa Krajowego w dniu 31 grudnia 2019 r., jako depozyt overnight.

⁷¹ Niewykorzystane dotacje zostały zwrócone od 17 stycznia 2020 r. do 31 stycznia 2020 r. – dane według zestawienia stanowiącego załącznik do pisma znak KEP.091.11.2020.ks przekazanego kontrolerom w dniu 25 marca 2020 r.

⁷² Określony termin zwrotu niewykorzystanej dotacji – 10 stycznia 2020 r.

⁷³ Dz. U. z 2014 r. poz. 1864.

W porównaniu do planowanego⁷⁴ stanu środków pieniężnych lokowanych w depozyt overnight (370 912,6 tys. zł), wykonanie wyniosło 146,5% planu po zmianach. Natomiast w porównaniu do wykonania 2018 r. stan ww. środków był wyższy o 57,5%.

Główny Księgowy wyjaśnił, że: *Przyczyną różnicy pomiędzy planem a wykonaniem ww. środków było ich niedoszacowanie.*

Natomiast Prezes PGW WP w wyjaśnieniach podał m.in., że: *Precyzyjne zaplanowanie stanu środków na koniec roku jest niezmiernie trudne i zależy od wielu czynników.*

(akta kontroli str. 435-446, 4291-4295, 5717-5722, 5930, 5977-5979)

Średnia kwota z 12 miesięcy 2019 r. środków przekazywanych w depozyt overnight wyniosła 11 206,1 tys. zł, z tego najwyższa średnia kwota środków przekazywanych w depozyt overnight wyniosła w KZGW – 72 921,2 tys. zł, a najniższa średnia kwota tych środków w RZGW Lublin – 85,8 tys. zł. Z tytułu zagospodarowania wolnych środków PGW WP uzyskało przychody w postaci odsetek w kwocie 2 200,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 4285-4287)

W ramach zarządzania płynnością finansową, Prezes PGW WP wydał w dniu 9 września 2019 r. zarządzenie⁷⁵ w sprawie określenia zasad oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i kontroli dokonywania wydatków ze środków publicznych w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie, które określało procedury, którym podlegały wszystkie operacje gospodarcze⁷⁶ bez względu na źródło finansowania. Ocena celowości zaciągania zobowiązań finansowych i kontrola dokonywania wydatków ze środków publicznych przebiegała w dwóch etapach: wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań oraz kontrola dokonywania wydatków ze środków publicznych.

Ponadto Prezes PGW WP wydał w dniu 16 października 2019 r. zarządzenie⁷⁷ w sprawie zgód na zawieranie umów z określonych źródeł finansowania, informowania o tych umowach i ich przekazywania, w którym określone zostały zasady informowania i przekazywania przez jednostki organizacyjne PGW WP umów o dofinansowanie, pre-umów, umów dotacji, porozumień oraz aneksów i załączników do tych umów na potrzeby realizacji zadań, a także procedura wnioskowania o zgodę na realizację przedsięwzięcia.

(akta kontroli str. 584-600)

Wydanie ww. zarządzeń było realizacją wniosku NIK, po przeprowadzonej kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r., w zakresie sporządzenia w PGW WP instrukcji w sprawie systemu zarządzania płynnością finansową.*

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

⁷⁴ Kwota planu ustalonego w ustawie budżetowej na rok 2019 wynosiła 88 309 tys. zł. Decyzją Nr 1/2019/PGW WP z dnia 14 czerwca 2019 r. Zastępcy Prezesa PGW WP działającej z upoważnienia Prezesa PGW WP plan środków pieniężnych na koniec roku został zwiększony do kwoty 370 912,6 tys. zł.

⁷⁵ Nr 50/2019.

⁷⁶ Z wyłączeniem zamówień dostaw i usług długookresowych i ciągłych np. zakup energii, wody, usług pocztowych, usług telekomunikacyjnych koszty delegacji, wynagrodzeń i pochodnych, podatki itp.

⁷⁷ Nr 59/2019.

1.4 Realizacja zadań

W ramach funkcji 11 *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic* realizowano jedno zadanie, jedno podzadanie i trzy działania. Plan kosztów realizacji zadań nie był zmieniany i wynosił 1 706,0 tys. zł. Na realizację zadania 11.4W *Gotowość struktur administracyjno-gospodarczych kraju do obrony państwa* poniesiono koszty w kwocie 1 653,0 tys. zł tj. 96,9% planu⁷⁸.

W ramach funkcji 12 *Środowisko* realizowano jedno zadanie – 12.5 W *Ochrona wód i gospodarowanie zasobami wodnymi*, a w jego ramach trzy podzadania i 14 działań. Plan kosztów realizacji zadania wynosił (także po zmianach) 1 485 105,7 tys. zł. Wykonanie wyniosło 1 556 830,6 tys. zł, tj. 104,8%.

Na realizację poszczególnych podzadań poniesiono koszty:

- podzadanie 12.5.1.W *Kształtowanie, ochrona i wykorzystanie zasobów wodnych* – 262 414,4 tys. zł (97,5% planu według ustawy budżetowej i 103,2% planu po zmianach). Osiągnięta wartość miernika, określonego jako *stopień zaawansowania prac nad II aktualizacją planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (w %)* wyniosła 63% wobec przewidywanych 63%;
- podzadanie 12.5.2.W *Utrzymanie wód i urządzeń wodnych wraz z infrastrukturą związaną z gospodarowaniem zasobami wodnymi* – 1 086 125,5 tys. zł (97,4% planu według ustawy budżetowej i 105,5% planu po zmianach). Osiągnięta wartość miernika, określonego jako *stopień realizacji potrzeb w zakresie utrzymania majątku Skarbu Państwa przy konieczności zachowania jego dobrego stanu (w %)* wyniosła 7,5% wobec przewidywanych 8% (93,7% planowanej wartości);
- podzadanie 12.5.3.W *Ochrona przeciwpowodziowa* – 208 290,8 tys. zł (207,3% planu według ustawy budżetowej i 103,2% planu po zmianach). Osiągnięta wartość miernika, określonego jako *liczba realizowanych w danym roku przedsięwzięć wynikających z planów zarządzania ryzykiem powodziowym (w szt.)* wyniosła 55% wobec przewidywanego 55%.

W realizacji wartości mierników dla poszczególnych działań wystąpiły odchylenia:

- działanie 12.5.1.3. *Nadzór nad gospodarowaniem wodami* – osiągnięta wartość miernika, określonego jako *stopień wykonanych w danym roku, kontroli w zakresie gospodarowania wodami (w %)* wyniosła 236% wobec planowanych 100%. Przyczyną większego wykonania wartości miernika było wykonanie 589 kontroli gospodarowania wodami (kontrole planowane i doraźne);
- działanie 12.5.1.6. *Rozpoznawanie, bilansowanie i ochrona wód podziemnych* – osiągnięta wartość miernika, określonego jako *liczba wykonanych w danym roku pomiarów i obserwacji hydrogeologicznych (w tys. szt.)* wyniosła 195,4 tys. szt. wobec planowanego 85 tys. szt. (229,9% planu). Przyczyną osiągnięcia wyższej wartości miernika było sukcesywne zastępowanie w 2019 r. pomiarów standardowych (manualnych) pomiarami automatycznymi, a co za tym idzie możliwość zwiększenia częstotliwości wykonywania pomiarów, przy jednoczesnym uruchamianiu nowych punktów pomiarowych;
- działanie 12.5.2.3 *Wykonanie praw właścicielskich w zakresie powierzonego majątku* – osiągnięta wartość miernika, określonego jako *procentowy udział wpływów zrealizowanych w danym roku z tytułu wykonywania praw właścicielskich Skarbu Państwa (w %)* wyniosła 112% wobec planowanego

⁷⁸ Dane wg „Rb-BZ2 Roczne sprawozdanie z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym za okres od początku roku do 31 grudnia 2019 r.” – sprawozdanie z dnia 12 marca 2020 r.

100%. Większa realizacja wynikała z rzeczywistych wpływów wynikających z umów i innych zobowiązań finansowych;

- działanie 12.5.2.4. *Stopień likwidacji skutków powodzi w majątku Skarbu Państwa związanym z gospodarką wodną* – osiągnięta wartość miernika, określonego jako *stopień likwidacji skutków powodzi w majątku Skarbu Państwa związanych z gospodarką wodną (w %)* wyniosła 10% wobec planowanego 100%. Przyczyną braku realizacji było nieprzyznanie przez MSWiA środków z rezerwy celowej na usuwanie skutków powodzi i koniecznością realizacji tych zadań ze środków własnych, przeznaczonych na zadania utrzymaniowe;
- działanie 12.5.3.1. *Planowanie i koordynacja zarządzania ryzykiem powodziowym* – osiągnięta wartość miernika, określonego jako *stopień zaawansowania prac nad opracowaniem aktualizacji planów zarządzania ryzykiem powodziowym (w %)* wyniosła 23% wobec planowanego 50%. Brak zgody dotychczasowego wykonawcy na wykonanie map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego dla ok. 1 tys. km rzek oraz 19 budowli piętrzących, co spowodowało konieczność przygotowania dokumentacji przetargowej i brak wyboru w 2019 roku wykonawcy.

(akta kontroli str. 5263-5289, 5302-5309, 5415-5466)

Wszystkie rzgw zostały zobowiązane do przekazania rocznego sprawozdania wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym za 2019 r. (RB-BZ 2) do 28 lutego 2020 r. Po tym okresie rzgw nie przekazywały korekty ww. sprawozdań. Między sumą sprawozdań RB-BZ 2 poszczególnych rzgw oraz KZGW, a rocznym sprawozdaniem RB-BZ 2 przekazanym w dniu 12 marca 2020 r. do Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej wystąpiła różnica 144 850,6 tys. zł.

W zakresie powstałej rozbieżności pomiędzy sumarycznym sprawozdaniem rocznym poszczególnych rzgw i KZGW, a sprawozdaniem rocznym RB-BZ 2 z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym za okres od początku roku do 31 grudnia 2019 r. z dnia 12 marca 2020 r., Dyrektor Departamentu Ekonomicznego wyjaśnił: *Zgodnie z § 10 pkt. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1793) wskazuje, iż: „Kwoty wydatków/kosztów wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych tych jednostek.”*

(...) księgi rachunkowe PGW WP za 2019 r. zostaną zamknięte nie wcześniej niż przed ustawowym terminem realizacji powyższego sprawozdania.

Sprawozdanie RB-BZ 2 sporządzono na podstawie danych finansowych ujętych w księgach rachunkowych PGW WP według stanu na dzień 12.03.2020 r.

Rozbieżności sumy wykonania kosztów w układzie zadaniowym w sprawozdaniach przekazanych RB-BZ 2 przez RZGW oraz KZGW w stosunku do zaprezentowanego zbiorczego wykonania kosztów w układzie zadaniowym zawartym w sprawozdaniu RB-BZ 2, który został przekazany w dniu 12 marca 2020 r. do MG MiZS wynikają ze zmian w księgach rachunkowych PGW WP.

(akta kontroli str. 5325-5343)

Odnośnie do planów rzeczowo-finansowych w 2019 r. Prezes PGW WP podał w wyjaśnieniach: *zgodnie z art. 240 ust. 9 ustawy Prawo wodne w Departamencie Ochrony przed Powodzią i Suszą w KZGW opracowywane są dwa dokumenty dotyczące realizacji ustawowych celów i zadań jednostki tj.:*

- Program Planowanych Inwestycji w gospodarce wodnej;

- Program realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną.

Ww. programy określają kierunki działania PGW WP zarówno w zakresie inwestycji w gospodarce wodnej jak i w ramach obowiązku utrzymania wód, obiektów hydrotechnicznych i urządzeń wodnych. Ponadto dokumenty określają szacunkowe kwoty planowanych na dany rok wydatków oraz nakłady dla zadań bez określonych źródeł finansowania. Przedmiotowe plany rokrocznie są aktualizowane i dostosowywane do potrzeb oraz możliwości realizacji w zakresie planowanych inwestycji i zadań utrzymaniowych. W dokumentach ustalone są na dany rok cele, do których odnoszą się mierniki budżetu zadaniowego, a ich realizacja wpływa na osiągnięcie ustawowych celów jednostki. (...).

Ww. programy nie stanowią podstawy do zaciągania zobowiązań dla jednostek organizacyjnych w strukturze PGW WP i nie są dokumentami finansowo-rzeczowymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych.

Jednocześnie w Departamencie Ekonomicznym KZGW sporządzony jest i prowadzony plan rzeczowo-finansowy inwestycji, które są finansowane w danym roku budżetowym ze środków własnych PGW WP, ze środków dotacji celowych udzielonych przez Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej czy też innych środków pochodzących m.in. z Unii Europejskiej.

Departament Ochrony przed Powodzią i Suszą w KZGW nie opracował wewnętrznych procedur analizy planów rzeczowo-finansowych dotyczących realizacji ustawowych celów. Ryzyka oceniane są indywidualnie dla każdego z projektów inwestycyjnych i w sytuacji ich wystąpienia wprowadzone są programy naprawcze, które mają na celu ich niwelowanie lub eliminację. Jednocześnie na potrzeby Departamentu Ochrony przed Powodzią i Suszą, prowadzone są miesięczne monitoringi Programów, które pozwalają na analizę bieżącej sytuacji oraz podejmowanie działań pozwalających na pełne i efektywne wykorzystanie zaplanowanych na dany rok środków finansowych.

Jednocześnie, w związku z tym, iż w Departamencie Ekonomicznym prowadzony jest plan rzeczowo-finansowy inwestycji w 2019 r. Zarządzeniem nr 22/2019 Prezes PGW WP z dnia 10 czerwca 2019 r. została wprowadzona Procedura zmiany Planu Finansowego Wód Polskich. (...).

(akta kontroli str. 5291-5309)

W zakresie przypisania kosztów pośrednich Prezes PGW WP wyjaśnił, że: (...) Wszystkie koszty pośrednie PGW WP (nie tylko wynagrodzenia pracowników nie przypisanych bezpośrednio do działań budżetu zadaniowego) są przypisywane automatycznie do poszczególnych funkcji, zadań, podzadań i działań za pomocą wskaźnika podziału kosztów pośrednich wyliczonego w oparciu o etaty kalkulacyjne, czyli wskaźnikiem określonym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie⁷⁹ (...).

(akta kontroli str. 2941-2953)

W PGW WP wskazano problemy z określeniem wartości składowych miernika:

- dla działania 12.5.2.4. Usuwanie skutków powodzi – Zastępca Prezesa PGW WP wyjaśniła m.in., że: (...) w związku z problemami z uzyskaniem danych dotyczących wartości szkód po powodzi z lat poprzednich, (...) losowość

⁷⁹ Dz. U. poz. 2492.

zjawiska powodzi, PGW WP zaproponuje konsolidację miernika [12.5.2.4.] i miernika 12.5.2.1. Bieżące utrzymanie wód, remonty budowli i budynków oraz nowa zabudowa hydrotechniczna. Spowodowane jest to także nie przyznaniem przez MSWiA środków z rezerwy celowej na usuwanie skutków powodzi (...).

(akta kontroli str. 5415-5466)

- dla podzadania 12.5.2.W *Utrzymanie wód i urządzeń wodnych wraz z infrastrukturą związaną z gospodarowaniem zasobami wodnymi* – Zastępca Prezesa PGW WP wyjaśniła m.in., że problemy ze wskazaniem niezbędnych nakładów w skali kraju ogółem. Prezes PGW WP wystąpił w dniu 19 grudnia 2019 r. do Podsekretarz Stanu w MGMiŻŚ o zmianę algorytmu wyliczania ww. miernika. Od 2020 r. miernik będzie określany na podstawie zgłoszonych w danym roku łącznych potrzeb rzgw (priorytety 1, 2 i 3), ujętych w *Programie realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa*.

(akta kontroli str. 5231-5241, 5300-5309)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W wyliczeniu realizacji wartości miernika dla działania 12.5.1.3. *Nadzór nad gospodarowaniem wodami* w PGW WP, w liczniku odniesiono się do liczby kontroli gospodarowania wodami, jako sumy kontroli planowanych oraz doraźnych. W uzasadnieniu wyboru miernika⁸⁰ przekazanym przez Dyrektora Departamentu Ekonomicznego w dniu 18 marca 2019 r. do Zastępcy Dyrektora Departamentu Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej MGMiŻŚ, określono, iż miernik ma wskazać *Wykonanie zakładanej w planach kontroli gospodarowania wodami liczby kontroli (...)*, a więc powinien odnosić się jedynie do kontroli planowanych.

Zdaniem NIK miernik, zgodnie z uzasadnieniem wskazującym jego wybór, powinien wskazywać stopień realizacji rocznego planu kontroli gospodarowania wodami, który zgodnie z art. 356 ust. 2 pkt 6 lit b ustawy – *Prawo wodne*, jest zatwierdzany przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej nadzorującego Wody Polskie. Dlatego w liczniku algorytmu wyliczania wartości miernika należało wskazać liczbę przeprowadzonych kontroli wynikających z ww. planu kontroli zatwierdzonego przez ministra.

(akta kontroli str. 5244-5289)

Zastępca Prezesa PGW WP wyjaśniła: *Miernik od początku odnosił się do relacji kontroli wykonanych (wszystkich) do kontroli planowanych – nie odzwierciedla stopnia wykonania planu, a stopień zaangażowania.*

Miernik wykorzystywany jest w BZ od 2010 r. i był używany do określenia stopnia realizacji (...).

Począwszy od 2011 r. celem działania było zapewnienie przestrzegania obowiązków wynikających z ustawy prawo wodne. Algorytm wyliczania nie uległ również zmianie i stanowił relację liczby kontroli wykonanych do liczby kontroli planowanych.

(akta kontroli str. 5415-5466)

⁸⁰ Zestawienie propozycji aktualizacji celów i mierników z dnia 18 marca 2019 r.

W ocenie NIK, błędne wyliczanie wartości miernika, poprzez wykazywanie w liczniku oprócz kontroli planowanych, również kontroli doraźnych gospodarowania wodami, było działaniem nierzetelnym.

2. Miernik dla działania 12.5.1.3. *Nadzór nad gospodarowaniem wodami* określony jako: *stopień wykonanych, w danym roku, kontroli w zakresie gospodarowania wodami (w %) nie umożliwia pomiarów efektów stosownie do poniesionych nakładów.*

Na realizację działania 12.5.1.3., w ustawie budżetowej na 2019 r., zaplanowano 84 868,0 tys. zł, a po zmianach 65 064,1 tys. zł. Wartość miernika nie została skorygowana w ślad za zmianą planowanych kosztów. Wykonanie kosztów dla tego zadania w 2019 r. było na poziomie 68 380,0 tys. zł., a osiągnięta wartość miernika wyniosła 236%.

(akta kontroli str. 5263-5289)

Zastępca Prezesa PGW WP wyjaśniła: *Na część finansową działania 12.5.1.3. składają się nie tylko koszty związane z kontrolą gospodarowania wodami. W ramach działania realizowane są zdania statutowe w zakresie m.in. wykonywania kontroli gospodarowania wodami (kontrole planowe i doraźne), rozpatrywania skarg i wniosków dotyczące przestrzegania obowiązków wynikających z ustawy Prawo wodne oraz prowadzenia spraw z zakresu orzecznictwa wodnoprawnego.*

(akta kontroli str. 5415-5466)

W ocenie NIK, sposób zaplanowania miernika dla działania 12.5.1.3. nie służy rzetelnemu pomiarowi i obiektywnej ocenie efektywności wykorzystania środków publicznych, co stanowiło naruszenie przepisów określonych w rozdziale 2 pkt 13 ppkt 1 załącznika 48 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektów ustawy budżetowej.

OCENA CZĄSTKOWA

Projekt planu finansowego PGW WP na 2019 r. wymagał uzupełnień w zakresie uzasadnienia do tego projektu oraz przekazania, wymaganej przepisami, informacji o przewidywanej wysokości środków przeznaczonych na dofinansowanie zadań z zakresu gospodarki wodnej realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe, zaplanowanych w rezerwie celowej budżetu państwa (poz. 59). W PGW WP nie dokonano zmian w planie finansowym w trakcie 2019 r. doprowadzających do zgodności z danymi zawartymi w sprawozdaniu finansowym (bilansie) PGW WP za 2018 r. w zakresie niektórych pozycji *stanu na początek roku* w celu doprowadzenia do zgodności planu finansowego na 2019 r. z wykonaniem zrealizowanym w tym zakresie na koniec 2018 r. Nie podjęto także działań w celu aktualizacji planu finansowego, pomimo że realizacja planu przychodów znacznie różniła się od pierwotnych założeń. W roku 2020 dokonywano zmian w planie finansowym jednostek organizacyjnych PGW WP na 2019 r. Ponadto stwierdzono postępowanie niezgodne z wewnętrznymi uregulowaniami PGW WP w zakresie procedury zmiany planu finansowego PGW WP. Nie przekazano do MG MiŻŚ sprawozdania z realizacji *Planu kontroli gospodarowania wodami na rok 2019* we wskazanym, przez Podsekretarza Stanu w MG MiŻŚ, terminie. Na podstawie sprawozdania Rb-Z za IV kwartał 2019 r. ustalono, że wystąpiły zobowiązania wymagalne, podczas gdy we wstępnym sprawozdaniu z wykonania planu finansowego PGW WP za 2019 r. zobowiązania takie nie zostały wykazane. W obszarze zamówień publicznych stwierdzono wyznaczenie terminu na składanie ofert niezgodnie z wymaganiami art. 43 ust. 1 i ust. 2 b ustawy pzp; niedotrzymanie terminu przekazania do Urzędu Publikacji Unii Europejskiej ogłoszenia o wyborze wykonawcy; niewskazanie w

umowie zlecenia przedmiotu umowy, a w czterech innych umowach cywilnoprawnych – niewskazanie dni, w których umowa zlecenia ma być realizowana. Ponadto Zastępca Prezesa PGW WP zawarła umowę dotacji niezgodnie z udzielonym pełnomocnictwem. Kontrola wykazała również przypadki niedochodzenia lub nieustalenia na terenie właściwości regionalnych zarządów gospodarki wodnej należności budżetu państwa lub PGW WP. Stwierdzono także podejmowanie w KZGW PGW WP czynności z zakresu windykacji należności, w skutek braku wymiany informacji w ramach struktury organizacyjnej PGW WP, w sytuacji obowiązku wstrzymania z urzędu wszelkich czynności z zakresu windykacji należności do czasu rozstrzygnięcia sprawy odwoławczej dotyczącej istnienia lub wysokości dochodzonej należności pieniężnej.

Ponadto stwierdzono, że sposób zaplanowania miernika dla jednego działania nie służył rzetelnemu pomiarowi i obiektywnej ocenie efektywności wykorzystania środków publicznych, a wyliczenie jego wartości było błędne.

Ze względu na przekazanie kontrolującemu wstępnego sprawozdania z wykonania planu finansowego PGW WP za 2019 r. i trwające, na dzień zakończenia kontroli, prace nad sporządzeniem sprawozdania z wykonania planu finansowego PGW WP za 2019 r., Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny wykonania rocznego planu finansowego na 2019 r.

W PGW WP wprowadzono nowe regulacje wewnętrzne, w tym w obszarze zarządzania płynnością oraz nowe rozwiązania organizacyjne, dochodzenia, windykacji i egzekucji należności, a także stwierdzono zauważalny wzrost liczby działań podejmowanych w tym zakresie w Wydziale Windykacji i Egzekucji Należności KZGW PGW WP.

OBSZAR

2. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

2.1 Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań za 2019 r. przez PGW WP:

- z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej,
- z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym (Rb-BZ2) oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2018 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach nie mogły zostać zweryfikowane w trakcie kontroli ze względów wskazanych w dalszej części wystąpienia. W związku z powyższym NIK odstąpił od dokonywania oceny zgodności ww. sprawozdań z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz wiarygodności danych o przychodach i kosztach, a także o związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach. Sprawozdania Rb-N oraz Rb-Z za IV kwartał 2019 r. zostały sporządzone terminowo⁸¹.

(akta kontroli str. 1235-1251)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

⁸¹ Kontrola wykazała, że sprawozdania Rb-N oraz RB-Z za IV kwartał 2019 r. oraz Rb-UN i Rb-UZ zostały przekazane do Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w dniu 6 lutego 2020 r. pismem znak KGF.3122.1.2020.AP.

1. Brak możliwości sprawdzenia formalno-rachunkowego sprawozdań Rb-N oraz Rb-Z za IV kwartał 2019 r.

W toku kontroli, stwierdzono nieuwzględnienie należności ewidencjonowanych na kontach 221, 226 oraz występowanie różnic w kwotach należności, zawartych na kontach wskazanych w mapowaniu tych kont na potrzeby sporządzenia sprawozdania Rb-N za IV kwartał 2019 r., a stanem sald kont 130, 131, 134, 205, 211, 212, 213, 234 w zestawieniu obrotów i sald w przedziale od (-)13,1 tys. zł do 77 306,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 1235-1251, 1428-1457)

Główny Księgowy wyjaśnił m.in., że: *Dane (...) wskazują na porównywanie danych wynikających z Zestawienia obrotów i sald przekazanego do kontroli w dniu 27 lutego 2020 roku. W związku z tym, że pomiędzy sporządzeniem sprawozdania a przekazaniem Zestawienie obrotów i sald ewidencjonowano w systemie operacje gospodarcze dotyczące poprzedniego roku siłą rzeczy nie mogły one być ujęte w sporządzonym sprawozdaniu.*

W odniesieniu do kont 221, 226 oraz 234 Główny Księgowy wskazał ponadto m.in., że: *(...) Na podstawie §10 ust. 5 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 ws. sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (...) zostanie sporządzona korekta w/w sprawozdania.*

(akta kontroli str. 1578-1591)

Stwierdzono występowanie różnic pomiędzy danymi zawartymi w sprawozdaniu Rb-Z za IV kwartał 2019 r. dotyczącymi pożyczek i kredytów, a zapisami w ewidencji finansowo-księgowej, ze szczególnym uwzględnieniem salda konta 242.

(akta kontroli str. 1235-1251, 1428-1457)

Główny Księgowy wyjaśnił, że: *Po sporządzeniu sprawozdania Rb-Z za IV kwartał 2019 roku w związku z przygotowaniem do rachunkowego zakończenia roku sporządzona została korekta wyceny pożyczki. Na podstawie §10 ust. 5 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 ws. sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. poz. 1773 z 2014 r). zostanie sporządzona korekta w/w sprawozdania.*

(akta kontroli str. 1578-1591)

Do zakończenia kontroli nie przekazano kontrolerom zestawienia obrotów i sald potwierdzającego prawidłowość danych zawartych w sprawozdaniach Rb-N i Rb-Z za IV kwartał 2019 r. z danymi z ksiąg rachunkowych na dzień sporządzenia ww. sprawozdań.

W dniu 10 kwietnia 2020 r., tj. ostatniego dnia kontroli, przekazano zestawienie obrotów i sald na dzień 31 grudnia 2019 r. sporządzone w dniu 25 marca 2020 r., tj. w 85 dniu po dniu bilansowym.

(akta kontroli str. 1606-1611, 2438-2446)

Biorąc pod uwagę brak danych mogących być podstawą do wyliczenia rzeczywistych różnic pomiędzy danymi prezentowanymi w sprawozdaniach Rb-N oraz Rb-Z za IV kwartał 2019 r. a danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych na dzień sporządzenia sprawozdań, NIK odstępuje od oceny tych sprawozdań stwierdzając jedynie, że biorąc pod uwagę złożone przez Głównego Księgowego wyjaśnienia, sprawozdania te wymagają złożenia korekt.

W ocenie NIK, brak danych potwierdzających zgodność ww. sprawozdań z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz wiarygodność danych o przychodach i kosztach, a także o związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach, na dzień ich sporządzenia, świadczy o nieadekwatnych mechanizmach kontroli zarządczej w obszarze rachunkowości, bowiem niemożliwa jest realizacja przez jednostki będące odbiorcami tych sprawozdań postanowień §10 ust. 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁸².

2. W formularzu RB-BZ 2 wskazano dla działania 12.5.2.2. *Ocena i kontrola stanu technicznego budowli hydrotechnicznych i budynków* mierzonego sumą wykonanych w danym roku kontroli stanu technicznego budowli i budynków, wartość miernika 562 szt. W piśmie z dnia 8 kwietnia 2020 r. znak KPU.091.1.2020.3.PB Zastępca Prezesa, działający z upoważnienia Prezesa PGW WP, wyjaśnił m.in.: *Na podstawie danych przekazanych przez poszczególne rzgw informuję, że w 2019 roku wykonano łącznie 9 552 kontroli [stanu technicznego budowli i budynków], z czego własnymi siłami wykonano 8 119 kontroli, a zlecono 1433.*

(akta kontroli, str. 5263-5289, 5300-5310)

Zastępca Dyrektora Departamentu Ochrony przed Powodzią i Suszą wyjaśnił: *Wskazane 562 kontrole wykonane przez CTKZ oraz zawarte w ramach „Programu realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną” umowy na realizację przedmiotowych kontroli. Są to umowy zlecane firmom zewnętrznym, w tym miejscu należy zwrócić uwagę na fakt, że jedna umowa może obejmować więcej niż jedną kontrolę, na ogół zakresem umowy objęty jest pakiet kontroli obiektów znajdujących się np. w obrębie jednego Nadzoru Wodnego, lub będące składnikami większego systemu tj. Kanał Augustowski. W związku z niejednolitym zawieraniem umów oraz rozbieżnościami w określeniu zakresu rzeczowego umów przez poszczególne rzgw, do określenia wartości miernika służą sztuki zawartych umów na kontrolę.*

(akta kontroli, str. 5374-5377)

Zdaniem NIK, w rocznym sprawozdaniu PGW WP za 2019 r. powinno się wykazać zgodnie z nazwą miernika liczbę wykonanych w danym roku kontroli stanu technicznego budowli i budynków, a nie tylko wykonanych przez CTKZ oraz zawartych w ramach *Programu realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną*. W ocenie NIK, było to postępowanie nierzetelne.

3. W sprawozdaniu RB-BZ 2 niezgodnie ze stanem faktycznym ujęto wartość miernika dla działania 12.5.2.2. *Ocena i kontrola stanu technicznego budowli hydrotechnicznych i budynków* mierzonego sumą wykonanych w danym roku kontroli stanu technicznego budowli i budynków. Wartość miernika określonego jako suma wykonanych w danym roku kontroli, została wykazana w liczbie 562 sztuk, podczas gdy wartość ta wyniosła 9 552 kontrole, co potwierdził Zastępca Prezesa Wód Polskich pismem z dnia 8 kwietnia 2020 r.

(akta kontroli str. 5263-5289, 5300-5310)

Zastępca Dyrektora Departamentu Ochrony przed Powodzią i Suszą wyjaśnił: *Wskazane 562 kontrole wykonane przez CTKZ oraz zawarte w ramach „Programu realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego*

⁸² Dz.U.z 2014 r. poz.1773.

mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną” umowy na realizację przedmiotowych kontroli. Są to umowy zlecane firmom zewnętrznym, w tym miejscu należy zwrócić uwagę na fakt, że jedna umowa może obejmować więcej niż jedną kontrolę, na ogół zakresem umowy objęty jest pakiet kontroli obiektów znajdujących się np. w obrębie jednego Nadzoru Wodnego, lub będące składnikami większego systemu tj. Kanał Augustowski. W związku z niejednolitym zawieraniem umów oraz rozbieżnościami w określeniu zakresu rzeczowego umów przez poszczególne rzgw, do określenia wartości miernika służą sztuki zawartych umów na kontrolę.

(akta kontroli str. 5374-5377)

Zdaniem NIK, w rocznym sprawozdaniu z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym PGW WP za 2019 r. powinno się wykazać zgodnie z nazwą miernika liczbę wykonanych w danym roku kontroli stanu technicznego budowli i budynków, a nie tylko kontrole wykonane przez CTKZ oraz zawarte w *Programie realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną*. W ocenie NIK, było to postępowanie nierzetelne.

2.2 Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego

W PGW WP księgi rachunkowe prowadzone były przy użyciu, zatwierdzonego do stosowania przez Prezesa PGW WP⁸³, systemu informatycznego EDEN Zintegrowany System Zarządzania⁸⁴.

W załączniku nr 3 do *Polityki rachunkowości PGW WP* określono *Zakładowy Plan Kont*, stosowany w 2019 r. w PGW WP.

(akta kontroli str. 1235-1236,1284-1285)

W PGW WP obowiązywało, od dnia 9 września 2019 r., zarządzenie Prezesa PGW WP nr 50/2019 w sprawie *określenia zasad oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i kontroli dokonywania wydatków ze środków publicznych w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie*.

(akta kontroli str. 585-592)

Zasady i tryb obiegu dokumentów księgowych w Wodach Polskich zostały określone, po raz pierwszy w PGW WP, w załączniku nr 1 do zarządzenia Prezesa PGW WP nr 78/2019 w sprawie *wprowadzenia Instrukcji obiegu dokumentów księgowych Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie* (dalej: „*instrukcja obiegu dokumentów księgowych*”), które weszło w życie w dniu jego podpisania, tj. 30 grudnia 2019 r.

Na podstawie pkt 2.3.1. instrukcji obiegu dokumentów księgowych, wykazy stanowisk, innych niż wymienionych wprost w przedmiotowej regulacji wewnętrznej, upoważnionych do przeprowadzania kontroli i akceptacji lub zatwierdzania dowodów księgowych w poszczególnych jednostkach organizacyjnych PGW WP, zostały sporządzone i zatwierdzone przez Zastępcę Prezesa PGW WP lub dyrektorów rzgw po dniu 31 grudnia 2019 r. Tym samym wykazy te nie obowiązywały w 2019 r.

(akta kontroli str. 1255-1257)

⁸³ Zarządzenie Prezesa PGW WP nr 79/2019 z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia „Polityki rachunkowości Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie”, które weszło w życie z dniem podpisania z mocą obowiązywania do 1 stycznia 2019 r.

⁸⁴ Wersja 4.41.

Zastępca Prezesa PGW WP wyjaśniła m.in., że: *Z uwagi na brak szczegółowych regulacji prawnych w zakresie formy i sposobu prowadzenia wykazu osób lub stanowisk upoważnionych do wykonywania czynności kontrolnych, akceptacji lub zatwierdzania dowodów księgowych, taki wykaz przed wprowadzeniem w życie Instrukcji obiegu dokumentów księgowych (...) nie był prowadzony w PGW WP.(...) W okresie przed wejściem w życie Instrukcji obiegu dokumentów księgowych (...) Do prawidłowej realizacji działań (...) udzielano pracownikom jednostek organizacyjnych PGW WP pełnomocnictw zawierających m.in. umocowanie do dokonywania wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych, dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z limitem przyznanym w ramach planu finansowego, gromadzenia i przechowywania dowodów księgowych oraz pozostałej dokumentacji wymaganej przepisami prawa bilansowego i podatkowego, prowadzenia ewidencji dla celów podatkowych dokumentów.*

(akta kontroli str. 1288-1290)

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych PGW WP przeprowadzono na próbie 82 zapisów księgowych (i odpowiadających im dowodów księgowych) na łączną kwotę 672 818,1 tys. zł, z tego 76 zapisów księgowych na łączną kwotę 662 416,5 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną⁸⁵, oraz 6 zapisów księgowych wybranych metodą niestatystyczną (celowo)⁸⁶ na łączną kwotę 10 401,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 1125-1229, 1612-1616, 2434)

W dniu 16 września 2019 r. rozpoczęto w PGW WP inwentaryzację aktywów i pasywów, zgodnie z zarządzeniem Prezesa PGW WP nr 53/2019 w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji w PGW WP w 2019 r. Prezes PGW WP zarządzeniem nr 49/2019 powołał Zakładową Komisję Inwentaryzacyjną (dalej: „ZKI”), która odpowiadała za koordynację całokształtu prac inwentaryzacyjnych, pozostających w nadzorze Głównego Księgowego PGW WP. Inwentaryzację zakończono w dniu 25 marca 2020 r.

Główny Księgowy wyjaśnił m.in., że: *W PGW WP inwentaryzację związaną z rokiem obrotowym 2019 zakończono zgodnie z terminami określonymi w Zarządzeniu nr 18/2020 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 20 marca 2020 r. zmieniającego Zarządzenie Nr 53/2019 (...). Inwentaryzacja została przeprowadzona z zachowaniem zasad ujętych w art. 26 i 27 uor oraz objęła mienie stanowiące majątek PGW WP. W toku działań inwentaryzacyjnych w trakcie weryfikacji ujawniano mienie, które zostało przekazane do PGW WP, a nie było ujęte w ewidencji finansowo-księgowej. Po pozytywnej weryfikacji mienie takie było ewidencjonowane. (...).*

Stwierdzono zakończenie, w ramach procesu inwentaryzacyjnego w roku 2019, przyjęcia do ewidencji finansowo-księgowej 61 działek, stanowiących nieruchomości gruntowe wymienione w załączniku do protokołu zdawczo-odbiorczego sporządzonego w dniu 11 stycznia 2018 r. we Wrocławiu⁸⁷, których brak w ewidencji stwierdzono podczas kontroli NIK numer P/19/051.

(akta kontroli str. 1606-1608, 1618, 2293-2432)

⁸⁵ Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

⁸⁶ Wybranych w wyniku przeprowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych.

⁸⁷ Potwierdzającym przekazanie PGW WP dokumentacji dotyczącej decyzji administracyjnych, dla przekazanych nieruchomości Skarbu Państwa, zarządzanych przez marszałka województwa w związku z realizacją zadań zleconych przepisami ustawy – Prawo wodne z 2001 r.

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

1. Badanie 82 zapisów księgowych (tj. 100% badanej próby)⁸⁸ na łączną kwotę 672 818,1 tys. zł wykazało nieprawidłowości (więcej niż jedna nieprawidłowość w kilku dowodach). I tak w przypadku:
 - 82 zapisów, na łączną kwotę 672 818,1 tys. zł, stwierdzono brak jednoznacznego powiązania zapisu w dziennikach księgowych z dowodami księgowymi, w związku z nieuregulowaniem w dokumentacji wewnętrznej jednolitych zasad nadawania w PGW WP numeracji dowodom księgowym, będącym podstawą zapisów w systemie finansowo-księgowym.

W przyjętych w PGW WP zasadach rachunkowości nie uregulowano zagadnienia numeracji dowodów księgowych. Kontrola wykazała, że zapis operacji gospodarczej w dziennikach, generowanych dla poszczególnych okresów rozliczeniowych w 2019 r., posiadał następujące oznaczenia: numer pozycji zapisu w dzienniku, datę zapisu, opis dowodu księgowego, datę dowodu księgowego, numer ND oraz oznaczenie SD.

Numer pozycji zapisu w dzienniku nie był wykorzystywany w PGW WP do oznaczenia dowodu księgowego. Dokumenty księgowe zewnętrzne obce były opisywane w systemie finansowo-księgowym przy użyciu numeracji podmiotu go wystawiającego, który nie był numerem unikalnym w PGW WP. Oznaczenie SD było wykorzystywane przez wszystkie jednostki organizacyjne, w przeciwieństwie do numeru ND, lecz oznaczenie to samoistnie nie jest unikalne dla dowodu księgowego. Tym samym nie pozwala jednoznacznie powiązać dowodu księgowego z zapisem w dzienniku. Ponadto, stwierdzono zróżnicowanie pomiędzy jednostkami organizacyjnymi w zakresie stosowania numerów ND.

(akta kontroli str. 1124-1229, 1428-1457; 2433, 2455-2460)

Główny Księgowy wyjaśnił m.in., że: (...) *Poza numerami SD i ND w dziennikach występują inne unikalne zapisy pozwalające na jednoznaczne powiązanie ze sprawdzonymi i zatwierdzonymi dowodami księgowymi – numer dowodu, numer dowodu w ramach symbolu. (...) Dokumenty księgowe numerowane są z wykorzystaniem unikalnych dla każdej jednostki organizacyjnej PGW WP rejestrów dokumentów, gdzie pierwsza litera oznacza jednostkę organizacyjną PGW WP zgodnie z załącznikiem nr 1 do Zakładowego Planu Kont, np. AZDG – faktura zakupu, działalność gospodarcza, AB007 – rachunek SIMP, ADEL – delegacje. W związku z tym, iż wykorzystywane do numeracji dokumentów są możliwości ZSZ Eden nie regulowano tych rozwiązań w dokumentach wewnętrznych. Planowane jest ujęcie tej kwestii regulacjami wewnętrznymi.*

(akta kontroli str. 1578-1591)

Ustalenia kontroli nie potwierdzają wyjaśnień Głównego Księgowego o możliwości jednoznacznego powiązania dowodów księgowych z zapisami w dzienniku. Załącznik nr 1 do *Zakładowego Planu Kont* określa kody jednostek organizacyjnych PGW WP niebędące unikalnym numerem dowodu księgowego, lecz jednostki organizacyjnej. NIK nie kwestionuje faktu nanoszenia numeracji na dowody księgowe, lecz możliwość jednoznacznego powiązania dowodu księgowego z zapisem w dziennikach generowanych w 2019 r. Kontrola wykazała różnice w sposobie numerowania dowodów

⁸⁸ W tym dwa rodzaje błędów o charakterze systemowym.

księgowych pomiędzy jednostkami organizacyjnymi PGW WP, wynikające z nieopisania zasad nadawania numeracji dowodom księgowym.

W ocenie NIK, brak jednoznacznego powiązania zapisów w dzienniku z dowodami księgowymi był niezgodny z art. 14 ust. 2 uor⁸⁹.

- 78 zapisów, na łączną kwotę 629 588,3 tys. zł, stwierdzono, iż Główny Księgowy PGW WP nie dokonał wstępnej kontroli dowodów księgowych będących podstawą tych zapisów, w związku z wprowadzeniem w PGW WP rozwiązań organizacyjnych, a następnie regulacji wewnętrznych niezgodnych z art. 54 ufp.

(akta kontroli str. 1124-1229; 1341-1427, 2455-2460)

W sprawie braku podpisu głównego księgowego na ww. dowodach księgowych ujmowanych w księgach rachunkowych w rzgw, Dyrektorzy lub Zastępcy Dyrektorów rzgw lub kierownicy wydziałów finansowo-księgowych w rzgw wyjaśnili m.in. że postępowanie to było zgodne z regulacjami wewnętrznymi⁹⁰. W opinii składających wyjaśnienia określone i przyjęte zasady działania schematu organizacyjnego PGW WP wskazują na umiejscowienie stanowiska Głównego Księgowego w siedzibie centrali tj. w KZGW w Warszawie. Równocześnie zgodnie z *Polityką rachunkowości Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie*, obowiązującej w okresie objętym kontrolą, księgi rachunkowe prowadzone są w siedzibie jednostki w Warszawie oraz w siedzibach jednostek organizacyjnych PGW WP. W związku z powyższym dowody księgowe dot. rzgw nie są przekazywane do Głównego Księgowego celem wstępnej kontroli, o której mowa w art. 54 ufp.

(akta kontroli str. 1606-1611)

W zarządzeniu Prezesa PGW WP nr 50/2019 z dnia 9 września 2019 r. *w sprawie określenia zasad oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i kontroli dokonywania wydatków ze środków publicznych w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polski* określono m.in., że dokumenty źródłowe sprawdzone pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym podlegają akceptacji przez Głównego Księgowego w KZGW lub odpowiednio kierownika wydziału finansowo-księgowego i zastępcę dyrektora do spraw organizacyjno-ekonomicznych w RZGW (§ 6 ust. 12). Tożsamy zapis umieszczono w ww. instrukcji obiegu dokumentów księgowych, która została wprowadzona w PGW WP w dniu 30 grudnia 2019 r. Przed dniem wejścia w życie instrukcji obiegu dokumentów księgowych Prezes PGW WP powierzał pracownikom jednostek organizacyjnych PGW WP wykonywanie zadań tożsamych z zadaniami głównego księgowego, tj. określonych w art. 54 ust. 1 pkt 3 ufp.

(akta kontroli str. 584-600, 11255-1257, 530-1534, 1606-1611, 2455-2460)

Prezes PGW WP wyjaśnił m.in., że: (...). *Na podstawie art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 27.08.2009 o finansach publicznych „Kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym tej jednostki”.*

(akta kontroli str. 1536-1541)

⁸⁹ Sposób dokonywania zapisów w dzienniku powinien umożliwiać ich jednoznaczne powiązanie ze sprawdzonymi i zatwierdzonymi dowodami księgowymi.

⁹⁰ W tym § 6 pkt 12 Zarządzenia 50/2019 Prezesa PGW WP z dnia 9 września 2019 r

Zgodnie z dyspozycją art. 54 ust. 3 ufp dowodem dokonania przez głównego księgowego wstępnej kontroli jest jego podpis złożony na dokumentach dotyczących danej operacji.

Ustawa o finansach publicznych nie uprawnia kierownika jednostki sektora finansów publicznych, takiej jak państwowa osoba prawna, do powierzenia zadań głównego księgowego innym osobom, gdyż prowadziłoby to do sytuacji multiplikowania funkcji głównego księgowego w tej jednostce. Nie negując oczywistego prawa Prezesa PGW WP, jako kierownika jednostki, do powierzania na mocy art. 53 ufp pracownikom zadań z zakresu gospodarki finansowej, należy tutaj podkreślić, że do zakresu gospodarki finansowej nie zalicza się czynności związanych z prowadzeniem ksiąg rachunkowych, bowiem zadania i odpowiedzialność w tym zakresie kierownik zobowiązany jest obligatoryjnie przekazać głównemu księgowemu.

W ocenie NIK, powyższe postępowanie w zakresie niedokonywania przez Głównego Księgowego wstępnej kontroli dowodów księgowych, a także ww. regulacje wewnętrzne dopuszczające takie postępowanie w odniesieniu do rzgw, były niezgodne z art. 54 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 ufp.

- 30 zapisów, na łączną kwotę 142 135,4 tys. zł, ujęto w księgach rachunkowych operację gospodarczą po przeprowadzeniu kontroli merytorycznej i kontroli formalno-rachunkowej dowodu księgowego, lecz przed jego akceptacją.

(akta kontroli str. 1124-1229, 1345-1379; 1390-1457, 2455-2460)

Dyrektorzy lub Zastępcy Dyrektorów rzgw lub kierownicy wydziałów finansowo-księgowych w rzgw jako przyczynę takiego stanu rzeczy wskazywali m.in.: dokonywanie zapisu operacji po kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej zgodnie ze stosowaną do tej pory praktyką, co wg składających wyjaśnienia potwierdza zarządzenie Prezesa PGW WP nr 78/2019 wprowadzające w Wodach Polskich instrukcję obiegu dokumentów księgowych. Ponadto wskazywano jako inne przyczyny m.in. omyłkę lub spiętrzenie prac.

(akta kontroli str. 1606-1611)

W opisie schematu obiegu dokumentu księgowego nr 8 do wyżej omówionej instrukcji obiegu dokumentów księgowych określono, iż faktura obca powinna być zaksięgowana przed akceptacją jej przez Głównego Księgowego lub Kierownika Wydziału Finansowo-Księgowego oraz Zastępcę Dyrektora ds. Organizacyjno-ekonomicznych w zakresie rzgw.

Kwestia nielegalności dokonywania wstępnej kontroli przez inne osoby niż Główny Księgowy została omówiona powyżej. Kontrola wykazała, że regulacja wewnętrzna w PGW WP dopuściła ujmowanie w księgach rachunkowych operacji gospodarczej przed wstępną kontrolą, o której mowa w art. 54 ust. 1 pkt 3 ufp.

W ocenie NIK, dokonywanie zapisów przed wstępną kontrolą dowodu księgowego, a także postanowienia instrukcji obiegu dokumentów dopuszczające takie działanie były niezgodne z art. 54 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 ufp.

- sześciu zapisów, na łączną kwotę 266 477,0 tys. zł, stwierdzono, iż w dowodach księgowych, będących podstawą tych zapisów, nie podano numeru faktur zaliczkowych, tj. numeru faktur wystawionych przed wykonaniem usługi.

(akta kontroli str. 1124-1229, 1349-1362, 2455-2460)

Kierownik Wydziału Finansowo-Księgowego w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Gliwicach wyjaśnił, że podjęte zostaną niezwłocznie działania w celu (...) *uzupełnienia żądanych danych w fakturach dot. numeru faktury rozliczanej zaliczki.*

(akta kontroli str. 1606-1611)

W ocenie NIK, brak numeru faktury zaliczkowej świadczy o nierzetelnym opisie operacji gospodarczej w treści badanych dowodów księgowych, tym samym były one niezgodne z art. 22 ust. 1 uor w związku z art. 106f ust. 3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług*⁹¹.

- pięciu zapisów, na łączną kwotę 5 183,1 tys. zł, stwierdzono błędną datę operacji gospodarczej na dowodzie księgowym, tj. niezgodną z datą wystąpienia tej operacji.

(akta kontroli str. 1124-1229, 1363-1383; 1401-1410, 2455-2460)

Dyrektorzy lub Zastępcy Dyrektorów rzgw jako przyczynę takiego stanu rzeczy wskazywali m.in. błąd lub przeoczenie pracownika.

(akta kontroli str. 1606-1611)

W ocenie NIK, dowody księgowe zawierające błędne daty operacji gospodarczej były niezgodne z art. 22 ust. 1 uor i jako nierzetelne nie powinny być podstawą ujęcia operacji gospodarczych w księgach rachunkowych.

- siedmiu zapisów, na łączną kwotę 5 099,9 tys. zł, stwierdzono nieprawidłowości w zakresie kwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych, w tym polegające m.in. na sporządzeniu lub wydruku dekretacji po akceptacji dowodu księgowego, braku podpisu osoby odpowiedzialnej za dekretację.

(akta kontroli str. 1124-1229, 1349-1371; 1401-1427, 2455-2460)

Dyrektorzy lub Zastępcy Dyrektorów rzgw lub kierownicy wydziałów finansowo-księgowych w rzgw jako przyczynę takiego stanu rzeczy wskazywali m.in. pomyłkę lub uchybienie pracownika lub spiętrzenie prac.

(akta kontroli str. 1606-1611)

W ocenie NIK, powyższe postępowanie było niezgodne z art. 54 ufp w związku z art. 21 ust.1 pkt 6 uor.

- siedmiu zapisów, na łączną kwotę 18 693,9 tys. zł, stwierdzono wskazanie w dekretacji operacji gospodarczej błędnego okresu księgowania.

(akta kontroli str. 1124-1229; 1363-1379; 1401-1427, 2455-2460)

Dyrektorzy lub Zastępcy Dyrektorów rzgw lub kierownicy wydziałów finansowo-księgowych w rzgw wyjaśnili, że stwierdzony stan faktyczny wynikał m.in. z błędu pracownika, w tym błędnego opisu pod względem merytorycznym dokumentu księgowego.

(akta kontroli str. 1606-1611)

W ocenie NIK, stwierdzone zapisy były niezgodne z art. 22 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 1 oraz art. 21 ust. 1 pkt 6 uor.

- 14 zapisów, na łączną kwotę 116 778,3 tys. zł, stwierdzono błąd w zakresie nanoszenia poprawek w dokumentach wewnętrznych wytworzonych

⁹¹ Dz. U. z 2020 r. poz.106.

w PGW WP w ramach prowadzonej kontroli merytorycznej lub formalno-rachunkowej dowodu księgowego, tj. dokonanie poprawek niezgodnie z wymogami art. 22 ust. 3 w związku z art. 22 ust. 1 uor.

(akta kontroli str. 1124-1229, 1341-1379; 1395-1400; 1411-1457, 2455-2460)

Dyrektorzy lub Zastępcy Dyrektorów rzgw lub kierownicy wydziałów finansowo-księgowych w rzgw wyjaśnili, że stwierdzony stan faktyczny wynikał m.in. z pomyłki, błędu pracownika lub spiętrzenia prac.

(akta kontroli str. 1606-1611)

- 29 zapisów, na łączną kwotę 315 735,0 tys. zł, stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zatwierdzenia dokumentu księgowego, w tym przez nieupoważnione osoby.

(akta kontroli str. 1124-1229, 1349-1362; 1372-1379; 1401-1427, 2455-2460)

- Kontrola 7 zapisów i powiązanych z nimi dowodów księgowych, na łączną kwotę 4 859,2 tys. zł, wykazała zatwierdzenie dowodu księgowego do realizacji przez osoby nieupoważnione.

Stwierdzono złożenie na ww. dowodach księgowych podpisów w pozycji zatwierdzenia operacji gospodarczej przez pracownika działu finansowo-księgowego oraz dyrektora Zarządu Zlewni (dalej: „dyrektor ZZ”).

Dyrektor RZGW w Gdańsku wyjaśniła m.in., że zatwierdzenie dokumentów księgowych przez dyrektorów ZZ w Elblągu lub Gdańsku wynikało z pełnomocnictwa ogólnego. Ponadto wyjaśniła, że: (...) *powyższy schemat zatwierdzania dowodów księgowych został potwierdzony poprzez złącznik nr 1 do instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych, gdzie stanowiska te figurują jako upoważnione do akceptacji dowodów księgowych.*

Z uwagi fakt, że wykaz stanowisk upoważnionych przez Dyrektora RZGW w Gdańsku do kontroli, akceptowania i zatwierdzania dokumentów księgowych został sporządzony w dniu 12 lutego 2020 r., tym samym nie mógł mieć zastosowania do czynności podejmowanych w 2019 r.

Dyrektor RZGW w Warszawie wyjaśniła m.in., że dowody księgowe zostały zatwierdzone przez kierownika działu finansowo-księgowego na podstawie stosownego upoważnienia⁹² oraz Dyrektora Zarządu Zlewni na podstawie posiadanego pełnomocnictwa⁹³.

NIK stwierdza, że ww. upoważnienia, udzielane przez Prezesa PGW WP pracownikom komórek finansowo-księgowych, nie upoważniały ich do podejmowania czynności w zakresie zatwierdzenia operacji gospodarczej, tj. dowodu księgowego do realizacji. Bowiern zgodnie z treścią upoważnień, dotyczyły one powierzenia czynności związanych z prowadzeniem rachunkowości jednostki w zakresie działania Zarządu Zlewni, w tym wykonywania dyspozycji wypłaty środków finansowych, a nie podejmowania decyzji w sprawie dysponowania środkami publicznymi.

⁹² Znak KRP.012.6.1.2.2019.BM z dnia 10.05.2019 r. znak KEF.30.29.7.2018.MU z dnia 20 lutego 2018 r.; znak KEF.30.11.5.2018.MU z dnia 24 stycznia 2018 r.

⁹³ Znak WA.ROO.012.202.2019.JW z dnia 28.05.2019r.; nr 316/R00/18 z dnia 16 października 2018 r.; nr 257/R00/18 z dnia 17 sierpnia 2018 r.

Z kolei pełnomocnictwa udzielone Dyrektorom ZZ, a przedstawione kontrolerom NIK, dotyczyły m.in. reprezentowania na zewnątrz Zarządu Zlewni, wystawiania skierowań na badania związane z medycyną pracy czy podpisywania umów o udzielenie zamówień publicznych. Tym samym nie mogły one stanowić podstawy do zatwierdzenia dokumentu księgowego do realizacji. Należy podkreślić, że upoważnienie do zawarcia umów o udzielenie zamówień publicznych nie jest tożsame z upoważnieniem do zatwierdzania dowodów księgowych do realizacji, w tym wypłaty środków finansowych.

(akta kontroli str. 1606-1611)

W ocenie NIK, stwierdzone przypadki świadczą o zatwierdzaniu operacji gospodarczych przez osoby nieupoważnione w rozumieniu przepisów art. 53 ust. 2 ufp .

- Kontrola 13 zapisów i powiązanych z nimi dowodów księgowych, na łączną kwotę 85 776,7 tys. zł, wykazała praktykę w PGW WP dokonywania zatwierdzenia operacji gospodarczej przez osoby realizujące jednocześnie, w opinii składających wyjaśnienia, wstępną kontrolę dowodu księgowego.

Dyrektorzy rzgw lub kierownicy wydziałów finansowo-księgowych wyjaśnili m.in., że: (...) *Tak, zatwierdzenie dowodu księgowego oznaczało dokonanie wstępnej kontroli dokumentu księgowego, także w kontekście art. 54 pkt 1 ust 3 ustawy o finansach publicznych. Na podstawie art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 27.08.2009 o finansach publicznych „Kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki.(...)”*

(akta kontroli str. 1606-1611)

W ocenie NIK, stwierdzone postępowanie stanowi naruszenie istotnego instrumentu zapewnienia właściwego prowadzenia gospodarki finansowej, tj. mechanizmu kontrasygnaty. Stwierdzone postępowanie świadczy także o braku realizacji wymogu określonego przez Ministra Finansów w części C *Mechanizmy kontroli* pkt 14 lit. C Komunikatu nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁹⁴, bowiem nie zapewniono w PGW WP podziału kluczowych obowiązków.

- Kontrola 9 zapisów i powiązanych z nimi dowodów księgowych, na łączną kwotę 225 099,1 tys. zł, wykazała brak daty zatwierdzenia dokumentów księgowych będących podstawą tych zapisów.

Dyrektor RZGW w Krakowie oraz Kierownik Wydziału finansowo-księgowego w RZGW w Gliwicach wyjaśnili, że stwierdzony stan faktyczny wynikał m.in. z przeoczenia.

(akta kontroli str. 1606-1611)

W ocenie NIK, brak podania daty zatwierdzenia dowodu księgowego było działaniem nierzetelnym.

- 2) Wprowadzenie w PGW WP regulacji wewnętrznej określającej zasady i obieg dokumentów księgowych w Wodach Polskich dopiero 30 grudnia 2019 r., tj. 1 dzień przed zakończeniem roku budżetowego objętego kontrolą.

(akta kontroli str. 1255-1257)

⁹⁴ Dz. U. z 2009 r. nr 15 poz 84.

Zastępca Prezesa PGW WP wyjaśniła m.in., że: Postawienie przed faktem dokonany rzeczywistego połączenia ośmiu różnych (KZGW Warszawa, rzgw w Gdańsku, Gliwicach, Wrocławiu, Poznaniu, Krakowie, Warszawie, Szczecinie) samodzielnych państwowych jednostek budżetowych, (...) z dniem 1 stycznia 2018 roku rozpoczęły działalność pod jednym szyldem państwowej osoby prawnej, z jednoczesnym wydzieleniem ze struktury organizacyjnej kolejnych jednostek organizacyjnych (rzgw w Bydgoszczy, Białymstoku, Lublinie i Rzeszowie), przy jednoczesnym rozszerzeniu zadań i kompetencji PGW WP spowodowało konieczność rozwiązania wielu problemów związanych m.in. z dostosowaniem nowych struktur organizacyjnych (zarówno w zakresie jednostek, jak i komórek organizacyjnych) do realizacji określonych ustawowo zadań, identyfikowaniem nowych dla organizacji ryzyk i wskazywaniem zagrożeń związanych z obsługą finansowo-księgową. (...) Stworzenie nowej organizacji (...) wiązało się przede wszystkim z koniecznością przeprowadzenia szczegółowej analizy dotychczas panujących w jednostkach zasad i rozwiązań (różnych w każdej jednostce) w zakresie gospodarki finansowej, w szczególności procedur związanych z obrotem gotówkowym i bankowym, obrotem magazynowym, zasad dotyczących windykacji, polityki rachunkowości i zakładowego planu kont. Znacznym utrudnieniem we wprowadzeniu jednolitych zasad były również niedobory oraz rotacja kadrowa zarówno na stanowiskach kierowniczych, jak i wykonawczych związanych z obsługą finansowo-księgową. Brak zgody na zakup zintegrowanego oprogramowania finansowo-księgowego przed powstaniem PGW WP doprowadził do konieczności zapanowania w początkowym okresie nad różnicami czy niespójnościami funkcjonalno-organizacyjnymi determinowanymi przez konieczność ujednoczenia oprogramowania wszystkich jednostek organizacyjnych, skorelowania ich z przydzielonymi zadaniami i specyfiką każdej z jednostek organizacyjnych, z uwzględnieniem cech hydrogeograficznych. (...) Głównym celem w początkowym okresie działalności była identyfikacja zarówno przejętych z dniem powstania PGW WP stanów rzeczy, przeniesienia ich w realia nowej organizacji o całkowicie innym charakterze i statusie prawnym. (...) Podkreślenia wymaga fakt, że przepisy prawa nie przewidywały okresu przejściowego przeznaczonych na organizację nowej jednostki. W takich warunkach jedyną skuteczną metodą tworzenia instrukcji dotyczącej kontroli finansowej oraz obiegu dokumentów finansowo-księgowych było i jest nadal rozwijanie zasad na podstawie wypracowanych na żywym organizmie praktyk oryginalnych, istniejących tylko w PGW WP - nie tylko z uwagi na wielostopniową skomplikowaną strukturę organizacyjną, ale przede wszystkim na ciągłe rozpoznawanie pól działania, miejsc funkcjonowania, identyfikacji nowych zadań przydzielonych do realizacji PGW WP w ciągu roku w taki sposób, aby nie tylko były one odzwierciedleniem realnych potrzeb instytucji oraz zatrudnionych w niej pracowników, ale również aby były przejrzyste, jasne i dające się stosować w praktyce.

Po zebraniu i uwzględnieniu wszystkich wyżej wymienionych elementów, na drodze postępowania przetargowego wyłoniono podmiot (...), który wsparł PGW WP w weryfikacji polityki rachunkowości PGW WP oraz w opracowaniu procedur obiegu dokumentów finansowo-księgowych w PGW WP na bazie obowiązujących rozwiązań, czego owocem było wprowadzenie w życie regulacji wewnętrznej określającej obieg dokumentów księgowych w PGW WP.

(akta kontroli str. 1334-1340)

W ocenie NIK, wprowadzenie w PGW WP pierwszej regulacji określającej obieg dokumentów księgowych dopiero 30 grudnia 2019 r., tj. po upływie prawie 2 lat od dnia utworzenia Wód Polskich, było działaniem nierzetelnym.

- 3) Powierzenie realizacji zadań w zakresie gospodarki finansowej na podstawie art. 53 ufp przez inne osoby, aniżeli kierownik jednostki sektora finansów publicznych.

Kontrola wykazała, że Dyrektor Zarządu Zlewni w Poznaniu powierzyła od dnia 3 września 2019 r., powołując się na art. 53 ust. 2 ufp, obowiązki w zakresie gospodarki finansowej RZGW w Poznaniu pracownikowi zajmującemu stanowisko specjalisty w Dziale Finansowo-Księgowym Zarządu Zlewni w Poznaniu w zakresie podpisywania dokumentów finansowo-księgowych pod względem formalnym i rachunkowym.

Jednocześnie uzyskano w toku kontroli wyjaśnienie od Dyrektora RZGW w Poznaniu, iż: *Wstępnej kontroli wskazanego dowodu księgowego dokonano w dniu 21.XI.2019r. przez (...) Specjalistę w Dziale Finansowo-Księgowym w RZGW Poznań, Zarząd Zlewni Poznań, na podstawie upoważnienia Dyrektora PGW WP RZGW Poznań, Zarząd Zlewni Poznań, z dnia 2.IX.2019 r. w zakresie podpisywania dokumentów finansowo-księgowych pod względem formalnym i rachunkowym. Sprawdzenie pod względem formalno-rachunkowym jest potwierdzeniem dokonania oceny rzetelności i kompletności dokumentu. W tym przypadku wstępna kontrola została w naszej opinii dokonana.*

(akta kontroli str. 1606-1611)

Prezes PGW WP wyjaśnił, że: *Zgodnie z art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych: Kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym tej jednostki.*

W opinii Prezesa PGW WP ww. upoważnienie było podstawą do dokonania przez rzeczonygo pracownika wstępnej kontroli, o której mowa w art. 54 ufp.

(akta kontroli str. 1540)

NIK zauważa, że art. 53 ust. 1 ufp jednoznacznie wskazuje kierownika jako osobę odpowiedzialną za całość gospodarki finansowej tej jednostki, a także za całą jej działalność.

W okresie objętym kontrolą kierownikiem jednostki kontrolowanej, tj. PGW WP, była osoba pełniąca funkcję Prezesa PGW WP.

(akta kontroli str. 2434, 3001)

W rozdziale I *Postanowienia Ogólne* §1 ust. 2 pkt 3 *Regulaminu organizacyjnego PGW WP* wskazano, że ilekroć w dokumencie tym jest mowa o kierowniku jednostki organizacyjnej - należy przez to rozumieć Prezesa Wód Polskich dla Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, dyrektora zarządu zlewni, kierownika nadzoru wodnego.

Zdaniem NIK funkcja kierownika jednostki organizacyjnej PGW WP w ramach państwowej osoby prawnej nie jest tożsama z funkcją kierownika jednostki sektora finansów publicznych, o którym mowa w art. 53 ufp. Bowiem Prezes Wód Polskich kieruje działalnością Wód Polskich i reprezentuje Wody Polskie na zewnątrz, zgodnie z art 241 ust. 2 ustawy – *Prawo wodne*.

Dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy nie bez znaczenia jest również fakt, iż kierownik jednostki sektora finansów publicznych nie może delegować na inne osoby swojego uprawnienia, o którym mowa w art. 53 ust. 1 ufp.

Mając na uwadze powyższe, kierownicy jednostek organizacyjnych w rozumieniu regulaminu organizacyjnego, poza Prezesem PGW WP, nie są uprawnieni do działania na podstawie art. 53 ufp, a udzielone przez nich powierzenia są niezgodne z prawem i nie wywołują w związku z tym skutków prawnych.

W ocenie NIK, stwierdzone postępowanie było niezgodne z art. 53 ust. 2 ufp.

- 4) Usankcjonowanie w regulacji wewnętrznej nieuprawnionego wyłączenia spod oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i kontroli dokonywania wydatków ze środków publicznych w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie na operacje gospodarcze dotyczące zamówień dostaw i usług długookresowych i ciągłych, których realizacja jest nieprzerwana, takich jak m.in.: zakup energii, wody, usług pocztowych, usług telekomunikacyjnych, koszty delegacji, wnioski o zaliczkę i innych podobnego rodzaju.

Ww. wyłączenie zostało określone w § 1 załącznika nr 1⁹⁵ do zarządzenia nr 50/2019 Prezesa PGW WP.

(akta kontroli str. 585-592, 1530-1534)

Prezes PGW WP wyjaśnił w piśmie znak KG.091.11.2020.DS m.in., że: (...) *regulacja Zarządzenia nr 50/2019 nie wyłącza spod oceny celowości zagadnień zaciągania zobowiązań finansowych i kontroli dokonywania wydatków ze środków publicznych w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie operacje gospodarcze dotyczące zamówień dostaw i usług długoterminowych i ciągłych, których realizacja jest nieprzerwana, takich jak: zakup energii, wody, usług pocztowych, usług telekomunikacyjnych, wynagrodzeń i pochodnych, podatki, koszty delegacji, wnioski o zaliczkę i innych podobnego rodzaju. Zgodnie z §1 przedmiotowego rozporządzenia (wewnętrznego) do wskazanych w nim rodzajowo zamówień lub dostaw nie stosuje się „procedury przewidzianej w niniejszych zasadach”. Procedury te jedynie uściślają zasady postępowania w zakresie pozostałych operacji gospodarczych. Zaznaczyć przy tym należy, że zgodnie z art. 239 ust. 1 ustawy (...) Prawo wodne: Wody Polskie są państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy (...) o finansach publicznych (...). Są również zatem zobowiązane do stosowania przepisów ustawy o finansach publicznych (m.in. art. 35, 44, 54), które to przepisy są w PGW WP przestrzegane.*

Jednocześnie Prezes PGW WP w piśmie znak KEK.091.15.2020 w tej samej sprawie wyjaśnił m.in., że: *W załączniku nr 1 Zarządzeniu nr 50/2019 Prezesa PGW WP wyłączone zostały spod oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i kontroli dokonywania wydatków ze środków publicznych (...) operacje gospodarcze dotyczące zamówień dostaw i usług długookresowych i ciągłych (...). Nie oznacza to jednak, że w PGW WP nie sprawowało nadzoru i kontroli nad kosztami tego typu. Prowadzono bieżącą ocenę wykonania planu rzeczowo-finansowego obejmującego zagadnienia związane z całokształtem działalności PGW WP. Analiza prowadzona była zarówno na poziomie KZGW, jak również wewnętrznie przez (...) RZGW. (...).*

(akta kontroli str.1536-1543)

⁹⁵ Zasady oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i kontroli dokonywania wydatków ze środków publicznych w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie.

Pomijając fakt złożenia sprzecznych wyjaśnień w zakresie wyłączenia lub nie spod dokonywania oceny celowości zaciągania zobowiązań dotyczących ww. dostaw i usług długookresowych i ciągłych, NIK zgadza się ze stanowiskiem Prezesa PGW WP w zakresie obowiązku stosowania w PGW WP przepisów prawa, w tym ufp. Mając na uwadze powyższe, zdaniem NIK, jako niedopuszczalną należy uznać praktykę ustanawiania w regulacjach wewnętrznych jednostki sektora finansów publicznych zasad i trybów postępowania niezgodnych z przepisami.

Należy zauważyć, że sprawne i prawidłowe prowadzenie gospodarki finansowej podmiotu publicznego uzależnione jest od bezwzględnego przestrzegania zasad realizowania dochodów i dokonywania wydatków. Szczegółowe zasady odnoszące się do wydatkowania środków publicznych znalazły odzwierciedlenie w art. 35 i 44 ufp. Wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonej w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej i w planie finansowym jednostki sektora finansów. Muszą być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, jak również w sposób umożliwiający terminową realizację zadań. Wydatki publiczne winny być też dokonywane w wysokości i terminach, wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Należy także podkreślić, że ufp nie wyłącza spod swojej jurysdykcji rodzajów zadań, wskazanych w załączniku nr 1 do zarządzenia nr 50/2019 Prezesa PGW WP.

Ponadto art. 54 ufp nakłada na głównego księgowego dokonywanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.

W świetle obowiązujących przepisów nie znajduje uzasadnienia systemowe wyłączenie spod ww. oceny przedmiotych wydatków.

W ocenie NIK, wskazane uregulowanie wewnętrzne jest niezgodne z obowiązującymi przepisami prawa.

5) Niezapewnienie prowadzenia w PGW WP dziennika zgodnie z przepisami uor. I tak:

a) Utrzymywanie zapisów w stanie edycji (buforze) niezgodnie z zasadami rachunkowości ustalonymi w PGW WP.

Dziennik jest jednym z podstawowych elementów ksiąg rachunkowych. Zasady prowadzenia dziennika określone zostały w art. 14 uor. Zgodnie z ust. 2 zapisy w dzienniku muszą być m.in. kolejno numerowane. Ustalono, że w obowiązującej w 2019 r. *Polityce rachunkowości* zamieszczono w części 5.1.1.1 zapis o treści: *Zakres prowadzonej ewidencji jest zgodny z ustawą o rachunkowości, tj. dziennik zawiera chronologiczne ujęcie zdarzeń, jakie nastąpiły w danym okresie sprawozdawczym, zapisy w dzienniku są kolejno numerowane, a sumy zapisów (obroty) liczone są w sposób ciągły.*

W sprawie utrzymywania w systemie EDEN zapisów w stanie edycji (buforze) Główny Księgowy wyjaśnił: *System finansowo – księgowy Eden funkcjonujący w PGW WP nie posiada funkcjonalności utrzymania w stanie edycji (w buforze) zapisów dotyczących operacji gospodarczych wprowadzanych do ww. systemu przez pracowników Departamentu Księgowego w rozumieniu działania bufora.*

(akta kontroli str. 1288-1290).

W zasadach rachunkowości określonych w PGW WP nie uregulowano sposobu dokonywania numeracji zapisów, w tym funkcjonalności bufora w dzienniku księgowym.

(akta kontroli str. 1235-1236,1284-1285)

Kontrola wykazała natomiast, że zapis w dzienniku księgowym, prowadzonym w RZGW Gliwice dla okresu rozliczeniowego styczeń 2019 dokonany w dniu 15 lutego 2019 r.⁹⁶ otrzymał w dzienniku pozycję numer 4311, zaś zapis w dzienniku księgowym dokonany w dniu 12 lutego 2019 r., dotyczący płatności za ww. operację gospodarczą⁹⁷, numer 5193 (dziennik dla okresu rozliczeniowego luty 2019).

(akta kontroli str. 1260-1263)

Główny Księgowy wyjaśnił m.in., że: *Wydruki dzienników przekazane w odpowiedzi na pytania zostały przekazane kontrolerom bez przeprowadzenia ich weryfikacji pod kątem ich zgodności z ewidencją finansowo-księgową. W związku z niedoskonałością oprogramowania zauważone błędy zostały zgłoszone do jego dostawcy w celu wyeliminowania niezgodności z obowiązującymi w tej materii przepisami prawa. Skorygowane zostały parametry raportu, który odpowiada za pobieranie z zaewidencjonowanych dokumentów źródłowych danych niezbędnych do prawidłowego i zgodnego z ustawą o rachunkowości tworzenia dzienników, o których mowa w art. 14 ustawy o rachunkowości. Zgodnie z wyjaśnieniami firmy (...) w trakcie trwania danego miesiąca, do czasu nadania numeracji dziennika i zamknięcia miesiąca księgowego, traktowany jest on na zasadzie bufora (dla dziennika) z dokumentami. Po zakończeniu wprowadzania dokumentów do danego miesiąca księgowego i skontrolowaniu poprawności merytorycznej i formalnej należy wykonać nadanie numeracji dziennika i zamknięcie tego miesiąca księgowego poprzez wykonanie funkcji "Otwarcie miesiąca". Taki miesiąc księgowy traktowany jest jako archiwalny i żadne zmiany nie mogą być wprowadzone. Składane wcześniej wyjaśnienia braku bufora dotyczyły wprowadzania do ewidencji dokumentów księgowych.*

(akta kontroli str. 1578-1591)

Zgodnie z art. 23 ust. 1 uor zapisów w księgach rachunkowych należy dokonywać się w sposób trwały, bez pozostawiania miejsc pozwalających na późniejsze dopiski lub zmiany. W przypadku prowadzenia ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera należy stosować właściwe procedury i środki chroniące przed zniszczeniem, modyfikacją lub ukryciem zapisu. Biorąc pod uwagę fakt, iż zgodnie z wyjaśnieniami Głównego Księgowego w PGW WP nie stosowano bufora w zakresie ewidencji dokumentów księgowych, nietrwale zapisy w dzienniku księgowym należy uznać za niedopuszczalne. Kontrola wykazała, że dzienniki księgowe prowadzone w RZGW w Gliwicach dla okresu rozliczeniowego styczeń 2019 r. oraz luty 2019 r. zostały wygenerowane tego samego dnia, tj. 19 lipca 2019 r.

(akta kontroli str. 1260-1263)

W ocenie NIK, stwierdzone postępowanie świadczy o prowadzeniu ksiąg rachunkowych w sposób naruszający wymogi art. 24 ust. 4 pkt 3 uor, który stanowi, iż w przypadku prowadzenia ksiąg rachunkowych przy użyciu

⁹⁶ Dotyczący operacji gospodarczej z dnia 9 stycznia 2019 r. wskazanej na fakturze VAT znak 006/01/19/S4H/SH.

⁹⁷ Przelew bankowy.

komputera zapewniona powinna być kontrola kompletności zbiorów systemu rachunkowości oraz parametrów przetwarzania danych.

Stwierdzona nieprawidłowość świadczy także o postępowaniu niezgodnym z art. 4 ust. 1 uor w związku z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c uor.

b) Prowadzenie dziennika niezgodnie z art. 14 uor.

W myśl art. 14 uor w dzienniku należy ujmować zdarzenia chronologicznie, zaś zapisy w dzienniku powinny być kolejno numerowane, a sumy zapisów (obroty) liczone w sposób ciągły.

Kontrola wykazała następujące nieprawidłowości w przypadku dzienników księgowych prowadzonych w 5⁹⁸ z 12 jednostek organizacyjnych PGW WP, tj.:

- nierumerowane zapisy;
- luki w numeracji zapisów;
- zdublowanie numeracji zapisów;
- brak ciągłości i zachowania chronologii zapisów.

(akta kontroli str. 1553-1557)

Główny Księgowy wyjaśnił m.in., że: *Wydruki dzienników (...) zostały przekazane kontrolerom bez przeprowadzenia ich weryfikacji pod kątem ich zgodności z ewidencją finansowo-księgową. W związku z niedoskonałością oprogramowania zauważone błędy zostały zgłoszone do jego dostawcy w celu wyeliminowania niezgodności z obowiązującymi w tej materii przepisami prawa. Skorygowane zostały parametry raportu, który odpowiada za pobieranie z zaewidencjonowanych dokumentów źródłowych danych niezbędnych do prawidłowego i zgodnego z ustawą o rachunkowości tworzenia dzienników, o których mowa w art. 14 ustawy o rachunkowości. W załączeniu na płytach CD przekazuję ponownie wygenerowane z systemu dzienniki za rok 2019 dla PGW WP w podziale na poszczególne jednostki organizacyjne w układzie miesięcznym. Działania weryfikujące poprawność funkcjonowania oprogramowania w tym zakresie będą kontynuowane.*

(akta kontroli str. 1558-1572)

W trakcie kontroli NIK przekazano kontrolerom nowe dzienniki z poprawioną numeracją zapisów. Należy tutaj podkreślić fakt, że korekta dzienników w 2020 r. dla zamkniętych okresów sprawozdawczych roku budżetowego 2019 r. świadczy o tym, że zapisy w dzienniku księgowym w 2019 r. nie były trwałe.

W ocenie NIK, wyżej opisane nieprawidłowości stanowiły naruszenie art. 14 oraz art. 24 uor, a także świadczą o wadliwych mechanizmach kontroli zarządczej.

c) Brak prezentacji daty operacji gospodarczej w dziennikach księgowych generowanych w 2019 r. dla poszczególnych miesięcznych okresów rozliczeniowych roku budżetowego 2019.

Częściowe dzienniki księgowe w jednostkach organizacyjnych PGW WP generowane w 2019 r. nie zawierały daty operacji gospodarczej.

(akta kontroli str. 1258-1274, 1592-1593, 1595)

⁹⁸ KZGW w Warszawie, RZGW w : Białymstoku, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie.

Główny Księgowy wyjaśnił, że: *Zapisy w bazach danych ZSZ Eden zawierają datę operacji gospodarczej. Przekazane Kontrolującemu wydruki dzienników nie zawierały tych informacji. W przekazywanych w odpowiedzi na pismo (...) wydruki zawierają datę operacji gospodarczej.*

(akta kontroli str. 1578-1591)

Odnosnie do dzienników księgowych wygenerowanych w 2019 r. Główny księgowy wyjaśnił, że dzienniki te zawierają symbole dla następujących danych: *Lp - Liczba porządkowa dziennika; Data dziennika: Data księgowania dokumentu; Rap Nr Poz: dla dokumentów bankowych identyfikator symbolu raportu i jego numer oraz pozycja; Sd Nr Lp: rejestr księgowy, jego numer i pozycja; Nr dowodu: numer źródłowy dokumentu; Opis: opis operacji gospodarczej; Data: data wystawienia dokumentu; S: status dokumentu (3 - dokument zgodny - poprawny); K: czy w dokumencie prowadzona była kontrola kosztów (zgodność zespołu 4 i 5 i konta 490); Os: identyfikator osoby wprowadzającej dokument.*

(akta kontroli str. 1618)

W toku kontroli przekazano kontrolerom NIK dzienniki dla miesięcznych okresów rozliczeniowych roku budżetowego 2019 wygenerowane dla poszczególnych jednostek organizacyjnych PGW WP w 2020 r., zawierające datę operacji gospodarczej.

(akta kontroli str. 1596-1605)

W ocenie NIK, brak prezentacji daty operacji gospodarczej w dziennikach generowanych w 2019 r. powodował brak czytelności informacji w tym elemencie ksiąg rachunkowych w odniesieniu do zapisów dokonanych w księgach, a tym samym stan ten należy uznać za niezgodny z art. 13 ust. 3⁹⁹ uor w związku z art. 23 ust. 2 pkt 1 uor.

6) Nieokreślenie w regulacjach wewnętrznych PGW WP dat zamknięcia księgowania operacji gospodarczej do danego okresu rozliczeniowego.

W okresie od stycznia 2019 r. do marca 2019 r. wszystkie jednostki organizacyjne PGW WP dokonywały zapisów operacji gospodarczych do danego okresu rozliczeniowego w terminie do 15 dnia miesiąca następującego po tym okresie.

Kontrola dzienników prowadzonych przez poszczególne rzgw i KZGW w Warszawie wykazała, że począwszy od okresu rozliczeniowego kwiecień 2019 r. jednostki blokowały księgowanie operacji gospodarczych w różnych terminach, przy czym różnica wynosiła od dwóch do sześciu dni kalendarzowych w przypadku okresów rozliczeniowych: kwiecień 2019 r. - listopad 2019 r. oraz 14 dni kalendarzowych w przypadku okresu rozliczeniowego grudzień 2019 r.

(akta kontroli str. 1286-1287, 1325-1329, 1553-1557, 2435-2437)

Główny Księgowy wskazał kontrolerom NIK inne terminy zamknięcia okresów rozliczeniowych, aniżeli stwierdzone rzeczywiste terminy ostatnich zapisów operacji gospodarczych do danego okresu rozliczeniowego¹⁰⁰.

(akta kontroli str. 1286-1287; 2435-2437)

⁹⁹ Warunkiem utrzymywania zasobów informacyjnych systemu rachunkowości w formie określonej w ust. 2 jest posiadanie przez jednostkę oprogramowania umożliwiającego uzyskiwanie czytelnych informacji w odniesieniu do zapisów dokonanych w księgach rachunkowych, poprzez ich wydrukowanie lub przeniesienie na informatyczny nośnik danych.

¹⁰⁰ Różnica w terminach od 1 do 116 dni kalendarzowych.

W tej sprawie Główny Księgowy wyjaśnił, że: *Termin zamykania okresów miesięcznych nie jest wskazany w regulacjach wewnętrznych, jedynie określony został moją decyzją. Termin zamknięcia może być późniejszy niż data ostatniego zapisu w poszczególnym dzienniku księgowym. Różne terminy zamykania poszczególnych jednostek wynikają z konieczności zamykania każdej z 12 jednostek oddzielnie jednostki odrębnie po zgłaszaniu zakończenia księgowania dotyczących danego okresu.*

(akta kontroli str. 1558-1572)

W sprawie nieuregulowania terminu zamknięcia księgowania do danego okresu rozliczeniowego Główny Księgowy wyjaśnił m.in., że: *W PGW WP nie określono terminów zamykania okresów sprawozdawczych. Zamknięcie miesiąca polega na uniemożliwieniu dokonywania kolejnych zapisów. Moment zamknięcia miesiąca związany jest z terminami rozliczenia m.in. ZUS, podatku dochodowego od osób prawnych.(...). Niemniej jednak księgi rachunkowe PGW WP za poszczególne okresy miesięczne zamykane są nie później niż do 15 dnia następnego miesiąca, poza miesiącem grudniem, który zamykany jest przed sporządzeniem sprawozdania finansowego za rok. (...).*

(akta kontroli str. 1288-1290)

Zgodnie z art. 20 ust. 1 uor do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Brak wymogu w PGW WP zamykania księgowania tego samego dnia we wszystkich jednostkach organizacyjnych skutkowało tym, że operacje gospodarcze zaistniałe w tym samym okresie rozliczeniowym były księgowane w poszczególnych jednostkach organizacyjnych PGW WP do różnych okresów rozliczeniowych, tj. bieżącego miesiąca lub miesiąca poprzedniego, ze względu na występujące różnice w datach blokowania możliwości księgowania.

Odnosnie do stwierdzonych różnic w terminach zamknięcia poszczególnych okresów rozliczeniowych w jednostkach organizacyjnych PGW WP Główny Księgowy wyjaśnił m.in., że: *Poszczególne miesiące zamykane były i są po zgłoszeniu przez poszczególne jednostki organizacyjne zakończenia działań ewidencyjnych związanych z zakończonym miesiącem. Przeprowadzenie diagnostyki systemu finansowo-księgowego oraz możliwej do przeprowadzenia na tym etapie weryfikacji działań ewidencyjnych również pochłania określony czas, a jednocześnie zamykana jest jedna jednostka indywidualnie, co powoduje różnice w czasie.*

(akta kontroli str. 1618)

W ocenie NIK, stwierdzone postępowanie stanowiło naruszenie art. 20 ust. 1 uor, a jednocześnie świadczy o niezapewnieniu adekwatnych mechanizmów kontroli zarządczej.

7) Omyłki pisarskie w *Zakładowym Planie Kont* obowiązującym w PGW WP w okresie objętym kontrolą.

W trakcie kontroli stwierdzono występowanie omyłek pisarskich w *Zakładowym Planie Kont* w zakresie kont: 136, 209, 233, 212, 226, 233.

(akta kontroli str. 1428-1457)

Główny Księgowy wyjaśnił, że omyłki pisarskie zostaną sprostowane przy najbliższej aktualizacji *Polityki rachunkowości PGW WP*.

(akta kontroli str. 1578-1591)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny sporządzonych przez kontrolowaną jednostkę sprawozdań RB-N oraz Rb-Z za IV kwartał 2019 r. ze względu na brak możliwości sprawdzenia formalno-rachunkowego tych sprawozdań, w skutek nieprzedłożenia kontrolerom NIK do czasu zakończenia kontroli danych z systemu finansowo-księgowego, tj. zestawienia obrotów i sald, potwierdzających prawidłowość danych w tych sprawozdaniach na dzień ich sporządzenia.

Zważywszy na treść:

- wyjaśnień Prezesa PGW WP, iż *Sprawozdanie z wykonania planu finansowego za 2019 r. było sprawozdaniem wstępnym prezentującym dane finansowe w momencie trwania prac weryfikacyjnych zapisów księgowych*;
- klauzuli zawartej w Części opisowej wykonania planu finansowego za 2019 r. w brzmieniu: *W związku z tym, iż obecnie w PGW WP trwają prace weryfikacyjne zapisów księgowych, jak również dokonywane są przeksięgowania i księgowania mające wpływ na zapisy księgowe roku 2019 przedstawione kwoty są kwotami wstępnymi*;
- stwierdzeniu Dyrektora Departamentu Ekonomicznego, że: *wartości wskazane we wstępnym Sprawozdaniu ulegną zmianie po zamknięciu ksiąg rachunkowych, co będzie wynikało z zaleceń biegłego rewidenta*,

a także stwierdzonych i opisanych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym występujących rozbieżności danych pomiędzy otrzymanymi w toku kontroli, a wykazanymi we wstępnym sprawozdaniu z wykonania planu finansowego PGW WP za 2019 r., nie można wydać jednoznacznej opinii o wiarygodności ksiąg rachunkowych i w konsekwencji o pochodzących z nich danych. Tym samym nie można wydać opinii o zgodności z ewidencją księgową sporządzonych w PGW WP sprawozdań, w tym sprawozdania z wykonania rocznego planu finansowego państwowej osoby prawnej.

W toku kontroli stwierdzono niewdrożenie w PGW WP skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających wyeliminowanie przypadków dokonywania poprawek na dowodach księgowych w sposób niezgodny z uor, ujmowania operacji gospodarczych przed akceptacją dokumentu księgowego będącego podstawą zapisu, sporządzania lub wydruku dekretacji po wstępnej kontroli dokumentu księgowego, ujmowania operacji gospodarczych w niewłaściwym okresie rozliczeniowym, nierzetelnego opisywania dowodów księgowych pod względem merytorycznym, zatwierdzania dowodów księgowych do realizacji przez osoby do tego nieupoważnione, nieokreślenia w regulacjach wewnętrznych PGW WP dat zamknięcia księgowania operacji gospodarczej do danego okresu rozliczeniowego, omyłek pisarskich w *Zakładowym Planie Kont* czy prowadzenia dziennika niezgodnie z przepisami uor.

Ustalono brak jednoznacznego powiązania zapisów w dziennikach księgowych z dowodami księgowymi, w związku z nieuregulowaniem w dokumentacji wewnętrznej jednolitych zasad nadawania w PGW WP numeracji dowodom księgowym będącym podstawą zapisów w systemie finansowo-księgowym.

Wprowadzono w PGW WP regulację wewnętrzną, określającą obieg dokumentów księgowych w Wodach Polskich dopiero od 30 grudnia 2019 r. a więc prawie dwa lata od dnia utworzenia jednostki kontrolowanej. Wyłączono w sposób nieuprawniony w drodze regulacji wewnętrznej spod oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i kontroli dokonywania wydatków ze środków publicznych w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie na operacje gospodarcze dotyczące zamówień dostaw i usług długookresowych i ciągłych, których realizacja jest nieprzerwana, takich jak m.in.: zakup energii, wody, usług pocztowych, usług telekomunikacyjnych, koszty delegacji.

Stwierdzono nieprawidłowość w zakresie powierzania przez Prezesa PGW WP innym pracownikom Wód Polskich zadań, o których mowa w art. 54 upf, a więc należących do wyłącznej właściwości głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych. Wykazano także powierzanie pracownikom zadań na podstawie art. 53 upf przez inne osoby, aniżeli kierownik jednostki sektora finansów publicznych.

Stwierdzono, że w rocznym sprawozdaniu z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym PGW WP za 2019 r. wykazano liczbę wykonanych kontroli obejmujących nie wszystkie kontrole objęte nazwą miernika.

3. Inne ustalenia kontroli

3.1 Kontrola zarządcza w PGW WP

Opis stanu
faktycznego

Zarządzeniem Nr 38/2019 Prezesa PGW WP z dnia 14 sierpnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia Procedury „System kontroli zarządczej w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie” wprowadzono w PGW WP uregulowania dotyczące identyfikacji, analizy ryzyka, reakcji na ryzyko, o których mowa m.in. w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁰¹. Od dnia 1 stycznia 2018 r., tj. od dnia utworzenia PGW WP do wydania ww. zarządzenia, w PGW WP nie były prowadzone wyżej przywołane działania w sposób sformalizowany.

Pismem p.o. Dyrektora Departamentu Kontroli i Audytu Wewnętrznego z 20 listopada 2019 r., skierowanym do kierowników wewnętrznych komórek organizacyjnych, rozpoczęto w PGW WP wdrażanie systemu zarządzania ryzykiem w PGW WP.

(akta kontroli str. 655-687, 768-771)

W Oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej za rok 2019 z dnia 28 lutego 2020 r. Zastępca Prezesa Wód Polskich zgłaszała zastrzeżenie dotyczące funkcjonowania kontroli zarządczej w 2019 r. poprzez m.in. niedopasowanie zasobów (kadrowych i informatycznych) do zadań wykonywanych przez PGW WP; nie w pełni dopasowaną strukturę organizacyjną PGW WP do realizowanych zadań; opóźnienia w realizacji zadań; brak jednolitych rozwiązań systemowych dla sprawnego obiegu informacji między jednostkami; nieefektywny system naliczania opłat za usługi wodne; nieefektywny proces przejmowania mienia od marszałków; niepełne wdrożenie procesu zarządzania ryzykiem oraz nieefektywny system planowania i budżetowania.

(akta kontroli str. 5305-5308)

¹⁰¹ Dz. Urz. MF. z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

Wykazane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości, w szczególności ponowny brak możliwości weryfikacji danych zawartych we wstępnym sprawozdaniu z wykonania planu finansowego PGW WP¹⁰² wynikający, zdaniem NIK, ze sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym niezgodnego z przepisami ustawy o rachunkowości, świadczy o niewystarczających mechanizmach kontroli zarządczej zapewniających wyeliminowanie nieprawidłowości skutkujących brakiem wiarygodności danych, w tym zawartych we wstępnym sprawozdaniu z wykonania planu finansowego PGW WP.

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
1. Opisane w niniejszym wystąpieniu nieprawidłowości wskazują, że system kontroli zarządczej nie był w pełni skuteczny, a mechanizmy kontroli zarządczej nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości;
 2. Niemożność udzielenia wiążących wyjaśnień w stosunku do różnic, które wystąpiły pomiędzy wykonaniem planu finansowego PGW WP w 2019 r. w układzie memoriałowym a planem po zmianach ze względu na fakt, iż przekazane, w toku kontroli, sprawozdanie było sprawozdaniem wstępnym prezentującym dane finansowe w momencie trwania prac weryfikacyjnych zapisów księgowych, świadczy o nieprowadzeniu bieżącego monitoringu wykonania planu finansowego, pomimo że zgodnie z art. 252 ust. 2 ustawy – *Prawo wodne*, plan finansowy jest podstawą gospodarki Wód Polskich, a tym samym powinien być wykorzystywany w procesie zarządzenia jednostką.
 3. NIK nie podziela stanowiska PGW WP, że nieracjonalne jest porównywanie wstępnych danych wykonania planu finansowego za 2019 r. z wykonaniem planu finansowego za 2018 r., bowiem właśnie znajomość przyczyn różnic występujących w kolejnych latach w finansowym wymiarze realizacji zadań w poszczególnych pozycjach planu finansowego może być, zdaniem NIK, ważnym źródłem informacji o zmieniającej się strukturze przychodów i kosztów PGW WP, niezbędnym do podejmowania właściwych decyzji w obszarze gospodarki finansowej. Natomiast stwierdzenie, że wartości wskazane we wstępnym Sprawozdaniu ulegną zmianie po zamknięciu ksiąg rachunkowych, co będzie wynikało z zaleceń biegłego rewidenta wskazuje na niepewność w PGW WP co do prawidłowości prowadzonych ksiąg rachunkowych i przekonaniu o konieczności dokonania zmian w ewidencji księgowej wskutek przeprowadzenia badania przez biegłego rewidenta.
- Wnioski
1. Sporządzanie projektu planu finansowego PGW WP w zakresie i terminach określonych we właściwych przepisach.
 2. Rzetelne planowanie, a w razie konieczności podejmowanie działań w celu dokonania zmian kwot przychodów oraz kosztów, a także stanu na początek i koniec roku w planie finansowym, zgodnie z ustawą o rachunkowości oraz bieżące monitorowanie i prowadzenie nadzoru nad realizacją planu finansowego, w tym analiza przyczyn odchylenia wykonania od planu.

¹⁰² Również po przeprowadzonej w PGW WP kontroli P/19/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r.* nie można było wydać jednoznacznej opinii o wiarygodności ksiąg rachunkowych i w konsekwencji o pochodzących z nich danych.

3. Przestrzeganie wewnętrznej procedury trybu dokonywania zmian w planach finansowych jednostek organizacyjnych PGW WP oraz zaprzestanie dokonywania zmian w tych planach po upływie roku, którego dotyczy zmiana.
4. Zapewnienie terminowej realizacji zadań ustalonych przez ministra nadzorującego PGW WP.
5. Zawieranie umów dotacji zgodnie z posiadany pełnomocnictwem.
6. Zawieranie umów cywilnoprawnych określających jednoznacznie zakres zadań i termin ich realizacji.
7. Podjęcie działań w celu wyeliminowania przypadków niedotrzymywania terminów określonych w ustawie pzp w zakresie terminu składania ofert oraz przekazywania ogłoszenia o udzieleniu zamówienia publicznego.
8. Ustalanie wartości mierników na podstawie zweryfikowanych danych oraz zgodnie z uzasadnieniem wyboru miernika.
9. Stosowanie mierników wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym, które pozwalają na pomiar efektów stosownie do poniesionych nakładów.
10. Ustalenie w ramach procedur kontroli zarządczej mechanizmów zapewniających wyeliminowanie przypadków:
 - kontroli dowodów księgowych niezgodnie z przepisami uor lub ufp;
 - zatwierdzania dokumentów księgowych przez osoby nieupoważnione;
 - powierzania pracownikom PGW WP zadań niezgodnie z art. 53 ufp;
 - blokowania w różnych terminach księgowania operacji gospodarczych do danego okresu rozliczeniowego w jednostkach organizacyjnych PGW WP;
 - ujmowania operacji gospodarczych w księgach rachunkowych przed wstępną kontrolą dokumentów księgowych;
 - braku kontrasygnaty głównego księgowego na zawieranych umowach;
 - prowadzenia dziennika niezgodnie z przepisami uor;
 - niezapewnienia weryfikowalności sprawozdań okresowych;
 - nieustalenia lub niedochodzenia należności;
 - nieskutecznej wymiany informacji w ramach struktury organizacyjnej Wód Polskich;
 - niestosowania regulacji wewnętrznych w PGW WP.
11. Dokonanie aktualizacji procedur kontroli zarządczej w zakresie prowadzenia rachunkowości w celu usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli.
12. Wyeliminowanie z dokumentów wewnętrznych postanowień niezgodnych z obowiązującymi przepisami.

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 piśmie¹⁰³ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Środowiska Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61 b 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, umożliwiająca dochowanie przez Sejm terminu określonego w art. 226 ust. 2 Konstytucji, stanowi realizację ważnego interesu społecznego. Wobec powyższego, na podstawie art. 15z z s 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 kryzysowych¹⁰⁴, 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 proszę o poinformowanie Najwyższej Izby 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.

¹⁰³ 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.

¹⁰⁴ Dz. U. poz.374, 567 i 568.

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 24 kwietnia 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska
Dyrektor
Anna Krzywicka

p.o. Dyrektor
Departamentu Środowiska

Tomasz Gawęł

Kontrolerzy

Jolanta Zielińska
Główny specjalista kp.

Andrzej Szymczyk
Specjalista kp.

Krzysztof Dąbrowski
Specjalista kp.

*) Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2019 r. poz. 1010) Najwyższa Izba Kontroli wyłączyła jawność informacji posiadających wartość gospodarczą. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.