



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Środowiska

KSI.410.001.03.2022

Tekst jednolity\*

Pan  
Przemysław Daca  
Prezes  
Państwowego Gospodarstwa Wodnego  
Wody Polskie w Warszawie  
ul. Żelazna 59a  
00-848 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

- \* Uwzględniono zmiany wprowadzone uchwałą nr KPK-KPO.443.74.2022 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 2 czerwca 2022 r. oraz sprostowane w trybie art. 35c ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oczywiste omyłki pisarskie w wystąpieniu pokontrolnym.

P/22/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. – wykonanie planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie*

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie <sup>1</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Przemysław Dąca, Prezes PGW WP od 17 stycznia 2018 r. (akta kontroli str. 3624)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Monika Chryplewicz Kałwa – główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/1/2022 z 11 stycznia 2022 r.</li><li>2. Hubert Komorowski – specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/2/2022 z 11 stycznia 2022 r.</li><li>3. Andrzej Szymczyk – specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/3/2022 z 11 stycznia 2022 r.</li><li>4. Mirosław Nowakowski – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/4/2022 z 11 stycznia 2022 r.</li><li>5. Krzysztof Dąbrowski – główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/5/2022 z 11 stycznia 2022 r.</li></ol> <p>(akta kontroli str. 1-10)</p>

<sup>1</sup> Dalej: *PGW WP* lub *Wody Polskie*.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623., dalej: *ustawa o NIK*.

## II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli      Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2021 r. planu finansowego PGW WP, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań.

Zakres kontroli      Ocenie podlegało w szczególności:

- planowanie i realizacja przychodów PGW WP, 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 Unii Europejskiej (UE);
- gospodarowanie wolnymi środkami;
- prowadzenie ksiąg rachunkowych;
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2021 r. w zakresie operacji finansowych;
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych.

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

- 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 UE;
- 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 ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

#### OCENA OGÓLNA

Przychody PGW WP w 2021 r. zostały zrealizowane w wys. 1 563 816,3 tys. zł, tj. o 112 711,1 tys. zł (6,7%) niższej niż planowano. W stosunku do lat poprzednich były: wyższe o 37,6% w porównaniu do 2018 r., o 1,4% niższe w porównaniu do 2019 r. oraz o 10,7% wyższe w porównaniu do 2020 r. Podobnie do lat poprzednich głównymi źródłami przychodów były dotacje z budżetu państwa oraz wpływy z tytułu usług wodnych określonych w art. 255 ust.1-9 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne<sup>4</sup>, które łącznie stanowiły 86,3% przychodów ogółem.

Na koniec 2021 r. należności długoterminowe wyniosły 24 477,3 tys. zł, a należności krótkoterminowe 162 269,2 tys. zł. Należności ogółem na koniec 2021 r. były niższe od należności ogółem na początek roku 2021 r. o 20 390,5 tys. zł, tj. o 9,8%. W PGW WP nie monitorowano poziomu należności przedawnionych, w tym nieściągalnych, w efekcie czego w jednostce kontrolowanej nie dysponowano danymi dotyczącymi poziomu wartości należności przedawnionych i nieściągalnych według stanu na 31 grudnia 2021 r. Ponadto stwierdzono m.in. nieprawidłowości w zakresie terminowości podejmowanych czynności z zakresu windykacji należności w PGW WP oraz w przypadku zastosowania ulg w spłacie należności.

Zrealizowane przez PGW WP koszty w 2021 r. wyniosły 2 262 058,1 tys. zł i były o 190 740,6 tys. zł wyższe niż planowano (o 9,2%). W porównaniu do lat poprzednich (2018-2020) zrealizowane koszty były wyższe odpowiednio o: 1 087 199,0 tys. zł (92,5%), 664 756,3 tys. zł (41,6%) oraz 683 672,7 tys. zł (43,3%). Głównym powodem w tym zakresie były wyższe, w porównaniu do lat poprzednich, koszty z tytułu amortyzacji i pozostałych kosztów funkcjonowania. Koszty z tytułu amortyzacji były o 24,2% wyższe od kosztów wykonanych w 2020 r. i stanowiły 25,3% ogółem wykonanych kosztów w 2021 r., a wykonanie kosztów z tytułu pozostałych kosztów funkcjonowania, w związku z m.in. zawiązaniem rezerwy, było na poziomie 384,2% planu po zmianach. Jednocześnie wykonanie kosztów z tytułu usług obcych osiągnięto na poziomie 60,6% planu po zmianach.

Otrzymane w 2021 r. dotacje z budżetu państwa zostały wykorzystane w wysokości ogółem 1 602 876,8 tys. zł (95,9% wartości określonych umowami dotacji) na realizację kosztów/wydatków zadań bieżących i inwestycyjnych. Stopień wykorzystania środków dotacji, z poszczególnych umów, wyniósł, od 48,0% do 100%. W przypadku umowy dotacji zawartej z Ministerstwem Infrastruktury<sup>5</sup>, której źródłem finansowania były środki na wydatki ujęte w wykazie wydatków niewygasających z upływem 2020 r., w PGW WP wykorzystano 185 387,4 tys. zł., tj. 77,7%. Nie stwierdzono w badanej próbie nieprawidłowości w zakresie rozliczenia otrzymanych dotacji.

Szczegółowa analiza kosztów/wydatków o łącznej wartości 239 410,4 tys. zł, w tym wydatków majątkowych, wykazała przypadki: nierzetelnego działania przy przygotowaniu i realizacji umów na wykonanie dostaw, planowania dodatkowego wynagrodzenia rocznego z naruszeniem zasad prowadzenia gospodarki finansowej w PGW WP, dofinansowania działalności państwowej jednostki budżetowej z naruszeniem obowiązujących przepisów; niezgodnego z wewnętrznymi regulacjami zawierania i rozliczania umów zleceń na usługi sprzątkowania na 2021 r. Stwierdzono także niecelowe wydatkowanie środków na dostawę studium

<sup>3</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 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.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2233, ze zm., dalej: *Prawo wodne*.

<sup>5</sup> Dalej: *MI*.

wykonalności dla kompleksowego zagospodarowania międzynarodowych dróg wodnych, w sytuacji, gdy zgłaszane przez rzgw<sup>6</sup> potrzeby finansowe na działania związane z utrzymaniem wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa, należące do podstawowych ustawowych obowiązków PGW WP, były w 2021 r. pokryte jedynie w 30,5%.

Badanie 4 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wykazało w 2 postępowaniach działania niezgodne z wewnętrznymi uregulowaniami dot. zamówień publicznych, przy czym wydatkowanie środków na te zadania było celowe i gospodarne.

Badanie wydatków/kosztów współfinansowanych z budżetu UE nie wykazało nieprawidłowości.

Sprawozdania z wykonania w 2021 r. planu finansowego PGW WP, a także Rb-N oraz Rb-Z za IV kwartał 2021 r., zostały sporządzone terminowo oraz prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym<sup>7</sup> i merytorycznym. Dane wykazane w sprawozdaniach wynikały z ewidencji księgowej, system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność ich sporządzania.

W przypadku sprawozdania z wykonania planu finansowego PGW WP w układzie zadaniowym zostało ono wykonane terminowo i zawierało dane w zakresie poniesionych kosztów zgodne z ewidencją księgową. Realizacja podzadań (wartość osiągniętych mierników dla podzadań) była na poziomie zaplanowanym bądź przewyższała wartość zaplanowaną. Jednak dane w zakresie wysokości planowanych kosztów zostały wykazane bez uwzględnienia wprowadzonych w trakcie roku zmian. W związku z tym w ww. sprawozdaniu wykazano nieprawidłowy poziom poniesionych kosztów w stosunku do planu, co NIK ocenia negatywnie.

W 2021 r. wprowadzono w PGW WP rozwiązania organizacyjne i techniczne dotyczące prowadzenia ksiąg rachunkowych w odpowiedzi na wszystkie wnioski formułowane w tym zakresie przez NIK po kontroli wykonania planu finansowego w 2020 r. NIK zauważa, że ich wdrożenie zapewniło prowadzenie ksiąg rachunkowych zgodnie z wymogami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>8</sup> oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>9</sup>. Stwierdzone nieprawidłowości, w zakresie niedokonywania wstępnej kontroli dowodów księgowych w rzgw, nieparafowania przez głównego księgowego umów zawieranych w rzgw, braku jednolitej numeracji dowodów księgowych, występowały do czasu wdrożenia ww. działań naprawczych.

## **IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>10</sup> kontrolowanej działalności**

### **1. Wykonanie planu finansowego Wód Polskich**

#### **Planowanie przychodów i kosztów**

W materiałach planistycznych na lata 2021-2024 przekazanych 3 sierpnia 2020 r. przez Zastępcę Prezesa PGW WP do Podsekretarza stanu w Ministerstwie

<sup>6</sup> Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej.

<sup>7</sup> W przypadku sprawozdań Rb-N oraz Rb-Z za IV kwartał 2021 r. ocena pod względem poprawności formalno-rachunkowej dotyczy korekty tych sprawozdań.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm. – dalej: *uor*.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm. – dalej: *ufp*.

<sup>10</sup> 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.

Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (dalej: MGMiŻŚ) określono wielkości przychodów i kosztów na rok 2021 z uwzględnieniem wstępnych kwot dotacji celowych na realizację zadań statutowych. Przychody ogółem zaplanowano w wysokości 1 027 244 tys. zł. Główne źródła przychodów to przychody z prowadzonej działalności w wysokości 467 046 tys. zł (45,5% ogółu planowanych przychodów) oraz dotacje z budżetu państwa w wys. 401 791 tys. zł (39,1% ogółu). Koszty ogółem zaplanowano w wysokości 1 829 465 tys. zł., a najwyższe koszty dotyczyły: usług obcych – 560 279 tys. zł (30,6% planowanych kosztów ogółem), wynagrodzeń – 447 681 tys. zł (24,5%), składek społecznych – 93 942 tys. zł (5,1%), materiałów i energii – 92 346 tys. zł (5,0%) oraz amortyzacji – 450 586 tys. zł (24,6%).

(akta kontroli str. 32-103)

Po uzgodnieniach z MGMiŻŚ (m.in. w zakresie kwot dotacji i planowanych kosztów), w sierpniu 2020 r., PGW WP przekazało do MGMiŻŚ skorygowaną i zaktualizowaną wersję planu finansowego. W materiałach planistycznych przekazanych 20 sierpnia 2020 r., określono wysokość planowanych przychodów ogółem w wysokości 1 427 244 tys. zł, w tym m.in.: przychody z prowadzonej działalności – 467 046 tys. zł (32,7% ogółu przychodów) oraz dotacje z budżetu państwa – 801 224 tys. zł (56,1%). Planowane koszty ogółem w wysokości 1 758 409 tys. zł, w tym m.in.: usługi obce – 560 279 tys. zł (31,9% planowanych kosztów ogółem), wynagrodzenia – 389 501 tys. zł (22,2%), składki społeczne – 81 066 tys. zł (4,6%), materiały i energia – 92 346 tys. zł (5,3%) oraz amortyzacja – 450 586 tys. zł (25,6%).

(akta kontroli str. 230-284)

Ustawa budżetowa na rok 2021<sup>11</sup> ustaliła plan finansowy PGW WP na rok 2021, w którym planowane przychody ogółem (w wys. 1 427 244 tys. zł) oraz pozostałe pozycje przychodów i struktura przychodów określone zostały w niezmienionych wielkościach w porównaniu do projektu planu z 20 sierpnia 2020 r. Planowane koszty ogółem 1 758 409 tys. zł oraz poszczególne pozycje kosztów i ich struktura określone zostały w niezmienionych wielkościach w porównaniu do ww. projektu planu.

W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021<sup>12</sup> plan przychodów ogółem zwiększono do 1 577 244 tys. zł, tj. o 150 000 tys. zł w porównaniu do ustawy budżetowej (zmiana dotyczyła jednej pozycji – dotacji z budżetu państwa). Planowane koszty ogółem zwiększone zostały do 1 908 409 tys. zł (o 150 000 tys. zł), a zwiększenie dotyczyło w całości jednej pozycji kosztów – usług obcych.

(akta kontroli str. 333-356)

Plan finansowy na rok 2021, według stanu na 31 grudnia 2021 r. (po zmianach zaakceptowanych przez Ministra Infrastruktury w uzgodnieniu z Ministrem Finansów) ustalony został w następujących wysokościach:

- przychody ogółem w wys. 1 676 527,4 tys. zł (zwiększenie o 99 283,4 tys. zł w porównaniu do znowelizowanej ustawy budżetowej na 2021 r.), a największe pozycje przychodów dotyczyły: wpływów z prowadzonej działalności w wysokości 511 249,0 tys. zł (zwiększenie o 44 203 tys. zł w porównaniu do znowelizowanej ustawy budżetowej), co stanowiło 30,5% ogółu przychodów, oraz dotacji w wys. 980 449,0 tys. zł (zwiększenie o 29 225,0 tys. zł

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 20 stycznia 2021 r. (Dz. U. poz. 190, ze zm.).

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 1 października 2021 r. (Dz. U. poz. 1900).

w porównaniu do ustawy znowelizowanej budżetowej), co stanowiło 58,5% ogółu przychodów;

- koszty ogółem w wys. 2 071 317,5 tys. zł (zwiększenie o 162 908,5 tys. zł w porównaniu do znowelizowanej ustawy budżetowej), a największe pozycje kosztów dotyczyły: amortyzacji – 580 255,5 tys. zł (28,0% planowanych kosztów ogółem), usług obcych – 712 187,7 tys. zł (34,4% planowanych kosztów ogółem), wynagrodzeń – 411 579,3 tys. zł (19,9%), składek społecznych – 80 949,5 tys. zł (3,9%) oraz materiałów i energii – 69 695,8 tys. zł (3,4%);
  - wynik finansowy brutto i netto, odpowiednio, w wys. (-)394 790,1 tys. zł oraz (-) 398 890,1 tys. zł;
  - środki na wydatki majątkowe – 1 974 483,9 tys. zł (zwiększenie o 448 151,9 tys. zł w porównaniu do znowelizowanej ustawy budżetowej).
- (akta kontroli str. 357-509)

## 1.1 Wykonanie planu przychodów PGW WP

Opis stanu faktycznego

W roku 2021 przychody ogółem PGW WP zrealizowane zostały w wysokości 1 563 816,3 tys. zł, co stanowiło 93,3% planu po zmianach oraz 99,2% planu określonego znowelizowaną ustawą budżetową. W porównaniu do uzyskanych przychodów ogółem w latach poprzednich osiągnięte w 2021 r. przychody były wyższe: o 151 316,6 tys. zł w porównaniu do 2020 r. (10,7%) oraz o 426 924,9 tys. zł w porównaniu do 2018 r. (37,6%) i niższe o 22 162,7 tys. zł w porównaniu do 2019 r. (1,4%).

Przychody uzyskano z tytułu:

- przychodów z prowadzonej działalności w wys. 602 847,7 tys. zł (38,6% ogółu przychodów), co stanowiło 117,9% planu po zmianach oraz 76,8% wykonania w 2020 r., w tym:
  - ✓ w poz. 1.3 przychodów za usługi wodne wymienione w art. 255 Prawa wodnego wg stawek ujętych w art. 274 Prawa wodnego – 563 705,4 tys. zł, co stanowiło 117,6% planu po zmianach oraz 73,3% wykonania w 2020 r.;
  - ✓ w poz. 1.4 przychodów z działalności gospodarczej – 38 072,9 tys. zł, co stanowiło 123,9% planu po zmianach oraz 240,3% wykonania w 2020 r.;
  - ✓ w poz. 1.5 pozostałych przychodów – 1 069,4 tys. zł, co stanowiło 107,9% planu po zmianach oraz 778,9% wykonania w 2020 r.;
- dotacji z budżetu państwa w wys. 789 827,5 tys. zł, co stanowiło 80,6% planu po zmianach oraz 188,2% wykonania w 2020 r.;
- wpływu środków od innych jednostek sektora finansów publicznych w wys. 23 753,2 tys. zł, co stanowiło 86,5% planu po zmianach oraz 20,3% wykonania w 2020 r.;
- pozostałych przychodów w wys. 147 387,9 tys. zł, co stanowiło 95,9% planu po zmianach oraz 167,9% wykonania w 2020 r.

(akta kontroli str. 2996-3014)

Odnosnie do różnic pomiędzy wykonaniem planu finansowego PGW WP w 2021 r. a wykonaniem planu finansowego PGW WP w 2020 r. w zakresie wpływów z prowadzonej działalności dla wybranych pozycji planu Zastępca Dyrektora Departamentu Finansowo-Księgowego wyjaśnił, że wynikały one m.in. z:

- w poz. 1.3 obejmującej przychody za usługi wodne, w tym:<sup>13</sup>
  - poz. 1.3.1 Wpływy z tytułu opłat za usługi wodne oraz opłat podwyższonych – wykonanie w 2021 r. stanowiło 69,9% przychodów w 2020 r.

„Niższe (...) wykonanie planu finansowego w 2021 r., w stosunku do planu finansowego w 2020 r. w zakresie przychodów z tytułu opłat za usługi wodne i opłat podwyższonych wynika z rozwiązań przyjętych w ustawie z dnia 13 lutego 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020 (...). Zgodnie bowiem z art. 23 ust. 1 tej ustawy w roku 2020 wpływy z opłat za usługi wodne za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi oraz opłaty podwyższonej za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego, a także za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi z przekroczeniem warunków określonych w pozwoleniu wodnoprawnym w 100% stanowiły przychód PGW WP. Natomiast w przypadku roku 2021 r. wpływy te stanowiły przychód PGW WP jedynie w 10%. Ta okoliczność sprawiła, że wpływy w 2021 r. z opłat za usługi wodne i opłaty podwyższonej stanowiło 69,85% przychodów 2020 r. uzyskanych z tego samego tytułu”.

- poz. 1.3.2 Wpływy z tytułu należności za korzystanie ze śródlądowych dróg wodnych oraz urządzeń wodnych stanowiących własność Skarbu Państwa, usytuowanych na śródlądowych wodach powierzchniowych – wykonanie w 2021 r. stanowiło 864,9% przychodów w 2020 r.

„W 2021 r. przychody z tego tytułu były wyższe niż w 2020 r. głównie za sprawą wprowadzenia w 2020 r. zwolnienia z opłat (od połowy maja do końca września 2020 r.) w związku z przepisami art. 568a Prawa wodnego, wprowadzonego ustawą z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2”.

- poz. 1.3.6 Wpływy z tytułu partycypacji w kosztach utrzymywania wód lub urządzeń wodnych – wykonanie w 2021 r. stanowiło 136,5% przychodów w 2020 r.

„Na wysokość uzyskanych przychodów wpływ miała wysokość faktur za energię elektryczną, której zużycie zależne jest od warunków pogodowych i czasu pracy pomp oraz mocy, z jaką pompy pracują. Na wielkość przychodów z partycypacji wpływ miała również ilość pobranej przez MPWiK wody oraz wielkość śródrocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych podawanych w komunikacie Prezesa GUS.

Na przychody z tytułu partycypacji w kosztach utrzymania wpływała również ilość i rodzaj zadań zrealizowanych w ramach *Programu realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną*, w którym, w przeciągu roku, zachodzą zmiany. W związku z powyższym planowanie ww. zadań jest obciążone ryzykiem wynikającym z panujących w danym okresie warunków hydrologiczno-meteorologicznych”.

- poz. 1.3.8 Wpływy z tytułu opłaty legalizacyjnej – wykonanie w 2021 r. stanowiło 133,4% przychodów w 2020 r.

<sup>13</sup> Wykonanie jest składową pozycją od 1.3.1 do 1.3.9.



„Zwiększenie przychodów z tytułu opłaty legalizacyjnej wiązało się z ujawnieniem większej liczby urządzeń wodnych wykonanych bez stosownego pozwolenia wodnoprawnego i w efekcie tego podejmowanych przez właścicieli tych urządzeń działań mających na celu ich zalegalizowanie zgodnie z przepisem art. 190 Prawa wodnego. Niewątpliwie na mobilizację właścicieli nielegalnie wykonanych urządzeń wodnych do złożenia wniosków o ich legalizację przyczyniła się zwiększona liczba kontroli gospodarowania wodami”.

- w poz. 1.4 obejmującej Przychody z działalności gospodarczej – wykonanie w 2021 r. stanowiło 240,3% przychodów w 2020 r.

„Różnica (wzrost o 140,25%) wykonania planu finansowego 2021 r. w stosunku do wykonania planu finansowego z 2020 r. wynika głównie z energii elektrycznej wytworzonej w elektrowniach wodnych PGW WP. Produkcja energii uzależniona jest bezpośrednio od warunków hydrologicznych panujących w danym roku, jak i średniej ceny sprzedaży energii elektrycznej.

Wyższe wykonanie przychodów z tytułu sprzedaży energii w 2021 roku w stosunku do 2020 roku spowodowane było rozpoczęciem pracy dużej elektrowni wodnej Malczyce o mocy 10,655 MW co stanowi 1/3 mocy wszystkich elektrowni wodnych PGW WP. Kolejną przyczyną dużego wzrostu przychodu w 2021 roku były bardzo korzystne warunki hydrologiczne oraz wysokie ceny sprzedaży energii elektrycznej zwłaszcza w III i IV kwartale roku. W 2021 roku odnotowano także wysoki przychód z tytułu sprzedaży zezwoleń na amatorski połów ryb w obwodach, w których Wody Polskie prowadzą racjonalną gospodarkę rybacką, co wynikało ze zwiększenia się liczby obwodów udostępnionych do amatorskiego połowu ryb i przełożyło się bezpośrednio na liczbę sprzedawanych zezwoleń. Wysoki również był przychód ze sprzedaży ryb - co wynikało z większego popytu na tzw. handlowkę pstrąga tęczowego hodowanego w ośrodku przy zbiorniku Świnna Poręba”.

- w poz. 1.5 obejmującej Pozostałe przychody – wykonanie w 2021 r. stanowiło 778,9% przychodów w 2020 r.

„W pozycji 1.5 ujmowane są pozostałe przychody, które nie zostały ujęte w innych pozycjach planu. Głównymi tytułami w tej pozycji planu są wpływy uzyskane m.in. z:

- opłat za wydanie decyzji o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków,
- opłat za udostępnienie informacji z SIGW,
- opłat za dokumentację,
- opłat za udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie,
- dopłat związanych ze scalaniem gruntów.

Główną przyczyną wzrostu wykonania w 2021 r. w stosunku do 2020 r. było uzyskanie przychodów z tytułu opłat za wydanie decyzji o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków – wzrost o 846,3 tys. zł”.

Odnośnie do różnic pomiędzy wykonaniem planu finansowego PGW WP w 2021 r. a wykonaniem planu finansowego PGW WP w 2020 r. w zakresie dotacji z budżetu państwa – wykonanie w 2021 r. stanowiło 188,2% przychodów w 2020 r., Zastępca Dyrektora Departamentu Finansowo-Księgowego wyjaśnił m.in., że:

„Różnica (wzrost o 88,17%) wykonania planu finansowego 2022 r. w stosunku do wykonania planu finansowego z 2020 r. wynikała przede wszystkim z otrzymania w 2021 r. w stosunku do roku 2020 wyższej o 53,03% dotacji celowej z budżetu państwa na bieżącą działalność PGW WP. W 2020 r. PGW WP otrzymało dotację w wysokości 405 256,3 tys. zł, natomiast w 2021 r. w kwocie 764 194,2 tys. zł.”

Ponadto dodał, że: „Jednocześnie PGW WP otrzymało w 2021 r. dotację przeznaczoną na sfinansowanie robót pogłębiarskich w obrębie Zbiornika Włocławskiego, w celu poprawy bezpieczeństwa przeciwpowodziowego na obszarach przyległych - kwota 4 898,5 tys. zł. oraz dotację na kontynuację zadań inwestycyjnych i utrzymaniowych w zakresie budowy, rozbudowy i modernizacji wałów przeciwpowodziowych, ubezpieczenia brzegów rzeki Wisły oraz przebudowy koryta rzeki Drama, a także na usuwanie szkód powstałych na południu kraju w lipcu 2021 r - kwota 5 227,5 tys. zł, które nie były realizowane w 2020 r.”

Odnosnie do różnic pomiędzy wykonaniem planu finansowego PGW WP w 2021 r. a wykonaniem planu finansowego PGW WP w 2020 r. w zakresie wpływu środków od innych jednostek sektora finansów publicznych – wykonanie w 2021 r. stanowiło 20,3% przychodów w 2020 r., Zastępca Dyrektora Departamentu Finansowo-Księgowego wyjaśnił m.in., że:

„Wpływ na niższe wykonanie przychodów ujmowanych w przedmiotowej pozycji miały m.in. otrzymane środki (przychody) przeznaczone na realizację projektów finansowanych przy udziale środków Unii Europejskiej, w tym uzyskiwane dofinansowanie zadań w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko – w 2020 r. – 63 940,3 tys. zł, w 2021 r. – 23 104,9 tys. zł.

Na wysokość wykonania przychodów mają wpływ harmonogramy realizacji poszczególnych projektów / zadań w ramach PO IiŚ.

Ponadto na wysokość wykonania przychodów 2021 r./2020 r. wpływ miały otrzymane wyłącznie w 2020 r. środki z Urzędu Dozoru Technicznego w wysokości 50 000 tys. zł. przeznaczone na realizację zadań związanych z zapewnieniem ochrony ludności i mienia przed powodzią i przeciwdziałaniem skutkom suszy - art. 25 ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020”.

Odnosnie do różnic pomiędzy wykonaniem planu finansowego PGW WP w 2021 r. a wykonaniem planu finansowego PGW WP w 2020 r. w zakresie pozostałych przychodów (poz. II.5 planu) – wykonanie w 2021 r. stanowiło 167,9% przychodów w 2020 r., Zastępca Dyrektora Departamentu Finansowo-Księgowego wyjaśnił m.in., że:

„Z uwagi na specyfikę i charakter wpływów klasyfikowanych w ww. pozycji planu finansowego ich precyzyjne zaplanowanie jest niezmiernie trudne i uzależnione od wielu czynników takich jak: zidentyfikowane nadwyżki składników majątku, ilości korzystnych dla PGW WP rozstrzygnięć sporów sądowych, naliczanych kar umownych za nienależyte wykonanie przedmiotu umowy czy też nakładanych kar, grzywn i mandatów.”

Dodatkowo dla pozycji II 5.3 - Równowartość odpisów amortyzacyjnych, w której wykonanie w 2021 r. stanowiło 211,9% wykonania w 2020 r., Zastępca Dyrektora Departamentu Finansowo-Księgowego wyjaśnił m.in., że: „Wykonanie planu finansowego przychodów na rok 2021 uzyskiwanych w ramach ww. pozycji jest wynikiem m.in. przyjęcia do użytkowania składników majątku:

- sfinansowanych środkami pochodzącymi z umowy dotacji nr MI/DGWiŻŚ/2021/06/02/ZF z dnia 29.06.2021 r. - związanych z realizacją zadań ujętych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego<sup>14</sup> – (...) równowartość odpisów amortyzacyjnych w 2021 roku wynosi 7.893,2 tys. zł;
- mienia przejętego od Marszałków Województw (Likwidatorów), o znaczącej wartości początkowej – (...) równowartość odpisów amortyzacyjnych w 2021 roku wynosi – 5.536,5 tys. zł;
- sfinansowanych środkami pochodzącymi z umów dotacji – dofinansowanie w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (...) - równowartość odpisów amortyzacyjnych w 2021 roku wynosi 22.423,7 tys. zł;
- sfinansowanych środkami pochodzącymi z umów dotacji zawartych w latach ubiegłych, tj.:
  - umowa dotacji nr BBF.WR.II-29/2018.22 z dnia 22.10.2018 r. (...) równowartość odpisów amortyzacyjnych w 2021 roku wynosi 6.273,3 tys. zł;
  - umowa dotacji nr BBF.WR.II.3113.1.5/2019 z dnia 15.03.2019 r. – (...) równowartość odpisów amortyzacyjnych w 2021 roku wynosi 3.071,3 tys. zł;
  - umowa dotacji nr BBF.WR.II.3113.1.9/2019 z dnia 22.05.2019 r. udzielona w celu realizacji zadań polegających na współfinansowaniu projektów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA oraz innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi – (...) równowartość odpisów amortyzacyjnych w 2021 roku wynosi 3.162,4 tys. zł.”.

(akta kontroli str. 3002-3007)

Odnosnie do różnic pomiędzy wykonaniem planu finansowego PGW WP w 2021 r. a wartościami planowanymi określonymi w planie finansowym po zmianach wg stanu na 31 grudnia 2021 r. dla wybranych pozycji planu Zastępca Dyrektora Departamentu Finansowo-Księgowego wyjaśnił, że wynikały one m.in. z:

- Poz. 1.3.6 Wpływy z tytułu partycypacji w kosztach utrzymania wód lub urządzeń wodnych – wykonanie wyniosło 184,7% planu po zmianach.

„Kwota partycypacji jest ściśle uzależniona od ceny usług wynikających z rozstrzygniętych przetargów na utrzymanie publicznych śródlądowych wód powierzchniowych oraz urządzeń na terenie działania poszczególnych Zarządów Zlewni. Planowane kwoty są szacowane na podstawie dokumentacji kosztorysowej do przetargów, natomiast rozstrzygnięcie postępowań przetargowych i wykonanie prac określa rzeczywisty przychód w tym zakresie, który jest uzależniony od wielu niezależnych od PGW Wody Polskie czynników.

Na wysokość uzyskanych przychodów wpływ ma wysokość faktur za energię elektryczną, której zużycie zależne jest od warunków pogodowych i czasu pracy pomp oraz mocy, z jaką pompy pracują. (...)

Na przychody z tytułu partycypacji w kosztach utrzymania wpływa również ilość i rodzaj zadań zrealizowanych w ramach „Programu realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego

<sup>14</sup> Dz.U. poz. 2422.

z gospodarką wodną”, w którym w przeciągu roku zachodzą zmiany. W związku z powyższym planowanie ww. zadań jest obciążone ryzykiem wynikającym z panujących w danym okresie warunków hydrologiczno-meteorologicznych.”

- Poz. 1.3.8 Wpływy z tytułu opłaty legalizacyjnej – wykonanie wyniosło 130,1% planu po zmianach.

„Wyższe wykonanie przychodów z tytułu opłaty legalizacyjnej wiązało się z ujawnieniem większej liczby urządzeń wodnych wykonanych bez stosownego pozwolenia wodnoprawnego i w efekcie tego podejmowanych przez właścicieli tych urządzeń działań mających na celu ich zalegalizowanie zgodnie z przepisem art. 190 Prawa wodnego”.

- Poz. 1.4 Przychody z działalności gospodarczej – wykonanie wyniosło 123,9% zaplanowanych przychodów.

„Wysokość przychodów uzyskanych z działalności gospodarczej wynika głównie z energii elektrycznej wytworzonej w elektrowniach wodnych PGW WP. Przychody te są trudne do oszacowania, ponieważ uzależnione są bezpośrednio od warunków hydrologicznych panujących w danym roku jak i średniej ceny sprzedaży energii elektrycznej. (...)

W roku 2021 odnotowano również wyższy niż planowano przychód z tytułu sprzedaży zezwoleń na amatorski połów ryb w obwodach (...) Wyższy niż przewidywano był także przychód ze sprzedaż ryb.”

- Poz. 5.1 Odsetki (np. z tytułu udzielonych pożyczek) – wykonanie wyniosło 28,8% planu po zmianach.

„Z uwagi na charakter wpływów klasyfikowanych w ww. pozycji planu finansowego ich precyzyjne zaplanowanie jest obarczone ryzykiem wynikającym m.in.: z różnic kursowych, odsetek od nieterminowych zapłat czy też przychodów finansowych niepodlegających kosztom uzyskanych przychodów, które są odsetkami od sald, wg stanu na dzień 31.12.2021 r. niezapłaconych w terminie należności stanowiących późniejsze przychody Wód Polskich wymienionych w art. 255 Prawa wodnego.”

- Poz. 5.1.1 Odsetki od depozytów u Ministra Finansów lub z tytułu skarbowych papierów wartościowych – wykonanie 502,2 tys. zł. W 2021 r. przychody w tej pozycji planu finansowego nie były planowane.

„Wysokość odsetek od depozytów u Ministra Finansów uzależniona jest od środków, które zgodnie z rozporządzeniem 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<sup>15</sup> przekazywane są w depozyt overnight. Zgodnie z § 8 ww. rozporządzenia „Depozyty overnight oprocentowane są według stopy depozytowej Narodowego Banku Polskiego obowiązującej w dniu utworzenia depozytu overnight. Mając na uwadze powyższe, oraz obowiązującą tabelą oprocentowania środków w BGK na rachunkach bankowych prowadzonych dla przedsiębiorców oraz innych klientów instytucjonalnych, dopiero od listopada 2021 r. zostało naliczone oprocentowanie do ww. depozytów.”

(akta kontroli str. 3008-3014)

Zrealizowane przez PGW WP w 2021 r. przychody ogółem (1 563 816,3 tys. zł), w porównaniu do lat poprzednich, były większe: o 426 924,9 tys. zł w porównaniu

<sup>15</sup> Dz. U. poz. 1864.

do 2018 r. i o 151 316,6 tys. zł w porównaniu do 2020 r. oraz o 22 162,7 tys. zł mniejsze w porównaniu do 2019 r. Główną przyczyną wzrostu przychodów ogółem, w analizowanym okresie 2018-2021, był wzrost przychodów z prowadzonej przez PGW WP działalności. W 2021 r. w porównaniu do 2018 r. wpływy z tego tytułu były o 191 604,40 tys. zł wyższe, co było m.in. efektem przejścia przez PGW WP (w 2020 r.) wpływów z tytułu opłat za usługi wodne, które w 2020 r. były dominującą pozycją przychodów ogółem. Jednocześnie, w tym okresie, poziom zrealizowanych przychodów z tytułu dotacji z budżetu państwa był bardzo zróżnicowany od 910 433,9 tys. zł w 2019 r., 419 736,1 tys. zł w 2020 r. (ponad dwukrotnie mniej niż w roku poprzednim) oraz 789 827,5 tys. zł w 2021 r. (niecałe dwa razy więcej niż w roku 2020). Zdaniem NIK zarówno poziom przychodów jak ich źródła determinują poziom i zakres realizacji zadań rzeczowych i finansowych PGW WP.

(akta kontroli str. 3013-3014)

### **Stan należności i postępowanie egzekucyjne**

Według sprawozdania z wykonania rocznego planu finansowego PGW WP na koniec 2021 r. należności ogółem wyniosły 186 746,5 tys. zł, z tego należności długoterminowe 24 477,3 tys. zł (wzrost o 9,4% w odniesieniu do 2020 r.), a należności krótkoterminowe 162 269,2 tys. zł (spadek o 12,2% w odniesieniu do 2020 r.). Należności ogółem na koniec 2021 r. były niższe od należności ogółem na początek roku 2021 r. (207 136,9 zł) o 20 390,5 tys. zł, tj. o 9,8%.

Odpisy aktualizujące należności na koniec 2020 r. wynosiły 296 380,5 tys. zł, a na koniec 2021 r. 114 834,3 tys. zł (różnica wyniosła 181 546,2 tys. zł, tj. 38,8%). Główna księgową PGW WP wyjaśniła, że: „Zgodnie z zasadą ostrożności kwota należności została urealniona na dzień bilansowy i zaprezentowana w bilansie w prawdopodobnej do ściągnięcia kwocie. Oznacza to, że dokonano odpisów aktualizujących należności, które pomniejszyły należności, których uregulowania PGW WP oczekuje.”.

W roku 2021 PGW WP nie udzieliło pożyczek.

W trakcie kontroli nie udostępniono danych dotyczących wartości należności przedawnionych i nieściągalnych według stanu na 31 grudnia 2021 r. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 3181-3190, 3205-3216)

W 2021 r. w PGW WP obowiązywały regulacje wewnętrzne dotyczące dochodzenia należności nieregulowanych terminowo przez podmioty zobowiązane, tj.:

- a) Procedura dochodzenia, windykacji i egzekucji należności w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie – obowiązująca od 7 sierpnia 2020 r.<sup>16</sup>;
- b) Procedura dochodzenia, windykacji i egzekucji należności w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie – obowiązująca od 1 czerwca 2021 r.<sup>17</sup>;
- c) Procedura dochodzenia, windykacji i egzekucji należności w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie – obowiązująca od 29 czerwca 2021 r.<sup>18</sup>.

Zgodnie z ww. regulacjami, w okresie objętym kontrolą, podział kompetencji w PGW WP dotyczący realizacji czynności związanych z windykacją i egzekucją należności prezentował się następująco:

<sup>16</sup> Wprowadzana zarządzeniem nr 56/2020 Prezesa PGW WP z dnia 7 sierpnia 2020 r. zmienione zarządzeniem nr 3/2021 Prezesa PGW WP z dnia 14 stycznia 2021 r.

<sup>17</sup> Wprowadzana zarządzeniem nr 31/2021 Prezesa PGW WP z dnia 1 czerwca 2021 r.

<sup>18</sup> Wprowadzana zarządzeniem nr 37/2021 Prezesa PGW WP z dnia 29 czerwca 2021 r.

- a) czynności informacyjne<sup>19</sup> – należały do właściwości merytorycznych działów w zarządach zlewni lub RZGW;
- b) naliczenie odsetek od nieuiszczonej opłaty – należały do właściwości dyrektorów zarządów zlewni lub RZGW;
- c) sporządzenie i przesłanie dłużnikowi pisemnego upomnienia<sup>20</sup> – należały do właściwości Wydziału Windykacji i Egzekucji Należności w KZGW;
- d) sporządzenie i przekazanie wniosku do organu egzekucyjnego o wszczęcie postępowania egzekucyjnego oraz wydanie tytułu wykonawczego<sup>21</sup> – należały do właściwości Wydziału Windykacji i Egzekucji Należności w KZGW PGW WP.

Wydział Windykacji i Egzekucji Należności w KZGW prowadził, zgodnie z ww. wewnętrznymi regulacjami, rejestry spraw przekazanych do wydziału, w celu wykonania czynności, o których mowa w art. 15 § 1 oraz art. 26 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

(akta kontroli str. 2832-2840, 2887-2936)

W 2021 r. do Wydziału Windykacji i Egzekucji Należności w KZGW PGW WP wpłynęło 4 578 spraw łącznie na 9 363,7 tys. zł, z czego uregulowano należności na 2 223,0 tys. zł (z której 1 613,2 tys. zł dotyczyło należności które wpłynęły od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r.). Na koniec 2021 r. liczba należności będących w toku postępowania windykacyjnego dotyczącego należności ujętych w rejestrze cywilnoprawnym wyniosła 649 (łącznie na 5 498,2 tys. zł), a dla należności ujętych w rejestrze publicznoprawnym 1 728 (łącznie na 1 705,1 tys. zł).

Liczba zawieszonych postępowań windykacyjnych dla należności, które wpłynęły do KZGW od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r. na koniec roku wyniosła dla należności ujętych w rejestrze cywilnoprawnym 123 szt. łącznie na 22,2 tys. zł, a ujętych w rejestrze publicznoprawnym 14 szt. łącznie na 22,5 tys. zł.

Liczba umorzonych postępowań windykacyjnych dla należności, które wpłynęły do KZGW od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r. na koniec roku wyniosła dla należności ujętych w rejestrze cywilnoprawnym 4 szt. łącznie na 0,9 tys. zł, a ujętych w rejestrze publicznoprawnym 29 szt. łącznie na 10,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 2884-2886)

Badaniem szczegółowym objęto 15 spraw<sup>22</sup>, które wpłynęły w 2021 roku do Wydziału Windykacji i Egzekucji Należności w tym: sprawy dla 7 kontrahentów z rejestru należności publicznoprawnych oraz 8 kontrahentów z rejestru należności cywilnoprawnych.

Kwota ogólna należności dla spraw wybranych z rejestru publicznoprawnego wyniosła 169,5 tys. zł, a odsetki na dzień upomnienia 28,7 tys. zł.

Kwota ogólna należności dla spraw wybranych z rejestru cywilnoprawnego wyniosła 1 313,2 tys. zł a odsetki na dzień sporządzenia wezwania 22,3 tys. zł.

<sup>19</sup> Art. 6 § 1b ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 r. poz. 479).

<sup>20</sup> Zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego zgodnie z w art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w tym umieszczenie w upomnieniu informacji o naliczonych odsetkach.

<sup>21</sup> Art. 26 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

<sup>22</sup> Znak spraw: KGW.3152.783.2021; KFW.3152.35.2022; KGW.3152.676.2021; KGW.3152.691.2021; KGW.3152.1059.2021; KGW.3152.1173.2021; KGW.3152.527.2021; KGW.3153.151.2021; KGW.3153.174.2021; KGW.3153.476.2021; KGW.3153.344.2021; KGW.3153.421.2021; KFW.3153.29.2022.AG; KGW.3153.474.2021; KFW.3153.91.2022.

Na 12 kwietnia 2022 r. uregulowano 1 należność z rejestru cywilnoprawnego (na 31,4 tys. zł) oraz 2 należności z rejestru publicznoprawnego (łącznie na 79,6 tys. zł). W przypadku pozostałych 12 spraw należności nie zostały uregulowane.

W odniesieniu do objętych badaniem spraw stwierdzono w przypadku 5 z 15 spraw nieprawidłowości w zakresie terminowości podejmowanych czynności z zakresu dochodzenia, windykacji i egzekucji należności w PGW WP (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 2841-2883, 3164-3175, 3191-3204)

W 2021 r. w 75 przypadkach zastosowano w PGW WP ulgi w spłacie należności łącznie na 2 237,2 tys. zł, z tego dla 20 należności odroczonej płatności łącznie na 1 469,5 tys. zł, 27 rozłożeń na raty łącznie na 722,7 tys. zł, 27 umorzeń łącznie na 45,0 tys. zł. Szczegółowym badaniem objęto 2 sprawy dotyczące odroczenia płatności<sup>23</sup> łącznie na 1 331,0 tys. zł (59,5% zastosowanych ulg). W przypadku jednej sprawy (na 135,6 tys. zł, co stanowiło 10,2% badanej próby) stwierdzono nieprawidłowości (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 3015-3163)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Brak monitorowania poziomu należności przedawnionych, w tym nieściągalnych, w efekcie czego PGW WP nie dysponowało danymi dotyczącymi kwoty należności przedawnionych i nieściągalnych według stanu na 31 grudnia 2021 r.

Do dnia zakończenia kontroli nie przekazano kontrolerom danych dotyczących kwoty należności przedawnionych oraz uznanych za nieściągalne według stanu na 31 grudnia 2021 r.

Główna księgową wyjaśniła m.in., że: „W Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie w 2021 r. nie prowadzono zarówno centralnego, jak i lokalnego rejestru należności przedawnionych.

Jednocześnie należy dodać, iż podstawą materialno-prawną stwierdzenia przedawnienia roszczeń są:

- dla należności cywilnoprawnych – art. 118 Kodeksu cywilnego<sup>24</sup> oraz
- dla należności publicznoprawnych – art. 70 Ordynacji podatkowej<sup>25</sup>.

W oparciu m.in. o ww. ustawy Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w dniu 2 września 2019 r. podpisał zarządzenie w sprawie *wprowadzenia jednolitych zasad postępowania z należnościami przedawnionymi, błędnie naliczonymi oraz uznanymi za nieściągalne należnościami przeterminowanymi*. Niniejsza regulacja wewnętrzna w § 2 opisuje technikę działania oraz formułuje zbiór czynności do wykonania, a także deleguje uprawnienia osobom w procesie spisania należności przedawnionych. W związku z tym cała metodyka postępowania z należnościami przedawnionymi jest pod kontrolą właściwych służb finansowo-księgowych. Podstawą wniosku, o którym mowa w § 2 ust. 3 ww. zarządzenia była dołączona do akt sprawy decyzja, postanowienie lub w innej formie rozstrzygnięcie innego niezależnego organu sądowego, podatkowego, bądź egzekucyjnego w sprawie należności objętej wnioskiem.”.

<sup>23</sup> Decyzja nr ZUO/45/2021 oraz pismo znak WR.ZUO.2.4701.275.2021.OZ.MD

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny – Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa – Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, ze zm.

Zgodnie z § 2 ust. 2 oraz § 4 ust. 3 dokumentu pn. „Jednolite zasady postępowania z należnościami przedawnionymi, błędnie naliczonymi oraz uznanymi za nieściągalne należnościami przeterminowanymi”<sup>26</sup> – obowiązującego w 2021 r. w PGW WP – należności przedawnione oraz uznane za nieściągalne powinny zostać spisane.

(akta kontroli str. 3205-3216)

Brak monitorowania poziomu należności przedawnionych, w tym nieściągalnych, należy uznać za postępowanie nierzetelne.

2. Nieprzestrzeganie wewnętrznych uregulowań dotyczących terminów podejmowanych czynności z zakresu dochodzenia, windykacji i egzekucji należności w PGW WP, w przypadku 5 z 15 spraw objętych badaniem łącznie na 1 015,8 tys. zł.

Dla 5 z 8 spraw wybranych do szczegółowej kontroli z rejestru cywilnoprawnego, czas pomiędzy terminem płatności a datą wpływu dokumentów do KZGW wyniósł od 50 do 96 dni.

Zgodnie z zapisami § 6 pkt 12 zarządzenia nr 56/2020<sup>27</sup>, działania informacyjne prowadzone powinny być do 14 dni kalendarzowych po upływie terminu płatności, a następnie wszystkie dokumenty stanowiące akta sprawy powinny zostać przesłane do Wydziału Windykacji i Egzekucji Należności.

Kierownik Wydziału Windykacji i Egzekucji Należności wyjaśnił, że przyczynami stwierdzonego stanu rzeczy były m.in.: obostrzenia związane z epidemią covid-19 i wprowadzoną w związku z tym pracą zdalną (w tym brak możliwości wykonania kopii dokumentów i ich wysłania). Ponadto, wyjaśnił że: „...celem Procedury jest ujednolicenie zasad w zakresie wykonywania czynności zarówno poprzedzających wszczęcie postępowania egzekucyjnego/egzekucyjnego w administracji jak i w trakcie prowadzonego postępowania egzekucyjnego/egzekucyjnego w administracji, a także służy uświadomieniu znaczenia sprawnego przebiegu windykacji należności, i nie dopuszczanie do ich przedawnienia. Niniejsza Procedura ma charakter określający kierunki działania, i w przypadku rozpatrywania konkretnej sprawy nie zwalnia pracownika z konieczności zaznajomienia się z zobowiązującymi przepisami prawa przy podejmowaniu czynności dochodzenia należności. Dodatkowo stwierdził, że: cały „proces windykacyjny” prowadzony w PGW WP regulowany jest wieloma przepisami rangi ustawowej, a przepisy ww. Zarządzenia Nr 56/2020, mają za zadanie organizować wewnętrznie (w PGW WP) przedmiotowy proces. Zarządzenie nr 56/2020 Prezesa PGW WP z dnia 7 sierpnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia procedury dochodzenia, windykacji i egzekucji należności w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie - jest aktem prawa wewnętrznego (nie wywołuje skutków *na zewnątrz*) i obowiązuje tylko jednostki organizacyjne *podległe* Prezesowi PGW WP. Jest to instrukcja, której celem jest przede wszystkim uregulowanie postępowania mającego na celu sprawne dochodzenie należności PGW WP, nie dopuszczanie do przedawnienia należności. Oryginały dokumentów stanowiących podstawę dochodzenia należności - znajdują się we właściwych jednostkach organizacyjnych PGW WP. Na ich podstawie (bez względu na to czy zostały przekazane w formie

<sup>26</sup> Wprowadzana zarządzeniem nr 46/2019 Prezesa PGW WP z 2 września 2019 r. zmienione zarządzeniem nr 56/2019 Prezesa PGW WP z 11 października 2019 r. oraz zarządzeniem nr 78/2021 Prezesa PGW WP z 1 grudnia 2021 r.

<sup>27</sup> Zarządzenie nr 56/2020 Prezesa PGW WP z 7 sierpnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia procedury dochodzenia, windykacji i egzekucji należność w PGW WP.



elektronicznej czy w formie kopi papierowych) podejmowane są skuteczne i zgodne z prawem powszechnie obowiązującym czynności mające na celu skuteczną windykację należności PGW WP”.

Stwierdzone postępowanie było niezgodne z ww. wewnętrzną procedurą Wód Polskich, w której precyzyjnie określono terminy na podjęcie czynności tam wymienionych, oraz z art. 42 ust. 5 i art. 68 ust. 2 pkt 1 ufp.

3. Nieprzebranie wymogów art. 104 k.p.a.<sup>28</sup> oraz wewnętrznych uregulowań dotyczących udzielania ulg w spłacie należności w przypadku 1 z 2 zbadanych spraw.

Zgoda na zmianę terminu płatności opłat zmiennych za I kw. 2021 r. łącznie na 135,6 tys. zł<sup>29</sup> została przekazana do wnioskodawcy pismem, znak WR.ZUO.2.4701.275.2021.MD z 26 lipca 2021 r.

Zgodnie z § 3 pkt 12 załącznika do zarządzenia nr 36/2021<sup>30</sup> ulgę w spłacie udziela się wydając w tej sprawie decyzję w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Ponadto w ww. piśmie wyrażono zgodę na zastosowanie ulgi w spłacie należności łącznie na 179,3 tys. zł, pomimo tego, że w § 3 pkt 13 ww. zarządzenia zapisano, że decyzje dotyczące spraw przedmiotem których są ulgi w spłacie należności będą podejmowane oddzielnie dla każdej należności.

Kierownik Wydziału Windykacji i Egzekucji Należności wyjaśnił m.in., że: „...pismo Dyrektora Zarządu Zlewni w Lesznie z dnia 26 lipca 2021 r. wysłane do strony zawiera wszystkie elementy wymienione w art. 107 § 1 k.p.a. Tym samym pismo to należy traktować jako zrealizowanie obowiązku z § 3 pkt 12 załącznika do zarządzenia nr 36/2021 Prezesa PGW WP z dnia 29 czerwca 2021 roku. Sam fakt niezatytułowania pisma jako decyzji nie wpływa na możliwości uznania pisma jako rozstrzygnięcia w formie decyzji. Ewentualne uchybienia w toku postępowania związane chociażby z wszczęciem i zakończeniem postępowania nie wpływają na ważność rozstrzygnięcia. Nie są to bowiem uchybienia skutkujące nieważnością postępowania z art. 156 § 1 k.p.a. Nadmienić należy, że sprawa została rozpatrzona niezwłocznie w terminach przewidzianych ustawą i nie doszło do przewlekłości postępowania, a sprawa została załatwiona zgodnie z wnioskiem strony”.

## 1.2 Wykonanie planu kosztów PGW WP

Opis stanu faktycznego

Zrealizowane w 2021 r. koszty wyniosły ogółem 2 262 058,1 tys. zł i były wyższe o 190 740,6 tys. zł (9,2%) w porównaniu do planu po zmianach oraz wyższe o 353 649,1 tys. zł (18,5%) w porównaniu do znowelizowanej ustawy budżetowej. W porównaniu do roku 2020 wyższe o 683 672,7 tys. zł, do roku 2019 o 664 756,3 tys. zł oraz do roku 2018 o 1 087 199,0 tys. zł. W strukturze kosztów dominujące pozycje, podobnie do lat poprzednich, dotyczyły: usług obcych – 19,1% ogółu kosztów, amortyzacji – 25,3% ogółu kosztów, wynagrodzeń – 18,1% ogółu kosztów. Największą pozycją kosztów w 2021 r. były pozostałe koszty funkcjonowania – 30,1% ogółu kosztów.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego – Dz.U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.

<sup>29</sup> Wskazanych w informacji ustalającej wysokość opłaty zmiennej za usługi wodne z 17 maja 2021 r., a dotyczących odprowadzania wód opadowych lub roztopowych do wód rzeki Baryczy i kanału Młynówka Milicka.

<sup>30</sup> Zarządzenie nr 36/2021 Prezesa PGW WP z 29 czerwca 2021 r. w sprawie ulg w spłacie należności w PGW WP.

Największe pozycje zrealizowanych kosztów dotyczyły:

- pozostałych kosztów funkcjonowania zrealizowanych w wys. 681 353,7 tys. zł co stanowiło 384,2% planu po zmianach i 347,9% kosztów zrealizowanych w roku 2020, główną pozycją w tych kosztach były koszty związane z utworzeniem przez Wody Polskie rezerwy na przyszłe zobowiązania w wys. 543 804,8 tys. zł;
- amortyzacji – 573 406,9 tys. zł co stanowiło odpowiednio 98,8% planu po zmianach i 124,2% wykonania 2020 r.;
- usług obcych – 431 352,9 tys. zł co stanowiło 60,6% planu po zmianach i 103,7% wykonania 2020 r.;
- wynagrodzeń – 408 486,6 tys. zł co stanowiło 99,3% planu po zmianach i 108,7% wykonania 2020 r.

Wymienione wyżej koszty stanowiły 92,6% ogółu zrealizowanych kosztów. Po wyłączeniu kosztów amortyzacji i rezerwy na przyszłe zobowiązania poniesione koszty stanowiły 1 144 846,4 tys. zł, tj. 55,3% planu po zmianach.

Ponadto największe dysproporcje/odchylenia poziomu realizacji kosztów w porównaniu do planu po zmianach oraz w porównaniu do roku 2020 dotyczyły: środków przekazanych innym podmiotom i środków na wydatki majątkowe (przekazane innym podmiotom) – poziom realizacji planu, odpowiednio, 52,4% i 78,7%.

(akta kontroli str. 3272-3466)

Zastępca Prezesa PGW WP jako uzasadnienie przyczyn dysproporcji i odchyłeń poziomu realizacji kosztów w porównaniu do planowanych wielkości i wykonania w 2020 r. wyjaśnił m.in., że różnice pomiędzy wykonaniem w zakresie III pozycji planu finansowego dotyczącej kosztów ogółem PGW WP w 2021 r., a wykonaniem planu finansowego PGW WP w 2020 r. wynikały dla poniższych pozycji planu m.in. z następujących przyczyn:

- Koszty funkcjonowania - wykonanie w 2021 r. stanowiło 142,2% wykonania w 2020 r.

„Różnica wykonania planu finansowego 2021 r. w stosunku do wykonania planu finansowego z 2020 r. (wzrost o 42,24%) wynika z utworzenia przez PGW WP rezerw na przyszłe zobowiązania, o których mowa w art. 35d ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Z uwagi na cel, któremu estymacja ma służyć należało ostrożnie i zachowawczo przewidywać ewentualne rozstrzygnięcia przez Zespół Orzekający o poszczególnych roszczeniach Wykonawców, jak i Zamawiającego. Co istotne takie podejście nie pozostaje w sprzeczności z pozytywną oceną pełnomocników PGW Wód Polskich dotyczących dotychczasowego postępowania arbitrażowego, w tym złożonych pisemnych opinii biegłych, jak również zeznań świadków oraz ekspertów Wód Polskich na rozprawach. Utworzone rezerwy dotyczą zadań inwestycyjnych nw. prowadzonych w latach 2013-2018 w ramach prowadzonej działalności statutowej.”

- Amortyzacja - wykonanie w 2021 r. stanowiło 124,2% wykonania w 2020 r.

„Różnica wykonania planu finansowego 2021 r. w stosunku do wykonania planu finansowego z 2020 r. (wzrost o 24,17%) wynika z m.in. z przyjęcia do użytkowania składników majątku:

- (...) związanych z realizacją zadań ujętych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dn. 28.12.2020 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz.U. z 2020 r, poz. 2422) – dotacja przeznaczona na inwestycje i zakupy inwestycyjne (np. sprzęt komputerowy i sieciowy, samochody terenowe, drony, ciągniki, kosiarki, łodzie, wartości niematerialne i prawne);
  - mienia przejętego od Marszałków Województw (...);
  - z tytułu zakończonych inwestycji, których realizację rozpoczęto w latach ubiegłych w ramach prowadzonej działalności statutowej PGW WP, np. budowa Zbiornika Włocławek, budowa zapory Zbiornika Wodnego Wióry, budowa zapory w mieście Świnna Poręba, budowa stopnia wodnego Dwory na rzece Wiśle (okolice Oświęcimia), budowa stopnia wodnego Kościusko na rzece Wiśle (gmina Liszki);
  - sfinansowanych środkami pochodzącymi z umów dotacji zawartych w latach ubiegłych 2018-2019, m.in.:
    1. (...) zakup sprzętu i wyposażenia niezbędnego do realizacji zadań statutowych PGW WP – zakup przeznaczony dla wszystkich jednostek organizacyjnych PGW WP, m.in. agregaty prądotwórcze, ciągniki, koparki, pojazdy specjalistyczne, samochody terenowe i ciężarowe, kosiarki, piły, sondy radarowe i hydrostatyczne, wyciągarki, spycharki, kosy;
    2. (...) zakup sprzętu i wyposażenia niezbędnego do realizacji zadań statutowych PGW WP – zakup przeznaczony dla jednostek organizacyjnych RZGW w PGW WP, m.in. koparki gąsienicowe, koparko-ładowarki wraz z osprzętem, rębaki tarczowe;
    3. (...) zakup przeznaczony dla jednostek organizacyjnych RZGW w PGW WP, m.in. budowa zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny, budowa lodołamaczy, sprzęt komputerowy”.
- Podatki i opłaty - wykonanie w 2021 r. stanowiło 165,5% wykonania w 2020 r.
- Zastępca Prezesa PGW WP wyjaśnił m.in., że różnica wykonania planu finansowego 2021 r. w stosunku do wykonania planu finansowego z 2020 r. (wzrost o 65,5%) wynika ze zwiększenia wykonania w pozycjach: 1.8.1 Podatek akcyzowy; 1.8.3 Opłaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego; 1.8.6 Podatek od nieruchomości.
- Pozostałe koszty funkcjonowania – wykonanie w 2021 r. stanowiło 347,9% wykonania w 2020 r.
- Zastępca Prezesa PGW WP wyjaśnił m.in., że „Różnica wykonania planu finansowego 2021 r. w stosunku do wykonania planu finansowego z 2020 r. (wzrost o 247,86%) wynika z konieczności utworzenia rezerw na zobowiązania dot. zadań inwestycyjnych nw. prowadzonych w latach 2013-2018 w ramach prowadzonej działalności statutowej (...) Szczegóły dot. utrzymanych rezerw zostały przedstawione w różnicach pomiędzy wykonaniem planu finansowego w pozycji 1.9. Pozostałe koszty funkcjonowania PGW WP w 2021 r., a wartościami planowanymi określonymi w planie finansowym po zmianach wg stanu na 31 grudnia 2021 r.”.

Różnice pomiędzy wykonaniem w zakresie III pozycji planu finansowego dotyczącej kosztów ogółem planu finansowego PGW WP w 2021 r.

a wartościami planowanymi określonymi w planie finansowym po zmianach wg stanu na 31 grudnia 2021 r. wynikały m.in. z:

- Usługi obce - wykonanie planu w pozycji 1.3 Usługi obce na poziomie 60,6% planu po zmianach wg stanu na 31 grudnia 2021 r. Zastępca Prezesa PGW WP wyjaśnił, że powyższe wynikało m.in. z:
  - oszczędności uzyskanych w wyniku korzystnego rozstrzygnięcia postępowań przetargowych na zadania związane z realizacją *Programu realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną*;
  - braku możliwości rozstrzygnięcia części zaplanowanych na 2021 rok przetargów m.in. w związku z brakiem ofert lub wpłynięciem ofert na kwoty znacząco wyższe niż przewidział Zamawiający. W konsekwencji konieczne okazało się ponowne ogłaszanie tych samych postępowań, co spowodowało, iż w większości przypadków realizacja wybranych zadań możliwa będzie dopiero w roku 2022;
  - pandemii COVID-19, która spowodowała ograniczenie zakresu realizacji części zadań, a w części - konieczność przesunięcia ich do realizacji na 2022 rok;
  - braku możliwości realizacji w całości lub konieczności opóźnienia realizacji niektórych zadań utrzymaniowych z *Programu realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną* z uwagi na:
    - a) konieczność unieważnienia postępowań przetargowych ze względu na brak ofert,
    - b) odmowę przystąpienia do podpisania umowy przez Wykonawcę,
    - c) znaczące przekroczenie budżetu środków przewidzianych dla danego zadania (Zamawiającego) w złożonych przez Wykonawców ofertach na realizację ww. zadania;
  - kosztów remontów środków trwałych, które zgodnie z Polityką rachunkowości PGW WP w 2021 r. rozpatrywane były indywidualnie przy uwzględnieniu wysokości nakładów i zakresu wykonanych prac. Przyjęto, że remonty w kwocie do 100 000 zł kwalifikowane są jako koszty bieżącego okresu sprawozdawczego. Natomiast remonty za kwotę powyżej 100 000 zł rozliczane są na okres 12 miesięcy lub na czas udzielonej gwarancji. Przyjęty sposób rozliczania planu finansowego (memoriałowy) państwowej osoby prawnej jaką jest PGW WP spowodował, że pomimo zrealizowania zaplanowanych remontów powyżej 100 000 zł i dokonania zapłaty w 2021 r. za zrealizowane prace, koszty z tego tytułu rozliczane będą przez okres 12 miesięcy oraz przez czas udzielonej gwarancji, a zatem po roku 2021”.
- Pozostałe koszty funkcjonowania - wykonanie planu w pozycji 1.9 Pozostałe koszty funkcjonowania wyniosło 384,2% planu po zmianach wg stanu na 31 grudnia 2021 r.

Zastępca Prezesa PGW WP wyjaśnił m.in., że „W grupie pozostałych kosztów funkcjonowania ujmowane są koszty, których nie można przypisać do innych

kosztów według układu rodzajowego ani do typów prowadzonej działalności PGW WP. Wykonanie kosztów w pozycji 1.9 Pozostałe koszty funkcjonowania ponad wartość planowaną, wynika z utworzonych rezerw dot. następujących zadań realizowanych w lata 2013- 2018 w ramach prowadzonej działalności statutowej:

1. *Budowa zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny na rzece Odrze w woj. śląskim (polder)*. Jednostka realizująca projekt: Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej - Gliwice. Wartość zadania: 1 997 912 tys. zł. Okres realizacji 2013-2020. Wykonawca: [ ... ]\*)
2. *Modernizacja zamknięć spustów dennych zapory Chańcza w miejscowości Korytnica, woj. świętokrzyskie II etap*. Jednostka realizująca projekt: Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej – Kraków. Wartość zadania 1 002,4 tys. zł: Okres realizacji: 05/2015-10/2015. Wykonawca: [ ... ]\*)

W toku realizacji ww. projektów zgłoszone zostały przez Wykonawców roszczenia dotyczące końcowych odbiorów prac oraz wzajemnych rozliczeń z tytułu zrealizowanych prac, które PGW WP po analizie zakwestionowało i odrzuciło. Wobec braku możliwości osiągnięcia porozumienia dotyczącego rozliczeń i zgłoszonych roszczeń sprawy trafiły na drogę sądową. PGW WP jest stroną wielu postępowań, w tym roszczeniowych i na bieżąco prowadzi szczegółowy rejestr wszystkich zgłoszonych roszczeń, w tym skierowanych na drogę sądową. W celu minimalizacji ryzyk związanych z prowadzonymi postępowaniami Pełnomocnikiem Wód Polskich w obu toczących się postępowaniach została ustanowiona Prokuratoria Generalna. Dzięki informacjom uzyskiwanym z Prokuratorii Generalnej PGW WP monitorują stan toczących się postępowań. Obie sprawy są skomplikowane i dopiero po upływie prawie czterech lat znalazły się na tyle zaawansowanym etapie, (po wysłuchaniu zeznań świadków oraz opinii biegłych), że możliwa stała się ocena prawdopodobieństwa możliwych rozstrzygnięć. W ramach realizowanego monitoringu spraw spornych mogących mieć konsekwencje finansowe dla PGW WP, PGW WP w roku 2021 zwróciło się do Prokuratorii Generalnej o wydanie opinii w kwestii prawdopodobieństwa zmaterializowania się negatywnego scenariusza skutkującego koniecznością poniesienia przez PGW WP wydatków na zasądzone odszkodowania, z perspektywy rozważenia konieczności utworzenia odpowiednich rezerw, co wynika z art. 35d ustawy z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości. W opinii Prokuratorii Generalnej istnieje znaczące ryzyko związane z możliwym negatywnym scenariuszem zakończenia toczącego się postępowania z powództwa firmy [ ... ]\*), a w konsekwencji konieczności wypłaty znacznego odszkodowania. Informacje przekazane przez PG dotyczące drugiego toczącego się postępowania, z powództwa [ ... ]\*) nie są tak jednoznaczne nie mniej jednak potwierdzają możliwość negatywnego scenariusza, a jego prawdopodobieństwo zostało określone jako niemożliwe do oceny. Niezależnej weryfikacji ryzyka wszystkich potencjalnych zobowiązań, w tym dwóch przedstawionych powyżej oraz salda utworzonych rezerw dokonali biegli rewidenci w trakcie zakończonego badania Sprawozdania Finansowego PGW WP za rok 2021. W wyniku przeprowadzonego badania biegli rewidenci bardzo jednoznacznie zalecili utworzenie rezerw na oba opisane powyżej potencjalne zobowiązania oceniając ryzyko z nimi związane jako kwalifikujące do konieczności utworzenia rezerw na te zobowiązania w ich pełnej wysokości tj.:

- [ ... ]\*) : wielkość rezerwy (kwota sporna) – 542 828,3 tys. zł.

- [ ... ]\*): wielkość rezerwy (kwota sporna) – 976,5tys. zł

Polityka tworzenia rezerw na potencjalne koszty/zobowiązania, w tym na przyszłe wydatki z tytułu ewentualnych roszczeń do PGW WP polega na regularnym monitorowaniu stanu spornych spraw oraz tworzeniu rezerw na te potencjalne zobowiązania, dla których zaistnieją przesłanki do stwierdzenia, że konieczność poniesienia kosztu stała się uprawdopodobniona. Zawiązanie rezerwy następuje w momencie, kiedy takie przesłanki jednoznacznie wystąpią. Ocena prawidłowości funkcjonowania takiej polityki tworzenia rezerw PGW WP, w tym zakresie jest co roku weryfikowana przez biegłych rewidentów i stanowi istotny element badania Sprawozdań Finansowych PGW WP”.

(akta kontroli str. 3272-3466)

Koszty ogółem zrealizowane przez PGW WP w 2021 r. (2 262 058,1 tys. zł), w porównaniu do lat poprzednich, były większe: o 1 087 199,0 tys. zł w porównaniu do 2018 r., o 664 756,3 tys. zł w porównaniu do 2019 r., o 683 672,7 tys. zł w porównaniu do 2020 r. Główną przyczyną wzrostu kosztów ogółem, w analizowanym okresie 2018-2021, był wzrost poziomu kosztów (dominujących pozycji w strukturze kosztów): usług obcych, wynagrodzeń i amortyzacji. Wykonanie kosztów z tytułu usług obcych wyniosło: 270 799,2 tys. zł w 2018 r., 451 562,6 tys. zł w 2019 r., 415 913,3 tys. zł w 2020 r. oraz 431 352,9 tys. zł w 2021 r. Koszty wynagrodzeń wzrosły odpowiednio: z 287 909,1 tys. zł, 361 286,8 tys. zł i 375 928,3 tys. zł do 408 486,6 tys. zł. Koszty amortyzacji wzrosły odpowiednio: z 230 437,6 tys. zł, 388 487,9 tys. zł i 461 792,9 tys. zł do 573 406,9 tys. zł. Zdaniem NIK zarówno poziom zrealizowanych kosztów ogółem oraz ich struktura uzależnione są od: zrealizowanych przychodów z prowadzonej przez PGW WP działalności (w tym: wpływów z opłat za usługi wodne) i otrzymanych dotacji, a skutkiem jest osiągnięty poziom realizacji zadań ustawowych i statutowych PGW WP – wzrost poziomu kosztów amortyzacji to efekt m.in. zakończenia zadań inwestycyjnych.

(akta kontroli str. 3272-3466)

Według przekazanego przez PGW WP Wykazu Realizowanych Inwestycji (na 1 stycznia 2021 r.) w 2021 r. planowano zakończenie 82 inwestycji o całkowitej wartości 1 146 623,6 tys. zł. Zakończono realizację 50 zadań inwestycyjnych (61% planowanych) o całkowitej wartości 597 807,5 tys. zł. (52% całkowitej wartości planowanych do zakończenia w 2021 r.), z czego w 2021 r. wydatkowano 253 600,6 tys. zł. W 2021 roku 110 824,0 tys. zł wydatkowano na zadania, których zakończenie planowano na 2021 r., ale nie zostały zakończone. Najczęściej wskazywaną przyczyną niezakończenia zadań zgodnie z planem były problemy z uzyskaniem decyzji administracyjnych (14 przypadków) problemy z wykonawcą robót (4 przypadki) i przyrodniczo-techniczne (4 przypadki). Wskazywano także: problemy z wyłonieniem wykonawcy w drodze przetargu (2 przypadki), w jednym przypadku wskazano, że roboty zostały zgłoszone do odbioru i trwają postępowania odbiorowe. Z dwóch projektów zrezygnowano z przyczyn ekonomicznych (brak źródła finansowania i nieopłacalność inwestycji), w pięciu przypadkach jako przyczynę niezakończenia inwestycji ujętej w planie podano błędne wskazanie daty zakończenia w planie (np. wpisano zakończenie etapu zamiast zadania).

(akta kontroli str. 1687-1698)

Analizą objęto 17 umów realizowanych w 2021 roku o pierwotnej wartości 188 921,8 tys. zł (190 565,5 tys. zł po zmianach aneksami – wzrost o 0,9%). Umowy dotyczyły zakupu usług obcych, dostaw oraz realizacji zadania przez państwową jednostkę budżetową (dalej: pjb).

W próbie badanych 49 dokumentów księgowych dotyczących ww. umów łącznie na 102 656,6 tys. zł stwierdzono, że wszystkie faktury zostały opłacone w terminie. W jednym przypadku (faktura 146F/09/21 z 10 września 2021 r. na 30,7 tys. zł) wystawiono prolongatę, jednak przesunięcie terminu płatności względem podanego na fakturze wynikało z otrzymania przez PGW WP nieprawidłowo wystawionej faktury i było zawinione przez wykonawcę. Jedna umowa nie została wykonana w terminie co spowodowało naliczenie kary zgodnie z umową w wys. 12,6 tys. zł.

Źródłem finansowania w 2021 r. operacji gospodarczych wymienionych na ww. dokumentach księgowych były:

- środki UE – 21 005,6 tys. zł, co stanowiło 20,5% całkowitej kwoty wydatkowanej w 2021 r.,
- dotacje celowe otrzymane z MI – 23 829,3 tys. zł (23,2%),
- środki własne – 57 821,6 tys. zł (56,3%).

(akta kontroli str. 1438-1440, 1713-1740, 3242-3271)

W przypadku umowy KZGW/KOS/2021/152 zawartej 10 grudnia 2021 r. na dostawę montaż, podłączenie uruchomienie 7 depozytów kluczy za 239,7 tys. zł. przedmiot umowy został zgodnie z umową wykonany i odebrany 30 grudnia 2021 r., ale do 11 kwietnia 2022 r. nie był używany przez pracowników PGW WP. Uruchomienie funkcjonalne rozpoczęto po tej dacie, 15 kwietnia 2022 r. funkcjonowały 4 z 7 depozytorów. Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Organizacyjnego: „Depozytory nie były użytkowane ze względu na trwający proces relokacji komórek organizacyjnych KZGW, który we wstępnej fazie szacowany był na 80-90% stanowisk pracy. Uruchomienie przedmiotowego systemu przed dokonaniem relokacji wiązałoby się z koniecznością ponownego wielokrotnego programowania i powtórnego nadawania uprawnień znacznej części systemu.(...) Planowany termin dołączenia wszystkich pracowników przewidywany jest do 30.05.2022 r.”.

(akta kontroli str. 1713-1724)

Dyrektor RZGW w Szczecinie zawarł umowę SZ.RPU.282.104.2021 4 października 2021 r. na 164,6 tys. zł dotyczącą „Usługi kompleksowej - utrzymanie cieków naturalnych i urządzeń wodnych na terenie działania PGW WP RZGW w Szczecinie” w części zamówienia nr 4, NW Świdwin. W dniu podpisania umowy odstąpiono od realizacji części umowy ze względu na fakt, iż uzgodnienia warunków prowadzenia prac przeprowadzone z Dyrektorem Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska zgodnie z art. 118 ust 1 i 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody przewidywały termin realizacji do dnia 15 września 2021 r.

(akta kontroli str. 1459-1464, 1725-1740, 3242-3271)

Umowa nr KR.285.199.2021 z dnia 5 sierpnia 2021 r., na 30 115,9 tys. zł, wskazywała termin wykonania zadania 410 dni od dnia przekazania placu budowy wykonawcy. Pozwolenie, wydane na podstawie art. 56 ust. 2 pkt 2 oraz ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>31</sup>, zezwalało na wykonanie prac od 1 sierpnia 2020 r. do 1 marca 2022 r., co powodowało konieczność wykonania przez wykonawcę wycinki drzew i krzewów w terminie pomiędzy 18 listopada 2021 r. a 1 marca 2022 r., ale nie przyczyniło się to skrócenia terminu realizacji robót jako całości.

(akta kontroli str. 1459-1464, 1725-1740, 3242-3271)

W PGW WP zawarto dwie umowy KZGW/KN/2021/88 z 8 lipca 2021 r. na dostawę opracowań powstałych w toku prac nad Programem Rozwoju Odrzańskiej Drogi

<sup>31</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1098, ze zm.

Wodnej o wartości 8 001,7 tys. zł oraz KZGW/KN/2021/23 z 26 marca 2021 r. na dostawę Studium wykonalności dla kompleksowego zagospodarowania międzynarodowych dróg wodnych: E-40 dla rzeki Wisły na odcinku od Gdańska do Warszawy, E-40 od Warszawy do granicy Polska-Białoruś (Brześć) oraz E-70 na odcinku od Wisły do Zalewu Wiślanego (Elbląg) o wartości 5 297,4 tys. zł. Zakupu dokonano w wyniku polecenia z 24 września 2020 r. wydanego Prezesowi PGW WP w trybie art. 354 ust. 2 pkt 1 Prawa wodnego przez Podsekretarza stanu z upoważnienia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (szczegółowy opis nieprawidłowości w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1446-1458, 1475-1632)

W umowie nr KZGW/KZ/2021/78 z 22 czerwca 2021 r. udzielającej GIOŚ dofinansowania o wartości 22 818 tys. zł (zmienionej aneksem do 20 515,8 tys. zł) na zadanie związane z prowadzeniem kontroli i monitoringu wód w zakresie wdrażania dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego zawarto umowę, która w swoim zakresie obejmowała finansowanie zakupów dla wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska<sup>32</sup> bez uzgodnienia finansowania z właściwymi terytorialnie wojewodami, będącymi dysponentami części budżetowej, z której finansowane są dane wioś (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1705-1712, 3773-3779)

## **Wynagrodzenia**

Przeciętne planowane zatrudnienie w PGW WP w 2021 r. określono na 6 420 etatów, przy zatrudnieniu 6520 osób. W 2021 r. przeciętne zatrudnienie wynosiło 6 464 osób zatrudnionych na 6 365 etatach, co stanowiło 99,1% planowanej liczby osób i planowanych etatów. W porównaniu do 2020 r. przeciętne zatrudnienie wzrosło o 106 osób (1,6%) oraz 148 etatów (2,3%). W zarządzie PGW WP<sup>33</sup> zatrudnionych było 5 osób na 5 etatach i w porównaniu do 2020 r. stan ten nie uległ zmianie. W administracji przeciętne zatrudnienie w 2021 r. wynosiło 4 768 osób na 4 670 etatach, co stanowiło odpowiednio 99,3% i 99,4% planu. W porównaniu z 2020 r. zatrudnienie w administracji było wyższe o 95 osób (2,0%) i 89 etaty (1,9%).

Wydatki na wynagrodzenia osobowe w 2021 r. wyniosły 403 770,3 tys. zł, co stanowiło 99,6% planu po zmianach. W porównaniu do 2020 r. były one wyższe o 32,9 tys. zł (8,9%). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2021 r. wynosiło 4 414,2 zł, w porównaniu do 2020 r. było wyższe o 50,0 zł (1,1%). W zarządzie przeciętne miesięczne wynagrodzenie wynosiło 21 587,6 zł i w porównaniu do 2020 r. było niższe o 30,3 zł (0,1%). W administracji przeciętne miesięczne wynagrodzenie wynosiło 4 731,5 zł i w porównaniu do 2020 r. było wyższe o 2,1 zł. Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w 2021 r. wyniosły 4 769,1 tys. zł, co stanowiło 77,0% planu po zmianach. W porównaniu do 2020 r. były one niższe o 263,5 tys. zł (5,2%). W 2021 r. w Wodach Polskich zawarto umowy zlecenia z 113 osobami, w tym 20 osobami będącymi pracownikami etatowymi PGW WP.

W roku 2021 w PGW WP wypłacono 27 641,3 tys. zł jako nagrody. Dodatkowo na podstawie decyzji Prezesa PGW WP z dnia 31 grudnia 2020 r. w 2021 r. wypłacono dodatkowe wynagrodzenie roczne za 2020 r. w wysokości 37 257,7 tys. zł (w wysokości 12% wynagrodzenia rocznego), które stanowiło koszt roku 2020.

(akta kontroli str. 1882-1883)

<sup>32</sup> Dalej: wioś.

<sup>33</sup> Rozumiany jako kierownik jednostki oraz jego zastępcy.



Szczegółowym badaniem objęto 4 umowy zlecenia<sup>34</sup>, zawarte z pracownikami PGW WP, co stanowiło 20,0% umów zawartych z pracownikami PGW WP w 2021 r. Wszystkie objęte szczegółowym badaniem umowy cywilnoprawne określały jednoznacznie zakres zadań i termin ich realizacji. W 1 z 4 badanych umów nie stwierdzono nieprawidłowości. W pozostałych przypadkach stwierdzono nieprawidłowości w zakresie stosowania wewnętrznych regulacji obowiązujących w PGW WP (szczegółowy opis w sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 2083-2261)

Zastępca Prezes PGW WP wyjaśnił, że „W 2020 roku na wypłatę dodatkowego wynagrodzenia rocznego zabezpieczono środki w wysokości 8,5% wynagrodzeń zasadniczych pracowników. Analiza wykorzystania środków z budżetu wynagrodzeń w grudniu 2020 roku wykazała, że z powodu między innymi rotacji, absencji i nieobsadzonych wakatów w budżecie powstały oszczędności, które można było przeznaczyć na zwiększenie kwoty dodatkowego wynagrodzenia rocznego, aby w jak najlepszym stopniu zrealizować wykonanie Planu Finansowego. Dodatkowe wynagrodzenie roczne za 2020 rok w części zwiększonej finansowane było ze środków własnych.” (szczegółowy opis w sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 2066-2070)

### **Stan zobowiązań**

Stan zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji na koniec IV kwartału roku 2021 wynosił ogółem 129 512,6 tys. zł<sup>35</sup>, w tym:

- z tytułu kredytów i pożyczek krótkoterminowych – 11 837,6 tys. zł;
- z tytułu kredytów i pożyczek długoterminowych – 117 606,7 tys. zł;
- zobowiązania wymagalne – 68,5 tys. zł<sup>36</sup>.

(akta kontroli str. 4372-4378)

### **Dotacje statutowe i celowe**

W 2021 r. Prezes PGW WP podpisał z Ministrem Infrastruktury dziewięć umów o wartości ogółem 1 241 628,1 tys. zł, których wartość w trakcie roku zwiększona została do 1 670 067,5 tys. zł. Wszystkie umowy były umowami dotacji udzielonymi na finansowanie m.in.: finansowanie wkładu własnego w ramach projektów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, finansowanie zadań w ramach projektów realizowanych przez PGW WP, realizację zadań ustawowych i statutowych oraz na kontynuację realizacji zadań inwestycyjnych i utrzymaniowych. Środki finansowe na realizację ww. zadań pochodziły z rezerwy celowej budżetu państwa na 2021 lub zostały określone w ustawie budżetowej na rok 2021 jako środki dotacji przewidziane dla PGW WP. Ponadto sfinansowano realizację zadań inwestycyjnych ze środków ujętych w wykazie wydatków, które nie wygasły z upływem 2020 r.

(akta kontroli str. 594-898)

<sup>34</sup> Nr ewidencyjny: V0180, V1955, V2095, Y0239.

<sup>35</sup> Rb-Z kwartalne sprawozdanie na koniec 4 kwartału roku 2021 o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

<sup>36</sup> Z tego: 1) z tytułu towarów i usług – 68,3 tys. zł za fakturę wystawioną przez kontrahenta wykonującego prace przy inwestycji polegającej na budowie Centrum Informacji Przyrodniczej w Gryficach, którego realizacja została przerwana, a jej wysokość została zakwestionowana przez RZGW w Szczecinie i oczekiwano na fakturę korygującą; 2) pozostałe – kwota 0,2 tys. zł - zobowiązanie dotyczące przeterminowanej płatności z tytułu podatku rolnego, powstałe w wyniku pomyłki pracownika RZGW w Gliwicach przy sporządzeniu deklaracji podatkowej.

W trakcie roku 2021 PGW WP, po złożeniu wniosków o wypłatę środków z dotacji na realizację zadań określonych umowami, otrzymało środki w kwocie ogółem 1 633 311,7 tys. zł – co stanowiło 97,8% środków możliwych do uruchomienia na realizację zadań. Po dokonaniu rozliczeń, zgodnie z warunkami określonymi w umowach, PGW WP zwróciło środki z dotacji w ogólnej kwocie 30 434,9 tys. zł, a zwroty dotyczyły sześciu umów dotacji. Wielkość nieuruchomionych (nie wnioskowano o uruchomienie części środków w przypadku pięciu umów) wyniosła ogółem 36 755,8 tys. zł, a wielkość niewykorzystanych środków dotacji (suma zwróconych i nieuruchomionych) – 67 190,7 tys. zł (4% przewidzianych umowami).

(akta kontroli str. 899-1021, 1027-1041)

Analiza realizacji warunków wszystkich 9 umów dotacji (umowy zawarte pomiędzy Ministrem Infrastruktury a Prezesem PGW WP) w zakresie m.in.: wnioskowanych i otrzymanych środków oraz ich rozliczeń wykazała:

- w przypadku jednej umowy<sup>37</sup>, której wartość początkowa wynosiła 111,0 tys. zł – po zmianach w trakcie roku została zwiększona do 14 305,8 tys. zł, wnioskowane/uruchomione/otrzymane środki wyniosły 13 499,6 tys. zł, zostały rozliczone w pełnej kwocie – wartość niewykorzystanych środków 806,2 tys. zł;
- w przypadku umowy<sup>38</sup>, której wartość początkowa wynosiła 137 229,2 tys. zł – po zmianach w trakcie roku została zwiększona do 559 232,3 tys. zł, wnioskowane/uruchomione/otrzymane środki wyniosły 549 544,0 tys. zł, zostały rozliczone w wys. 549 355,9 tys. zł, a różnica (188,1 tys. zł) zwrócona została do MI – wartość niewykorzystanych środków 9 688,3 tys. zł;
- w przypadku umowy<sup>39</sup>, której wartość początkowa wynosiła 65 399,0 tys. zł – po zmianach w trakcie roku została zwiększona do 80 589,2 tys. zł, wnioskowane/uruchomione/otrzymane środki wyniosły 71 911,5 tys. zł, zostały rozliczone w wys. 70 812,2 tys. zł, a różnica (1 099,2 tys. zł) zwrócona została do MI – wartość niewykorzystanych środków 8 677,7 tys. zł (wartość niewykorzystanych przez PGW WP środków wyniosła ogółem 9 776,9 tys. zł – 12,1% określonych umową);
- w przypadku umowy<sup>40</sup>, której wartość początkowa wynosiła 205 928,6 tys. zł – po zmianach w trakcie roku została zmniejszona do 186 574,3 tys. zł, wnioskowane/uruchomione/otrzymane środki wyniosły 186 574,3 tys. zł, zostały rozliczone (wykorzystane) w wys. 185 387,4 tys. zł, a różnica (1 185,9 tys. zł) zwrócona została do MI (środki w całości dotyczyły wydatków budżetu państwa, które w 2020 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego, wielkość wydatków

<sup>37</sup> Umowa dotacji nr MI/DGWiŻŚ/2021/03/03/ZF z 12 kwietnia 2021 r. na sfinansowanie zadań realizowanych przez PGW WP w ramach „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry” zmieniana w trakcie roku pięcioma aneksami.

<sup>38</sup> Umowa dotacji nr MI/DGWiŻŚ/2021/05/01/ZF z dnia 10 maja 2021 r. na sfinansowanie zadań realizowanych przez PGW WP w ramach „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły” zmieniana w trakcie roku dwoma aneksami (w tym ostatni 14 grudnia 2021 r.).

<sup>39</sup> Umowa dotacji nr MI/DGWiŻŚ/2021/05/01/ZF z dnia 14 czerwca 2021 r. na finansowanie wkładu własnego w ramach projektów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA oraz innych środków ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, na refundację wkładu własnego oraz jego współfinansowanie zmieniana w trakcie roku trzema aneksami (w tym ostatni 22 grudnia 2021 r.).

<sup>40</sup> Umowa dotacji nr MI/DGWiŻŚ/2021/06/02/ZF z dnia 29 czerwca 2021 r. na: „realizację zadań inwestycyjnych przeciwdziałających skutkom powodzi, skutkom suszy i pozwalających retencjonować wodę”; „wydatki inwestycyjne niezbędne do realizacji zadań i funkcjonowania PGW WP” oraz w ramach „Zakupy informatyczne (...)” – określone w wykazie planowanych wydatków budżetu państwa, które w 2020 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego (zadani nr 113, 114, 115) zmieniana w trakcie roku dwoma aneksami (24 i 30 listopada 2021 r.).

umieszczona w wykazie wydatków niewygasających<sup>41</sup> wynosiła 277 032,1 tys. zł – tzn. wykorzystano 77,7% środków 2020 r. zgłoszonych do wykazu wydatków niewygasających;

- w przypadku umowy<sup>42</sup>, której wartość początkowa wynosiła 792 047,0 tys. zł (nie była zmieniana w trakcie roku w zakresie wielkości środków dotacji), wnioskowane/uruchomione/otrzymane środki wyniosły 792 047,0 tys. zł, zostały rozliczone w kwocie 764 199,9 tys. zł, a różnica (27 847,1 tys. zł) zwrócona została do MI (3,5% określonych umową);
- w przypadku umowy<sup>43</sup>, której wartość początkowa wynosiła 32 806,2 tys. zł (nie była zmieniana w trakcie roku w zakresie wielkości środków dotacji) wnioskowane/uruchomione/otrzymane oraz rozliczone środki wyniosły 15 753,9 tys. zł a wartość niewykorzystanych środków 17 053,3 tys. zł (52% określonych umową).

(akta kontroli str. 594-1021, 1027-1041)

PGW WP, zgodnie z dyspozycją Departamentu Budżetu MI, w dniach 18 i 30 listopada 2021 r. poinformowało o zgłoszeniu do wykazu planowanych wydatków budżetu państwa, które w 2021 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego wydatków w kwocie 153 394,0 tys. zł. Jako uzasadnienie wniosku podano brak możliwości pełnego wykorzystania do końca 2021 r. środków ujętych w planie finansowym PGW WP. Zgłoszone do wykazu środki dotyczyły:

- środków w wys. 149 578,8 tys. zł, w związku ze zwiększeniem planu finansowego PGW WP (o 150 000 tys. zł) w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021, na które nie podpisano z MI umowy dotacji, a planowane przeznaczenie określono na realizację prac remontowych, eksploatacyjnych i konserwacyjnych związanych z utrzymaniem wód i urządzeń wodnych oraz remonty jednostek pływających i remonty obiektów i budynków;
- środków w wys. 3 815,2 tys. zł, ze środków niewykorzystanej w 2021 r. dotacji, z przeznaczeniem na roboty pogłębiarskie w obrębie Zbiornika Włocławskiego oraz przebudowę zbiornika wodnego „Ruda”.

W wykazie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego umieszczono wydatki w kwocie ogółem 277 032,1 tys. zł<sup>44</sup>.

(akta kontroli str. 594-1021, 1027-1041)

## Wydatki majątkowe

Wydatki/nakłady majątkowe PGW WP zrealizowane w 2021 r. wyniosły ogółem 1 623 146,3 tys. zł<sup>45</sup> (w tym: w grudniu 2021 r. 354 615,1 tys. zł – 21,8% ogółu wydatków), w tym: wydatki na budowę inwestycji 1 501 082,6 tys. zł oraz zakupy inwestycyjne (środki trwałe) 122 063,7 tys. zł. Zrealizowane wydatki majątkowe

<sup>41</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego – Dz. U. poz 2422.

<sup>42</sup> Umowa dotacji nr MI/DGWiŻS/2021/07/01/ZF z dnia 16 lipca 2021 r. „na wykonanie zadań, o których mowa w art. 240 ust. 2-5 ustawy prawo wodne”.

<sup>43</sup> Umowa dotacji nr MI/DGWiŻS z dnia 13 października 2021 r. „na kontynuację zadań inwestycyjnych i utrzymaniowych w zakresie budowy, rozbudowy i modernizacji wałów przeciwpowodziowych, ubezpieczenia brzegów rzeki Wisły oraz przebudowy koryta rzeki Drama, a także na usuwanie szkód powstałych na południu kraju w lipcu 2021 r.”.

<sup>44</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego – Dz. U. poz 2407.

<sup>45</sup> Dane na podstawie Zestawienia obrotów i sald (+Bufor) z systemu finansowo – księgowego EDEN za okres 01.01.2021 r. – 31.12.2021 r. – zespół konta księgowego 08 sporządzone na potrzeby kontroli 7 marca 2022 r.

stanowiły 82,2% planowanych wielkości (wg. planu po zmianach), a w porównaniu do roku 2020 r. były wyższe o 448 960,4 tys. zł (38,2%).

W sprawozdaniu z wykonania planu finansowego w pozycji Środki na wydatki majątkowe (nakłady na rzeczowe aktywa trwałe i wartości niematerialne i prawne wykazano wykonanie w wys. 1 486 332,7 tys. zł – 75,3% planu po zmianach oraz 127,4% wykonania 2020 r.

Zastępca Prezesa PGW WP wyjaśnił, że różnice pomiędzy wykonaniem w zakresie VII pozycji planu finansowego dotyczącej środków na wydatki majątkowe planu finansowego PGW WP w 2021 r. a wartościami planowanymi określonymi w planie finansowym po zmianach wg stanu na 31 grudnia 2021 r., wynikały m.in. z:

- „braku możliwości przystąpienia do realizacji umów, ze względu na problemy kadrowe, utrudnienia oraz ograniczenia w pracy spowodowane pandemią COVID -19,
- zmianą technologii wykonywania robót oraz zwiększeniem zakresu robót spowodowanym postępującą erozją brzegu,
- unieważnieniem postępowania przetargowego wynikającego z odstąpienia z winy Wykonawcy od podpisania umowy,
- oszczędności wynikające z korzystnie rozstrzygniętych postępowań przetargowych,
- przesunięciu płatności z tytułu kosztów zastępstw procesowych, w przypadku przegranych spraw w Sądzie Arbitrażowym,
- niezakończenie długotrwałych postępowań administracyjnych o ustalenie odszkodowań za wywłaszczanie praw do nieruchomości,
- brak możliwości realizacji zakładanego zakresu rzeczowego ze względu na niekorzystane warunki hydrologiczne.”.

Różnice pomiędzy wykonaniem w zakresie VIII pozycji planu finansowego dotyczącej środków na wydatki majątkowe planu finansowego PGW WP w 2021 r., a wykonaniem planu finansowego PGW WP w 2020 r.<sup>46</sup> w przypadku:

- „inwestycji z dotacji dla Wód Polskich - wykonanie w 2021 r. stanowiło 3 854,01% wykonania w 2020 r., zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Prezesa PGW WP, różnica wykonania r/r wynikała m.in. z „otrzymania tzw. środków „kredytowych” na realizację inwestycji w ramach Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry oraz Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły w formie pożyczki udzielonej przez Ministra Finansów (umowa pożyczki z dnia 23.06.2020 r.). Tym samym przedmiotowe środki nie były uruchamiane z rezerwy celowej budżetu państwa cz. 83, poz. 4, a więc PGW WP nie otrzymało ich w formie dotacji celowej. W związku z powyższym środki finansowe dotyczące otrzymanej z MF pożyczki zaprezentowane zostały w planie finansowym 2020 r. w pozycji VIII.5 - Inwestycje finansowane z pożyczki. Natomiast środki otrzymywane w 2021 r. w formie dotacji były ujmowane w pozycji VIII.1 - Inwestycje z dotacji dla Wód Polskich (...);
- inwestycji unijnych (wkład własny) - wykonanie w 2021 r. stanowiło 121,19% wykonania w 2020 r., zaś zwiększone wykonanie r/r zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Prezesa PGW WP, wynikało m.in. z:

<sup>46</sup> Wykonanie w 2021 r. stanowiło 124,44% wykonania w 2020 r.

- „zwiększonego zaangażowania w realizację poszczególnych przedsięwzięć w wyniku faktu zbliżających się terminów na rozliczenie poniesionych nakładów, określonych przez zawarte umowy dofinansowania/współfinansowania, po przekroczeniu na rozliczenie poniesionych nakładów,
  - zwiększonych wykonań rzeczowych na poszczególnych projektach, co przełożyło się automatycznie na zwiększenie wydatkowanych nakładów na realizację zadań w ramach tych projektów (np. projekt pn. „Odtworzenie pierwotnej pojemności zbiornika przystopniowego w Rzeszowie na rzece Wisłok”)
  - niedoszacowania prognoz dotyczących m.in. planów wynagrodzeń, jak również szacunkowych kosztów robót (które następnie są rozliczane obmiarowo), w tym również założeń dotyczących kursu euro (projekty pn. „Ochrona przed powodzią miasta Słubice”, „Ochrona przed powodzią Kotliny Kłodzkiej ze szczególnym uwzględnieniem miasta Kłodzka”, „Odbudowa zabudowy regulacyjnej rzeki Odry - przystosowanie do III klasy drogi wodnej, na odcinku od miejscowości Ścinawa do ujścia Nysy Łużyckiej - Etap II”),
  - przesunięcia etapu planowanego na IV kw. 2020 r. na 2021 r. (projekt pn. „Opracowanie II aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy wraz z dokumentami planistycznymi stanowiącymi podstawę do ich opracowania”).
- środków funduszu ochrony środowiska - wykonanie w 2021 r. stanowiło 1,98% wykonania w 2020 r., a niższe wykonanie r/r, zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Prezesa PGW WP, wynikało m.in. z:
- „sytuacji epidemicznej (m.in. kwarantanna pracowników budowlanych), a w związku z tym wydłużony czas dostaw materiałów,
  - wystąpienia konieczności wykonania, nie dających się do przewidzenia we wcześniejszym etapie, dodatkowych prac wynikających m.in. z odkrycia po rozpoczęciu robót na obiekcie przesiąków wody oraz nieewidencjonowanej podziemnej budowli wodnej, a w konsekwencji opóźnienie robót głównych (projekt pn. „Przebudowa jazu Krutyń na rz. Krutyń”),
  - wystąpienia sytuacji braku otrzymania w 2021 r. stosownych decyzji administracyjnych, co spowodowało wstrzymanie planowanych robót do czasu ich wydania (projekt pn. „Przebudowa obiektów Bydgoskiego Węzła Wodnego na rzece Brdzie: śluza Miejska, jaz Farny, śluza Brdujście”),
  - wystąpienia sytuacji braku złożenia ofert w postępowaniach przetargowych, co wpłynęło na konieczność ich powtórzenia, wskutek czego zaplanowane na rok 2021 prace nie mogły być realizowane (w ogóle bądź w części) (projekt pn. „Budowa niebieskiego korytarza ekologicznego wzdłuż doliny rzeki Regi i jej dopływów”),
  - wystąpienie sytuacji, w której zmianie uległy regulacje jednego z regionalnych WFOŚiGW (Lublin), co spowodowało, iż PGW WP nie mogła już być zaliczana do grona beneficjentów danego projektu (projekt pn. „Rewitalizacja i przebudowa Zalewu Zemborzyckiego – Obiekt III Budowa zbiornika wstępnego na powierzchni ok. 35 ha wraz z jazem i przepławką dla ryb – dokumentacja projektowa”),

- braku wydanej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia „Zabezpieczenie lewego brzegu rz. Soły w km 13+500-14+000 w m. Zasole, gm. Brzeszcze, pow. oświęcimski, woj. małopolskie” w związku z czym zmianie uległ zakres (zmniejszenie wartości) projektu,
  - korekt księgowych dotyczących lat poprzednich (projekt pn. „Odbudowa urządzeń wodnych zabudowy regulacyjnej rz. Brennica w km 4+500-7+300, m. Górki Małe, Brenna odcinek od progu nr V tj. km 6+380 do stopnia nr 15 tj. km 7+390” – projekt nierealizowany w 2021 r.), które spowodowały obniżenie wykonania kompletu projektów finansowanych z NFOŚiGW/WFOŚiGW w ujęciu memoriałowym (bez uwzględnienia przedmiotowej korekty wykonanie wzrosło z obecnych 1,98% do 12,66%)”.
- Wkład własny - wykonanie w 2021 r. stanowiło 148,86% wykonania w 2020 r. różnica wykonania r/r wynikała, zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Prezesa PGW WP, m.in. z:
- „możliwości przeznaczenia w 2021 r. wyższych środków własnych pochodzących z uzyskiwanych przez Wody Polskie przychodów Wód na realizację inwestycji niż w 2020 r. – wzrost wartości planu r/r o 124 539 tys. zł.
  - z możliwości kontynuacji przedsięwzięć, które nie zostały zakończone w roku 2020 r.”.

(akta kontroli str. 3272-3466)

W roku 2021 r. zakończono realizację inwestycji, których wartość całkowita/poniesione nakłady wynosiły 4 661 008,4 tys. zł i dotyczyły m.in. następujących inwestycji:

- przyjęcia przez PGW WP do eksploatacji inwestycji BZW Świnna Poręba, poniesione nakłady na realizację 639 640,5 tys. zł;
- zakończenie budowy jednego z etapów stopnia wodnego Malczyce, poniesione nakłady 291 278,7 tys. zł;
- zakończenie budowy dwóch lodołamaczy dla RZGW Gdańsk, poniesione nakłady 37 332,2 tys. zł;
- zakończenie budowy dwóch lodołamaczy dla RZGW Szczecin, poniesione nakłady 31 745,4 tys. zł;
- zakończenie modernizacji śluz Odrzańskich – przystosowanie do III klasy drogi wodnej – FAZA II Śluza Dzierżno i Śluza Łabędy, łączne nakłady 88 298,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 1687-1698)

### **Zamówienia publiczne**

W 2021 r. PGW WP było zobowiązane do wykonania dwóch sprawozdań do Urzędu Zamówień Publicznych, które zostały przekazane terminowo, tj.:

1. Roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach PGW WP w 2021 r.<sup>47</sup> udzielonych na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>48</sup>, w którym liczba postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia przedstawiała się następująco:

<sup>47</sup> Przekazane do Urzędu Zamówień Publicznych w dniu 1 lutego 2022 r.

<sup>48</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. – dalej: *pzp*.

- zamówienia klasyczne o wartości przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 pzp i mniejszej od kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 pzp – liczba postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia – 66, wartość zawartych umów netto – 55 940,3 tys. zł;
- zamówienia o wartości równej lub przekraczającej kwoty określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 pzp – liczba postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia – 131, wartość zawartych umów netto – 1 301 320,3 tys. zł;
- zamówienia na usługi społeczne i inne szczególne usługi o wartości mniejszej, równej lub przekraczającej kwoty określone w art. 138g ust. 1 oraz w art. 138 o pzp – liczba postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia – 4, wartość zawartych umów netto – 685,0 tys. zł;
- zamówienia, do których stosują się przepisy ustawy uwzględniające aspekty społeczne – liczba zakończonych postępowań – 108, wartość zawartych umów netto – 1 428 800,6 tys. zł;
- zamówienia, do których stosuje się przepisy ustawy, uwzględniające aspekty środowiskowe lub innowacyjne – liczba postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia – 2, wartość zawartych umów netto – 20 168,0 tys. zł;
- zamówienia udzielone z wyłączeniem procedur określonych przez pzp z uwagi na inne przesłanki niż wartość zamówienia – 34, wartość zawartych umów netto – 799 961,4 tys. zł.

Dodatkowo w 2021 r. PGW WP udzieliło zamówień o łącznej wartości 1 345,5 tys. zł, których wartość każdorazowo nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 pzp.

2. Roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach PGW WP w 2021 r.<sup>49</sup> udzielonych na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych<sup>50</sup>, w którym liczba postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia przedstawiała się następująco:
- zamówienia klasyczne o wartości mniejszej niż progi unijne, o których mowa w dziale III ustawy, z wyłączeniem zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi – liczba postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia – 451, wartość zawartych umów netto – 190 652,4 tys. zł;
  - zamówienia o wartości równej lub przekraczającej progi unijne – liczba postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia – 356, wartość zawartych umów netto – 222 065,4 tys. zł;
  - zamówienia na usługi społeczne i inne szczególne usługi, o których mowa w art. 359 i art. 392 ust. 1 upzp – liczba postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia – 21, wartość zawartych umów netto – 6 687,4 tys. zł;
  - zamówienia, do których stosuje się przepisy ustawy, uwzględniające aspekty społeczne – liczba postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia – 617, wartość zawartych umów netto – 345 014,7 tys. zł;

<sup>49</sup> Przekazane do Urzędu Zamówień Publicznych w dniu 23 lutego 2022 r. oraz korektę w dniu 28 lutego 2022 r.

<sup>50</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm. – dalej: *upzp*.

- zamówienia udzielone z wyłączeniem stosowania przepisów ustawy – liczba postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia – 181, wartość zawartych umów netto – 10 455,3 tys. zł.

Dodatkowo w 2021 r. PGW WP udzieliło zamówień klasycznych o wartości mniejszej niż 130 000 złotych oraz zamówienia sektorowe i zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa o wartości mniejszej niż progi unijne o łącznej wartości 60 531,0 tys. zł.

Szczegółową analizą objęto 4 postępowania o udzielenie zamówienia:

- zakup fabrycznie nowych samochodów, w postępowaniu nieograniczonym o wartości przekraczającej progi, o których mowa w art. 11 ust. 8 pzp;
- projekt nasadzeń drzew na działkach należących do gm. Wrocław, w trybie zapytania ofertowego w oparciu o wewnętrzny regulamin udzielania zamówień publicznych;
- świadczenie usług sprzątnięcia w Nadzorze Wodnym w Polkowicach w 2021 r.;
- zakupu artykułów do przeciwdziałania COVID-19: środki dezynfekcyjne, maseczki i rękawiczki jednorazowe w Zarządzie Zlewni w Kole, zrealizowane jako zamówienie covidowe.

Wartość zawartych umów wyniosła 24 668,7 tys. zł brutto. Wydatki na realizację umów w 2021 r. wyniosły 24 667,5 tys. zł. W przypadku 2<sup>51</sup> z 4 postępowań wystąpiły niezgodności z wewnętrznymi regulacjami dotyczącymi zamówień publicznych (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). W badanych postępowaniach prawidłowo stosowano zasadę zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców. We wszystkich badanych postępowaniach realizacja zamówienia była zgodna z treścią zawartych umów, a w przypadku 2<sup>52</sup> z 4 postępowań nastąpiło opóźnienie w realizacji przedmiotu umowy, co skutkowało naliczeniem kar umownych – nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie. Poniesione wydatki były celowe i gospodarne oraz służyły realizacji zadań jednostki.

Plan postępowań o udzielenie zamówień PGW WP na 2021 r. opublikowano na stronie internetowej oraz w biuletynie zamówień publicznych umieszczono w dniu 24 lutego 2021 r. oraz dokonano jego siedmiokrotnej aktualizacji i uzupełnienia.

(akta kontroli str. 2268-2548)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Niezgodne z wewnętrznymi regulacjami zawieranie i rozliczanie umów zleceń na usługi sprzątnięcia na 2021 r.:
  - a) Udzielenie zamówienia publicznego na usługi sprzątnięcia w Nadzorze Wodnym w Polkowicach na 2021 r. z pominięciem Regulaminu udzielania zamówień publicznych w PGW WP<sup>53</sup> oraz dokonanie uzgodnień umowy po podpisaniu umowy, co było niezgodne z § 1 ust. 4 oraz § 2 ust. 2-6 Wewnętrznej procedury obiegu umów w PGW WP<sup>54</sup>.

<sup>51</sup> Postępowanie na zakup samochodów oraz na świadczenie usług sprzątnięcia.

<sup>52</sup> Postępowanie na zakup samochodów w części IV oraz na projekt nasadzeń drzew.

<sup>53</sup> Załącznik do Zarządzenia nr 91/2020 Prezesa PGW WP z 29 grudnia 2020 r.

<sup>54</sup> Wprowadzonej zarządzeniem nr 89/2020 Prezesa PGW WP z 22 grudnia 2020 r.



Dyrektor Zarządu Zlewni (ZZ) w Lwówku Śląskim nie przeprowadziła postępowania o udzielenie zamówienia na ww. usługi oraz przekazała umowę zlecenie do RZGW we Wrocławiu celem jej podpisania przez dyrektora. W dniu 4 stycznia 2021 r. została zawarta ww. umowa, pomiędzy dyrektorem RZGW we Wrocławiu, a kierownikiem Nadzoru Wodnego w Polkowicach (jako zleceniobiorca).

Ww. umowa została uzgodniona poprzez wypełnienie karty uzgodnień pomiędzy 13 a 26 stycznia 2021 r. Zgodnie z Wewnętrzną procedurą obiegu dokumentów projekt umowy powinien trafić do komórek dokonujących uzgodnień wskazanych na karcie uzgodnień przed jej podpisaniem.

Zastępca Dyrektora ZZ w Lwówku Śląskim wyjaśnił, że: „Umowa została zawarta bez zastosowania Regulaminu udzielania zamówień publicznych obowiązującego w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie z uwagi na niewłaściwą interpretację obowiązujących przepisów. Przedmiotowe postępowanie zostało omyłkowo potraktowane jako zadanie w stosunku, do którego nie stosuje się przepisów pzp (dział I rozdział 2 art. 2 ust. 5 Regulaminu), tj.: umowę z zakresu prawa pracy, ze względu na zawarcie jej z pracownikiem zatrudnionym w PGW WP”. Natomiast w zakresie dokonania uzgodnień po podpisaniu umowy wyjaśnił m.in.: „Dnia 31.12.2020 r. pracownik Zarządu Zlewni został oddelegowany do siedziby Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu celem uzyskania akceptacji na ankiecie parafującej umowę zlecenie dot. sprzątnięcia siedziby Nadzoru Wodnego w Polkowicach. W tym czasie zostało podpisane nowe Zarządzenie w sprawie wewnętrznej procedury obiegu umów w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie (Zarządzenia nr 89/2020 z dn. 22.12.2020 r.). W związku z tym pracownik nie uzgodnił przedmiotowej umowy we wskazanym terminie. Podkreślić należy, iż podczas przygotowywania i zawierania umowy znajdowaliśmy się w stanie epidemii wprowadzonym rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii<sup>55</sup>. Stan ten zaczął obowiązywać od dnia 20 marca 2020 r. i obowiązuje do nadal. W tym okresie pracownicy świadczyli częściowo pracę zdalnie. W związku z tym nastąpiły rozbieżności w terminach uzyskania akceptacji na karcie uzgodnień z datą zawarcia umowy.”

(akta kontroli str. 2543)

Dyrektor RZGW we Wrocławiu w sprawie zabezpieczenia środków na realizację umowy oraz pominięciu Regulaminu udzielania zamówień publicznych w PGW WP zeznał: „Nie pamiętam szczegółów, jeżeli chodzi o zapewnienie finansowania. 15 grudnia 2020 r. dostępne było prowizorium budżetu na 2021 r. i na tej podstawie do RZGW przekazywane wstępne limity na rok następny. W oparciu o wskazane limity wydatków zawierane były umowy na rok następny. Ze względu na fakt, że umowy na sprzątnięcie opiewają na relatywnie nieduże kwoty, ich podpisanie nie wpłynęłoby w mojej opinii na realizację planu finansowego w przypadku gdyby przed podpisaniem umowy nie sprawdzono zabezpieczenia środków na ich realizację. Sprawdzenie zabezpieczenia finansowania powinno być wykonane przed podpisaniem umowy, ale nie posiadam wiedzy czy w przypadku spraw, o których mowa w pytaniu zostało to uczynione.”

(akta kontroli str. 2256-2261)

---

<sup>55</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 340.

- b) Aneksowanie umowy na usługi sprzątnia w Nadzorze Wodnym w Miliczu, dokonanie uzgodnień po zawarciu aneksu, brak aneksowania umowy w zakresie pracownika upoważnionego do zlecania prac oraz nadzoru, odbioru prac przez osoby nieupoważnione w umowie do zlecania prac oraz nadzoru, w przypadku 8 z 12 rachunków brak jest pieczęci/adnotacji wskazującej na datę wpływu ww. dokumentów do ZZ w Lesznie oraz ich rejestracji.

Według daty wskazanej na zawartym aneksie datą podpisania był 31 grudnia 2020 r., natomiast według dokumentów rozliczeniowych (20 stycznia 2021 r.) i dat wskazanych w karcie uzgodnień wskazują na zawarcie ww. aneksu po wygaśnięciu umowy (uzgodnienia dokonano w dniach 1 – 22 lutego 2021 r., a pod tabelą uzgodnień wskazano datę zawarcia aneksu 1 lutego 2021 r.). Zgodnie z Wewnętrzną procedurą obiegu dokumentów projekt umowy powinien trafić do komórek dokonujących uzgodnień wskazanych na karcie uzgodnień, a więc przed jej podpisaniem (§ 1 ust. 4 oraz § 2 ust. 2-6 ww. procedury).

Dyrektor ZZ w Lesznie w dniu 26 stycznia 2021 r. złożyła do Prezesa PGW WP wniosek o odstąpienie od stosowania Regulaminu udzielania zamówień publicznych w PGW WP<sup>56</sup> na świadczenie usługi sprzątnia na 2021 r. m.in. w NW w Miliczu i Trzebnicy oraz w dniu 4 lutego 2021 r. wniosek do Dyrektora Departamentu Organizacyjnego KZGW o udzielenie merytorycznej zgody na ww. odstąpienie. Ww. wniosek został zaakceptowany przez działającego z upoważnienia Prezesa PGW WP, Dyrektora Departamentu Zamówień Publicznych w dniu 12 lutego 2021 r. Ww. wniosek został ponownie przesłany drogą mailową w dniu 15 lutego 2021 r. drogą mailową do Dyrektora Departamentu Zamówień Publicznych.

(akta kontroli str. 2248-2253)

28 lutego 2021 r. pracę w Zarządzie Zlewni w Lesznie zakończyła [ ... ]\*\*, wskazana w umowie jako osoba upoważniona do zlecania prac i nadzoru. Umowa w tym zakresie nie została aneksowana, a zgodnie z § 10 umowy, zmiana treści umowy wymaga zachowania formy pisemnej pod rygorem nieważności.

(akta kontroli str. 2175-2176, 2130-2139)

Na dokumentach rozliczeniowych (sprawozdanie do rachunku, ewidencja godzin wykonania umowy, raport miesięczny z wykonanych prac w ramach umowy zlecenia) podpisy złożyły jako osoby potwierdzające wykonanie/dokonały odbioru/upoważnione do zlecania prac i nadzoru [ ... ]\*\* (za miesiące: styczeń – marzec, maj, czerwiec – sierpień (z wyłączeniem sprawozdania)), [ ... ]\*\* (za miesiące: kwiecień, wrzesień – grudzień sierpień (z wyłączeniem sprawozdania)), mimo że osobą uprawnioną do tej czynności była [ ... ]\*\*.

(akta kontroli str. 2130-2139)

W dokumentacji zgromadzonej w Zarządzie Zlewni w Lesznie oraz w RZGW we Wrocławiu brak było śladów rewizyjnych wskazujących na przekazanie aneksu do podpisu przez Dyrektora RZGW we Wrocławiu w dniu 31 grudnia 2020 r. Polecenie wyjazdu służbowego do RZGW we Wrocławiu w okresie grudzień 2020 – luty 2021 r., świadczyły o wyjazdach służbowych

<sup>56</sup> Wprowadzonego zarządzeniem nr 91/2020 Prezesa PGW WP.

pracowników ZZ w Lesznie w dniach: 7, 9, 14, 21 grudnia; 11, 15, 20, 25 stycznia oraz 2, 18, 22 lutego 2021 r.

(akta kontroli str. 2199-2209, 2223)

Zgodnie ze schematem nr 8 dla dokumentów F/K obcych wskazanym w zarządzeniu nr 38/2021 Prezesa PGW WP z dnia 29/06/2021 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji obiegu dokumentów księgowych PGW WP, rachunki winne być zarejestrowane w dzienniku podawczym w dniu otrzymania przez pracownika komórki administracyjnej, a następnie w komórce finansowo-księgowej oznaczony datą w dniu otrzymania lub najpóźniej w dniu następnym, a kontrola przez pracownika merytorycznego w ciągu 2 dni od otrzymania.

(akta kontroli str. 4150)

Dyrektor Zarządu Zlewni w Lesznie w zakresie terminu przekazania aneksu do RZGW we Wrocławiu zeznała, że „(...) nie pamięta, kiedy zawiozła do RZGW we Wrocławiu podpisane umowy”. Na pytanie czy aneks zawierał numer oraz datę zawarcia Dyrektor ZZ w Lesznie zeznała: „Nie wiem. Umowy przekazywane do RZGW we Wrocławiu nie zawsze mają nadany numer czy datę ich zawarcia”. W zakresie dokonania uzgodnień po zawarciu aneksu Dyrektor ZZ w Lesznie zeznała: „Nie posiadam wiedzy w tym zakresie”. W zakresie rozbieżności pomiędzy datą wskazaną w aneksie jako dzień zawarcia (31 grudnia 2020 r.), a datą wskazaną na dokumentach rozliczeniowych jako dzień zawarcia aneksu (20 stycznia 2021 r.) Dyrektor ZZ w Lesznie zeznała: „Nie jestem w stanie wyjaśnić przyczyn rozbieżności. (...)” W zakresie braku aneksu w zakresie osoby upoważnionej do zlecenia prac i nadzoru Dyrektor ZZ w Lesznie zeznała: „Taki stan wynika z przeoczenia”. W zakresie dokonania potwierdzenia wykonania/dokonania odbioru/złożenia podpisu jako osoba upoważniona do zlecenia prac i nadzoru przez osoby inne niż wskazana w umowie Dyrektor ZZ w Lesznie zeznała: „Ze względu na zagrożenie pandemiczne w PGW WP ograniczono zgodnie z zaleceniami z KZGW kontrole i osobiste kontakty. Potwierdzenie wykonania usług było wykonywane przez inne osoby aniżeli wskazane w umowach ze względu na pracę zdalną lub nieobecność wyznaczonych osób. Nie zwracałam uwagi kto dokonywał kontroli rachunków.”.

(akta kontroli str. 2248-2253)

Dyrektor RZGW we Wrocławiu zeznał: „W przypadku tego typu umów, tj. umów na sprzątanie przez pracowników NW, mogły zaistnieć przypadki retrospektywnego nanoszenia danych, ale w przypadku większych postępowań, w których wykonawcami są podmioty zewnętrzne, takich praktyk nie było.” W zakresie aneksowania umowy po jej wygaśnięciu Dyrektor RZGW we Wrocławiu zeznał: „Nie pamiętam. W świetle przedstawionych śladów rewizyjnych nie jestem w stanie wyjaśnić przyczyn zawarcia aneksu. Jeżeli aneks był zawarty po dniu 31 grudnia 2020 r. to wynikała ta sytuacja z błędu pracowników zaangażowanych w procedowanie sprawy.” W zakresie braku daty wpływu na rachunkach Dyrektor RZGW we Wrocławiu zeznał: „Rachunki nie docierały bezpośrednio do mnie, nie miałem wiedzy o takim uchybieniu. Taka sytuacja nie powinna mieć miejsca.” W zakresie braku aneksu w zakresie osoby upoważnionej do zlecenia prac i nadzoru Dyrektor RZGW we Wrocławiu zeznał: „Doszło do przeoczenia, że nie wyznaczono w umowie innej osoby po zakończeniu świadczenia pracy przez p. [ ... ]\*\*”.

(akta kontroli str. 2256-2261)

- c) Udzielenie zamówienia publicznego na usługi sprzątnięcia w Nadzorze Wodnym w Trzebnicy na 2021 r. z pominięciem Regulaminu udzielania zamówień publicznych w PGW WP<sup>57</sup>, odbioru prac przez osoby nieupoważnione w umowie do zlecenia prac oraz nadzoru, w przypadku 10 z 12 rachunków brak jest pieczęci/adnotacji wskazującej na datę wpływu ww. dokumentów do ZZ w Lesznie oraz ich rejestracji.

Datą wskazaną w umowie jako data zawarcia umowy był 31 grudnia 2020 r., natomiast według dokumentów rozliczeniowych na rachunkach począwszy od marca 2021 r. (1 stycznia 2021 r.). Uzgodnień w karcie uzgodnień dokonano w dniach 1 – 22 lutego 2021 r., a pod tabelą uzgodnień wskazano datę zawarcia umowy jako 1 lutego 2021 r. Zgodnie z Wewnętrzną procedurą obiegu dokumentów projekt umowy powinien trafić do komórek dokonujących uzgodnień wskazanych na karcie uzgodnień, a wic przed jej podpisaniem (§ 1 ust. 4 oraz § 2 ust. 2-6 ww. procedury). W prowadzonym przez RZGW we Wrocławiu rejestrze umów ww. umowa została oznaczona numerem WR.4.ZOO.283.42.2021 z wpisaną datą zawarcia umowy 1 lutego 2021 r. Zgodnie z procedurą obiegu dokumentów obowiązującą w PGW WP numery nadawane są chronologicznie, a sąsiadujące numery jako datę zawarcia miały wskazaną datę 18 i 22 lutego 2021 r.

(akta kontroli str. 2108-2120, 2130-2139, 2224-2225)

Na stanowiących część rachunku potwierdzeniu prawidłowego wykonaniu pracy oraz na sprawozdaniach do rachunku (jako osoba upoważniona do zlecenia prac i nadzoru) potwierdzenia za miesiące styczeń – maj dokonywał Kierownik NW w Trzebnicy, będący jednocześnie zleceniobiorcą. Na ewidencji godzin wykonania umowy, jako odbiorca usługi oraz na raportach miesięcznych z wykonanych prac potwierdziła wykonanie [...]\*\*). w miesiącach maj – sierpień, mimo że osobą uprawnioną do zlecenia prac i nadzoru upoważniona była [...]\*\*).

(akta kontroli str. 2130-2139)

Dyrektor Zarządu Zlewni w Lesznie w zakresie zawarcia umowy bez zastosowania Regulaminu udzielania zamówień publicznych w PGW WP zeznała: „Nie wiem, dlaczego nie został zastosowany regulamin zamówień w przypadku sprawy w NW w Trzebnicy. Pracownicy NW wykonywali usługę sprzątnięcia ze względu na problemy w latach poprzednich w znalezieniu zewnętrznych wykonawców do świadczenia takiej usługi. Pan [...]\*\*) zastąpił pracownicę, która nie mogła wykonywać w 2021 r. usługi sprzątnięcia.” Dyrektor ZZ w Lesznie w zakresie terminu przekazania umowy do RZGW we Wrocławiu zeznała, że „(...) nie pamięta, kiedy zawiozła do RZGW we Wrocławiu podpisane umowy.” Na pytanie czy umowa zawierała numer oraz datę zawarcia Dyrektor ZZ w Lesznie zeznała: „Nie wiem. Umowy przekazywane do RZGW we Wrocławiu nie zawsze mają nadany numer czy datę ich zawarcia.” W zakresie dokonania uzgodnień po zawarciu umowy dyrektor ZZ w Lesznie zeznała: „Nie posiadam wiedzy w tym zakresie.” W zakresie rozbieżności pomiędzy datą wskazaną w umowie oraz danymi w rejestrze umów prowadzonym przez RZGW we Wrocławiu Dyrektor ZZ w Lesznie zeznała: „Nie wiem, kto mógł poprzedzić błąd polegający na niezapewnieniu zgodności pomiędzy datą na umowie a w rejestrze umów.” W zakresie potwierdzenia prawidłowego

<sup>57</sup> Załącznik do Zarządzenia nr 91/2020 Prezesa PGW WP z 29 grudnia 2020 r.

wykonaniu pracy na rachunkach, sprawozdaniach do rachunku oraz ewidencji godzin przez osoby inne niż wskazana w umowie Dyrektor ZZ w Lesznie zeznała: „Ze względu na zagrożenie pandemiczne w PGW WP ograniczono zgodnie z zaleceniami z KZGW kontrole i osobiste kontakty. Potwierdzenie wykonania usług było wykonywane przez inne osoby aniżeli wskazane w umowach ze względu na pracę zdalną lub nieobecność wyznaczonych osób. Nie zwracałam uwagi kto dokonywał kontroli rachunków.”.

(akta kontroli str. 2248-2253)

Dyrektor RZGW we Wrocławiu w zakresie zapewnienia nadzoru nad przedkładaniem do podpisu umów z pominięciem Regulaminu udzielania zamówień publicznych zeznał: „Nie pamiętam szczegółów w sprawie trybu organizacji pracy w tym czasie, ale na pewno praca była wykonywana w trybie pracy zdalnej. Zaistniałe uchybienia mogły wynikać z występujących specyficznych warunków. Być może w tym czasie pracownicy w dziale byli nieobecni w pracy ze względu na chorobę.”. Dyrektor RZGW we Wrocławiu zeznał: „W przypadku tego typu umów, tj. umów na sprzątanie przez pracowników NW, mogły zaistnieć przypadki retrospektywnego nanoszenia danych, ale w przypadku większych postępowań, w których wykonawcami są podmioty zewnętrzne, takich praktyk nie było.” W zakresie braku daty wpływu na rachunkach Dyrektor RZGW we Wrocławiu zeznał: „Rachunki nie docierały bezpośrednio do mnie, nie miałem wiedzy o takim uchybieniu. Taka sytuacja nie powinna mieć miejsca.”. W zakresie rozbieżności daty zawarcia na umowie oraz w rejestrze umów prowadzonych w RZGW we Wrocławiu Dyrektor zeznał: „Nie potrafię wyjaśnić przyczyn nadania numeru 42 umowie, o której mowa w pytaniu. Nie pamiętam dokładnie okoliczności podpisania umowy. W dniu 31 grudnia 2020 r. byłem w pracy i mogłem podpisać umowę, jeżeli mi ją przedłożono, której numer następnie nadano później. Ze względu na upływ czasu i brak śladów rewizyjnych nie mogę w 100% potwierdzić faktu jej podpisania 31 grudnia 2020 r.”.

(akta kontroli str. 2256-2261)

2. Brak dokonania przez Dyrektora Departamentu Organizacyjnego KZGW korekty Wniosku o wszczęcie zamówienia publicznego o wartości większej od wyrażonej w złotych równowartości 30 000 euro netto w zakresie składu komisji przetargowej, w postępowaniu na zakup fabrycznie nowych samochodów, a tym samym brak dokonania zmiany składu komisji przetargowej.

Była Dyrektorka Departamentu Organizacyjnego w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej PGW WP w dniu 26 listopada 2020 r. zatwierdziła wniosek o wszczęcie postępowania zamówienie publiczne na zakup fabrycznie nowych samochodów w 5 częściach nr KZGW/KOM/268/2020. W związku z tym powołana została komisja przetargowa, w skład której wchodziła jako sekretarz Pani [ ... ]\*\*). Z przedłożonej dokumentacji wynika, że [ ... ]\*\*\*) nie wykonywała w ww. postępowaniu żadnych czynności, a funkcję sekretarza pełniła [ ... ]\*\*).

Funkcję przewodniczącego komisji przetargowej pełniła była Dyrektorka Departamentu Organizacyjnego.

(akta kontroli str. 2229-2230, 2340-2434)

Zgodnie z art. 46 ust. 1 Regulaminu udzielania zamówień publicznych w PGW WP<sup>58</sup> „W postępowaniach o wartości większej od wyrażonej w złotych równowartości 30 tys. euro netto (...) dyrektor komórki organizacyjnej w KZGW, nadzorujący daną jednostkę lub komórkę organizacyjną inicjującą postępowanie, powołuje Komisję przetargową, zwana dalej „Komisją”.

Zgodnie z art. 5 ust. 3 pkt. 2 ww. regulaminu do zadań Wydziału Obsługi Zamówień należało m.in. wyznaczenie pracownika biorącego udział w pracach komisji przetargowej w charakterze sekretarza komisji przetargowej – w postępowaniach o wartości powyżej 30 tys. euro netto prowadzonych na potrzeby komórek organizacyjnych KZGW.

(akta kontroli str. 2268-2274)

[...]\*\*) wyjaśniła, że „Na polecenie Kierownika Wydziału Obsługi Zamówień pełniłam funkcję sekretarza komisji przetargowej.”. Dodatkowo w zakresie zmiany składu komisji wyjaśniła, że: „Zgłosiłam ustnie Kierownikowi Wydziału Obsługi Zamówień taką potrzebę, ale nie wiem, dlaczego ta sprawa nie została formalnie załatwiona.”.

(akta kontroli str. 2446)

Kierownik Wydziału Obsługi Zamówień w zakresie zgłoszenia zmiany w komisji przetargowej wyjaśnił, że: „Zmiana ta została ustalona ustnie i nie została odnotowana w dokumentach postępowania”.

(akta kontroli str. 2529)

Była Dyrektor Departamentu Organizacyjnego wyjaśniła, że: „Nie przypominam sobie, żeby wpłynął do mnie wniosek dotyczący zmiany w komisji przetargowej.” oraz dalej: „Prawdopodobnie zmiany w komisji nie dokonałam w związku z brakiem wniosku ze strony Zamówień Publicznych, które wyznaczają pracownika pełniącego funkcję sekretarza komisji.”.

(akta kontroli str. 2453)

Brak dokonania zmiany sekretarza komisji było działaniem nierzetelnym.

3. Brak korekty noty księgowej za nieterminowe przekazanie przedmiotu umowy, wystawionej przez Zarząd Zlewni we Wrocławiu w zakresie numeru rachunku bankowego, służący do rozliczenia dotacji udzielonej przez MI, co skutkowało przekazaniem przez KZGW do Ministerstwa Infrastruktury kwoty 2,5 tys. zł z tytułu kary umownej, pomimo że przedmiot umowy był sfinansowany ze środków własnych PGW WP.

PGW WP dokonało przelewu 2 lutego 2022 r. do Ministerstwa Infrastruktury kwoty 2 520 zł z tytułu kary za nieterminowe przekazanie przedmiotu umowy nr WR.2.ZPU.283.270.2021 z 23 sierpnia 2021 r., tj. „Projektu nasadzeń drzew na działkach należących do gm. Wrocław”, przy czym przedmiotowa operacja gospodarcza nie była ostatecznie sfinansowana ze środków dotacji w ramach umowy MI/DGWiŻŚ/2021/07/01/ZF z 16 lipca 2021 r. tylko ze środków własnych PGW WP.

(akta kontroli str. 2502)

Dyrektor Zarządu Zlewni we Wrocławiu wyjaśnił: „Przedmiotowa nota księgowa nr VSS2/3/12/2021 została wystawiona dnia 30.12.2021 r. ze wskazaniem konta dotacyjnego zgodnie z posiadaną wiedzą o rozliczeniu płatności za fakturę ze środków z dotacji uwzględnionych w planie. Nota księgowa nie została skorygowana. Informacje o braku możliwości uregulowania zaplanowanych

<sup>58</sup> Wprowadzonego zarządzeniem Prezesa PGW WP nr 40/2020.

środków z dotacji zobowiązania wynikającego z faktury 4/12/2021 wystawionej przez [ ... ]\*) zostały przekazane z RZGW do działu ZEF po fakcie wysłania przedmiotowej noty do kontrahenta.”.

(akta kontroli str. 2492)

Główna księgową wyjaśniła m.in., że „W wyniku pomyłki została wykonana dyspozycja zwrotu dotacji nr MI/DGWIŻiŚ/2021/07/01/ZF z dnia 16.07.2021 roku w kwocie 2 520,00 zł. dotyczącej wyegzekwowanej kary umownej do noty obciążeniowej VSS2/3/12/2021. Na nocie obciążeniowej zostało mylnie wskazane konto do zapłaty, jak również mylny dekret. Należność z tytułu kary umownej wpłynęła na nasze konto dotacji w dniu 26.01.2022 roku. Dekretacja noty obciążeniowej wskazywała, że kara umowna dotyczy środków z umowy dotacji 2021 i dlatego została zwrócona w dniu 27.01.2022 roku do KZGW. (...) Wyegzekwowana kara umowna dotyczyła umowy finansowanej ze środków własnych i w związku z tym nie powinna być przekazana do KZGW. Po potwierdzeniu, że płatność za fakturę, do której naliczono karę umowną nie była i nie będzie rozliczana w ramach dotacji udzielonej przez Ministerstwo Infrastruktury kwota 2 520,00 zł została zwrócona na konto środków własnych KZGW w dniu 25.03.2022 r.

(akta kontroli str. 3982-3988)

Powyższe działanie należy uznać za nierzetelne.

#### 4. Nierzetelne przygotowanie i realizacja umów na wykonanie dostaw.

Umowa nr KZGW/KIT/2021/71 na dostawę komputerów przenośnych oraz monitorów na kwotę łączną brutto 3 992,3 tys. zł została zawarta 21 czerwca 2021 r. na potrzeby realizacji części III zamówienia ogłoszonego w ramach postępowania nr KZGW/KIT/120/2020.

Z tym samym wykonawcą PGW WP zawarło wcześniej, tj. 24 lutego 2021 r. umowę nr KZGW/KIT/2021/14 na dostawę sprzętu komputerowego wraz z oprogramowaniem, w tym monitorów, na potrzeby realizacji części I ww. zamówienia.

W ramach obu umów wykonawca zobowiązany był dostarczyć do jednostek PGW WP m.in. monitor HP EliteDisplay E243.

W 18 marca 2021 r. w PGW WP zawarto aneks nr 1 do umowy nr KZGW/KIT/2021/14 w związku z brakiem możliwości dostarczenia przez wykonawcę monitorów HP EliteDisplay E243 w ramach umowy KZGW/KIT/2021/14 (części I ww. zamówienia publicznego), na skutek zaprzestania produkcji monitorów HP EliteDisplay E243 przez producenta<sup>59</sup>.

W treści umowy nr KZGW/KIT/2021/71, podpisywanej 95 dni po zawarciu aneksu do umowy KZGW/KIT/2021/14 nie uwzględniono faktu braku możliwości dostarczenia przez wykonawcę monitorów wskazanych w jego ofercie przetargowej, tj. HP EliteDisplay E243.

W okresie od 21 do 29 września 2021 r. sporządzono protokoły odbioru 1440 sztuk monitorów HP Inc. E24G4 w ramach realizacji umowy KZGW/KIT/2021/71 bez zmiany umowy, przy czym zgodnie z umową wykonawca powinien dostarczyć monitory HP EliteDisplay E243. Ostateczny odbiór przedmiotu umowy w formie protokolarnej nastąpił 30 września 2021 r.

<sup>59</sup> Oświadczenie producenta z dnia 3 marca 2021 r., notatka zamawiającego z 12 marca 2021 r., zawarcie aneksu nr 1 do umowy KZGW/KIT/2021/14 w dniu 18 marca 2021 r. dotyczącej realizacji części I zamówienia ogłoszonego w ramach postępowania nr KZGW/KIT/120/2020.

Aneks nr 1 do umowy nr KZGW/KIT/2021/71 zawarto 22 września 2021 r. w celu m.in. zmiany terminu wykonania przedmiotu ww. umowy, przy czym zgodnie z §4 umowy dostawa sprzętu powinna zostać pierwotnie wykonana w terminie 30 dni od dnia podpisania umowy, tj. do 21 lipca 2021 r. Zgodnie z treścią aneksu nr 1 Wykonawca poinformował w dniu 16 lipca 2021 r. o problemach z terminowym wykonaniem umowy.

W celu odbioru końcowego przedmiotu umowy KZGW/KIT/2021/71 sporządzona została notatka w sprawie przyczyn odbioru innego modelu monitora, w której wskazano m.in. "(...) Analogiczna sytuacja wystąpiła podczas realizacji III części zamówienia, której wykonawcą jest również firma [ ... ]\*", jednak w przypadku tej umowy wykonawca przed przeprowadzeniem fizycznych dostaw do wskazanych siedzib PGWWP nie powiadomił osób reprezentujących zamawiającego o zmianie modelu dostarczanych monitorów na taki jak w umowie nr KZGW/KIT/2021/14. Wykonawca prawdopodobnie domniemywał, że nie zachodzi konieczność wnioskowania o tożsamą zmianę modelu, dla obu umów zawartych w ramach jednego postępowania. W tym samym okresie czasu strony procedowały aneks nr 1 do umowy nr KZGW/KIT/2021/71 potwierdzający w szczególności termin realizacji na 30 września 2021 r. Aneks ostatecznie został zawarty w dniu 22.09.2021 r. Pomimo braku aneksu do umowy w przedmiocie zmiany modelu monitorów, zamawiający w dniach 21-30.09.2021 r. przyjął protokołami odbioru sprzęt mając pewność (na podstawie zmian do umowy KZGW/KIT/2021/14), że dostarczony monitor HP Inc. E24G4 spełnia tożsame warunki techniczne dla części I i III zamówienia. Uruchomienie złożonej procedury aneksowania umowy w zakresie potwierdzenia zmiany modelu urządzenia w trakcie odbiorów wstrzymałoby proces dostaw i uniemożliwiłoby dochowanie oczekiwanego terminu ich zakończenia na 30 września br. W interesie zamawiającego było zachowanie uzgodnionego terminu dostaw z uwagi na duże zapotrzebowanie na komputery przenośne w związku z m.in.: zagrożeniem kolejną falą zachorowań na COVID-19, fluktuacją kadrową, brakiem dostępności towaru na rynku oraz z uwagi na wcześniej już skumulowane opóźnienia wynikające z długotrwałej procedury przetargowej (m.in. odwołanie do KIO). W związku z faktem, iż zamawiający miał pewność zgodności dostarczanych urządzeń ze specyfikacją, pomimo braku formalnej zmiany modelu monitora poprzez aneks, przyjął dostarczony sprzęt i dokonał odbioru przedmiotu umowy."

(akta kontroli: str. 3989-4116)

W sprawie podpisania aneksu do ww. umowy 63 dni po upływie pierwotnego terminu dostawy sprzętu Prezes PGW WP wyjaśnił m.in. "(...) Wykonawca pismem z dnia 16.07.2021 r. poinformował zamawiającego o okolicznościach związanych z pandemią COVID-19 uniemożliwiających zrealizowanie dostawy we wskazanym w umowie terminie. Po zapoznaniu się z przesłaną w sprawie dokumentacją, działając na podstawie art. 15r Ustawy z dnia 02.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych w dniu 28.07.2021 r. Pan [ ... ]\* - Kierownik Wydziału Wsparcia, będący osobą upoważnioną do kontaktów i uzgodnień z Wykonawcą (zgodnie z § 7 ust. 1 i 2 umowy) potwierdził mailowo, iż PGW WP przychyliła się do złożonego wniosku i akceptuje zaproponowany termin dostawy tj. 30.09.2021 r. Jednocześnie Zamawiający niezwłocznie przystąpił do procesu sporządzenia aneksu do umowy. Na wydłużony czas procedowania aneksu bezpośredni wpływ miała nieobecność pracowników spowodowana chorobą oraz okresem urlopowym. W związku z powyższym w dniu 16.09.2021 zarówno drogą mailową



jak i pocztą tradycyjną zostało przesłane pismo nr KI.040.2.2021 podpisane przez (...) Prezesa (...) potwierdzające wolę zawarcia aneksu wraz z projektem aneksu nr 1 do umowy KZGW/KIT/2021/71. Aneks po uzyskaniu wszelkich wymaganych akceptacji został zawarty w dniu 22.09.2021 r., jednakże zgodnie z § 3 ust. 2 aneksu wszedł w życie z dniem 21.07.2021 r.”.

Ponadto wyjaśnił m.in., że „Na etapie zawierania umowy na realizację III części zamówienia ogłoszonego w ramach postępowania nr KZGW/KIT/120/2020, Wykonawca nie zgłaszał zmian do złożonej oferty, (...) Zamawiający na tym etapie nie dysponował wiedzą, czy Wykonawca w związku z realizacją umowy nr KZGW/KIT/2021/71 nie będzie w posiadaniu pierwotnie oferowanego monitora HP EliteDisplay E243. Zamawiający domniemywał, że skoro Wykonawca nie zgłasza zmiany modelu monitora HP EliteDisplay E243 pomimo wycofania go z produkcji, biorąc pod uwagę dłuższy termin realizacji dla III części w stosunku do I części postępowania nr KZGW/KIT/120/2020, pozyskał na rynku sprzętu komputerowego oferowany pierwotnie model monitora. W trakcie procedowania aneksu nr 1 do umowy jak i w momencie rozpoczęcia dostaw do poszczególnych lokalizacji PGW WP, Wykonawca nie powiadomił Zamawiającego o zmianie dostarczanych modeli monitorów na takie jakie były dostarczone w ramach umowy na I część postępowania KZGW/KIT/120/2020. Wykonawca prawdopodobnie domniemywał, że nie zachodzi konieczność wnioskowania o tożsamą zmianę modelu, dla obu umów zawartych w ramach jednego postępowania.”.

(akta kontroli str. 3992-3995)

Zawarcie aneksu nr 1 do umowy nr KZGW/KIT/2021/71 po upływie pierwotnego terminu dostawy sprzętu komputerowego, w tym w szczególności udzielenie odpowiedzi wykonawcy w sprawie woli zmiany terminu 27 lipca 2021 r. oraz nieuregulowanie w treści umowy kwestii typu monitora przed dokonaniem ostatecznego obioru sprzętu należy uznać za działanie nierzetelne.

5. Udzielenie dofinansowania pjb z naruszeniem zasad prowadzenia gospodarki finansowej w PGW WP.

Prezes PGW WP zawarł 22 czerwca 2021 r. z GIOŚ umowę nr KZGW/KZ/2021/78, finansowaną ze środków PGW WP (poprzez poz. 59 rezerw celowych), na realizację przedsięwzięcia „Zadania związane z prowadzeniem kontroli i monitoringu wód w zakresie wdrażania dyrektywy 91/676/EWG<sup>60</sup> dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego”.

Umowa zobowiązywała GIOŚ m.in. do zakupu samochodów i odzieży ochronnej z przeznaczeniem na wyposażenie wioś, pomimo że zgodnie z art. 3 oraz art. 3a ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska<sup>61</sup> wojewódzki inspektor ochrony środowiska jest organem rządowej administracji zespolonej w województwie, a Główny Inspektor Ochrony Środowiska jest centralnym organem administracji rządowej nadzorowanym przez ministra właściwego do spraw klimatu.

(akta kontroli str. 3773-3779)

Dofinansowanie zadania zostało uzgodnione, stosownie do § 9 ust. 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Państwowego

---

<sup>60</sup> Dz.U.U.E.L.1991.375.1.

<sup>61</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1070.

Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie<sup>62</sup>, wyłącznie z ministrem Klimatu i Środowiska oraz Ministrem Infrastruktury, pomimo że dotyczyła także wsparcia wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska. Jak oświadczył Sekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury „(...) lista zadań przed zaakceptowaniem przez Ministra Infrastruktury została podpisana przez Ministra Klimatu i Środowiska oraz Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Uzgadniając listy zadań zakwalifikowanych do dofinansowania ze środków PGW WP Ministerstwo ocenia zaproponowane zadania pod względem merytorycznym. (...) zadanie zostało ocenione, wyłącznie w zakresie jego znaczenia dla dostarczenia informacji na temat skuteczności Programu działań oraz postępów we wdrażaniu dyrektywy azotanowej”.

(akta kontroli str. 1699-1704, 1861-1852)

Prezes PGW WP wyjaśnił m.in., że: „Decyzja o finansowaniu przez PGW WP zadania pn. *Zadania związane z prowadzeniem kontroli i monitoringu wód w zakresie wdrażania dyrektywy 91/676/EWG*” wynikała z Prawa wodnego. Zgodnie z Prawem wodnym (art. 104) i dyrektywą 91/676/EWG dotyczą ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego, tzw. dyrektywą azotanową, w celu zmniejszenia zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobiegania dalszemu zanieczyszczeniu opracowuje się i wdraża na obszarze całego państwa program działań. „*Program działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu*” został przyjęty przez Radę Ministrów rozporządzeniem z dnia 5 czerwca 2018 r.<sup>63</sup> Pełne wdrożenie dyrektywy azotanowej oznacza konieczność prowadzenia stałej kontroli stosowania „*Programu działań...*” przez podmioty prowadzące produkcję rolną oraz działalność, w ramach której są przechowywane odchody zwierzęce lub stosowane nawozy. Zgodnie z art. 108 Prawa wodnego kontroli tej dokonują właściwe inspekcje ochrony środowiska. Biorąc pod uwagę konieczność pełnego wdrożenia dyrektywy azotanowej ustawodawca już na etapie prac nad ustawą Prawo wodne zaplanował w Ocenie Skutków Regulacji finansowanie przez PGW WP działań Inspekcji Ochrony Środowiska w tym zakresie. Znalazło to odzwierciedlenie również z przepisie art. 253 Prawa wodnego, zgodnie z którym środki Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie mogą być przeznaczone na dofinansowanie zadań z zakresu gospodarki wodnej realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe (pjb)”.

(akta kontroli str. 1705-1712)

Kontrola NIK nr P/22/001 w GIOŚ wykazała, że w wyniku realizacji tej umowy spośród 30 zakupionych samochodów 28 zostało przekazanych do wioś na podstawie dokumentów przekazania środka trwałego (PT), w których podano „nieodpłatne przekazanie na podstawie rozporządzenia z dnia 22 października 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa<sup>64</sup> (§ 38 ust. 7) na realizację zadania pt. Zadania związane z prowadzeniem kontroli i monitoringu wód (...)”.

(akta kontroli str. 1731-1738)

Jak wyjaśnił Prezes PGW WP: „Do PGW WP nie napływały jakiegokolwiek sygnały, że zakupiony sprzęt przekazywany był przez GIOŚ do wioś jako majątek zbędny. (...) w związku z bardzo krótkim okresem realizacji umowy z jednej strony,

<sup>62</sup> Dz.U. poz. 2492.

<sup>63</sup> Dz. U. poz. 1339.

<sup>64</sup> Dz. U. poz. 2004, ze zm.

z drugiej strony przebiegającą w tym okresie kolejną falą pandemii covid-19, w 2021 roku nie były prowadzone kontrole dotyczące realizacji zadania bezpośrednio u Wykonawcy – GIOŚ. Kontakty i bieżący monitoring przebiegu realizacji umowy odbywał się najczęściej w trybie roboczym, poprzez kontakt telefoniczny. (...) W związku z informacją (...), że „GIOŚ przekazywał do WIOŚ-ów np. zakupione samochody jako majątek zbędny”, Wody Polskie zwróciły się do GIOŚ o wyjaśnienie tej kwestii. W odpowiedzi GIOŚ poinformował, że w dokumentach PT dotyczących samochodów nie ma sformułowania jakoby był to majątek zbędny dla GIOŚ”.

Jednak dołączone do wyjaśnień Prezesa PGW WP pismo GIOŚ wskazuje jednoznacznie, że podstawą przekazania przedmiotowych samochodów z GIOŚ do wioś był § 38 ust. 7 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa. Należy zauważyć, że przytoczony § 38 umieszczony został w rozdziale 4 tego rozporządzenia „przekazywanie i darowizna zbędnych lub zużytych składników rzeczowych majątku ruchomego”, a ust. 7 dotyczy wykonywania przez jednostkę samorządu terytorialnego zadań publicznych z zakresu administracji rządowej.

Należy podkreślić, że wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska nie są jednostkami samorządu terytorialnego. Ponadto wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska finansowane są z budżetów wojewodów (część 85 budżetu państwa), a GIOŚ finansowany jest jako dysponent III stopnia z części 51 – Klimat, którego dysponentem jest Minister Klimatu i Środowiska. Jak wyjaśnił Prezes PGW WP: „Organami Inspekcji są zarówno GIOŚ jak i wioś. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska Główny Inspektor Ochrony Środowiska kieruje działalnością inspekcji ochrony środowiska rozumianej jako całość i wnioskując o sprzęt dla wioś ponosi odpowiedzialność za postępowanie w tym zakresie zgodnie z obowiązującymi przepisami, także w odniesieniu do finansowania zadań. (...) Przekazywanie sprzętu pomiędzy jednostkami Inspekcji Ochrony Środowiska będącymi państwowymi jednostkami budżetowymi jest ściśle regulowane odrębnymi przepisami i GIOŚ koordynujący działania inspekcji odpowiada za zgodne z prawem postępowanie w tej dziedzinie”.

(akta kontroli str. 1705-1712)

Art. 4a ust. 1 pkt 4 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska upoważnia Głównego Inspektora do kierowania działalnością Inspekcji Ochrony Środowiska, w tym do organizowania i koordynowania kontroli podmiotów korzystających ze środowiska o zasięgu lub znaczeniu ponad wojewódzkim, a nie do finansowania ich działalności. W związku z powyższym o ile GIOŚ kieruje działalnością wioś i jako taki może prowadzić rozeznanie odnośnie potrzeb wioś w zakresie sprzętu niezbędnego do prawidłowej realizacji zadań to nie ma ustawowych uprawnień do finansowania tych działań, ani reprezentowania wioś w pozyskiwaniu środków finansowych z PGW WP. Nie ma też podstawy prawnej do przekazywania takiego sprzętu.

NIK nie kwestionuje celowości dofinansowania przez PGW WP działalności wioś w zakresie wdrażania dyrektywy azotanowej. Niemniej dofinansowanie tego typu jednostkom powinno zostać przeprowadzone z uwzględnieniem rozdzielnosci finansowania GIOŚ i wioś. Stosownie do § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie to PGW WP zobowiązane jest do uzgodnienia dofinansowania z dysponentami właściwych części budżetowych. A w wypadku dofinansowania wioś – takimi dysponentami są właściwi terytorialnie wojewodowie. Brak powyższych uzgodnień w przypadku

przedmiotowej umowy jest w ocenie NIK naruszeniem powyższego przepisu. A w wyniku tego naruszenia doszło do rozliczenia przez PGW WP dotacji, w której zakupiony przez GIOŚ nowy sprzęt, został uznany za zbędny i jako taki przekazany do dyspozycji wioś.

Biorąc powyższe pod uwagę działanie to NIK ocenia jako nielegalne i niezgodne z zasadą przejrzystości finansów publicznych. Przy czym wobec prawidłowego przeprowadzenia uzgodnień z dysponentem III stopnia z części 51 (właściwego dla GIOŚ) należy uznać, że nieprawidłowość ta ograniczona jest do części dotacji przeznaczonej dla wioś, tj. sfinansowania zakupu odzieży ochronnej na 742,0 tys. zł oraz 28 samochodów osobowych na 6 857,2 tys. zł.

6. Wydatkowanie środków na zadania nieleżące w kompetencji Prezesa PGW WP, w tym niezgodnie z pzp.

Prezes PGW WP zawarł z [ ... ]\*) umowę: nr KZGW/KN/2021/88 z 8 lipca 2021 r. na dostawę opracowań powstałych w toku prac nad Programem Rozwoju Odrzańskiej Drogi Wodnej o wartości 8 001,7 tys. zł oraz z [ ... ]\*) umowę nr KZGW/KN/2021/23 z 26 marca 2021 r. na dostawę Studium wykonalności dla kompleksowego zagospodarowania międzynarodowych dróg wodnych: E-40 dla rzeki Wisły na odcinku od Gdańska do Warszawy, E-40 od Warszawy do granicy Polska-Białoruś (Brześć) oraz E-70 na odcinku od Wisły do Zalewu Wiślanego (Elbląg) o wartości 5 297,4 tys. zł.

Udzielenie zamówienia na dostawę ww. opracowań nie znajduje uzasadnienia w ustawowych i statutowych celach działalności PGW WP, bowiem art. 240 ust. 2 pkt 21 w związku z art. 193 ust. 6 Prawa wodnego wyłącza właściwość PGW WP w zakresie budowy, przebudowy i modernizacji dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym. Stosownie do art. 357 tej ustawy kompetencje w zakresie budowy, przebudowy i modernizacji dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym przyznane są organom administracji żeglugi śródlądowej w rozumieniu art. 6 ust 1 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludzie śródlądowej<sup>65</sup>.

Zastępca Prezesa PGW WP w odpowiedzi na pytanie skierowane do Prezesa PGW WP wyjaśnił, że: „Przedmiotowe opracowania mają fundamentalne znaczenie (...) Pozwolą PGW Wody Polskie pełnić rolę inwestora w procesie budowlanym na lepsze przygotowanie procesu budowlanego (...). W pierwszej kolejności pozyskane materiały posłużą do opracowania przez Ministerstwo Programów Rozwoju Odrzańskiej Drogi Wodnej oraz Drogi Wodnej Wisła”.

Zdaniem NIK zakupu przez PGW WP dokumentacji potrzebnej do „przygotowania procesu budowlanego” i zaangażowania PGW WP w przygotowanie inwestycji na drogach wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym nie można uzasadniać art. 543 Prawa wodnego, na który powołuje się Zastępca Prezesa. Artykuł ten ma charakter przepisu przejściowego i pozwala jedynie dokończyć inwestycje rozpoczęte przez zarządy gospodarki wodnej likwidowane nowelizacją ustawy, a nie przygotowywać nowe.

Zastępca Prezesa PGW WP w odpowiedzi na pytanie skierowane do Prezesa PGW WP wyjaśnił m.in., że: „(...) w związku z tym, że nie wyznaczono śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym, wyżej wymienione działania na wszystkich drogach wodnych w Polsce spoczywają na PGW Wody Polskie”.

---

<sup>65</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1863, ze zm.

Pomimo ustawowej delegacji Rada Ministrów nie określiła w drodze rozporządzenia, o którym mowa w art. 193 ust 7 Prawa wodnego, śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym (na co NIK zwracała uwagę po kontroli KIN 430.014.2019<sup>66</sup>), to jednak dzięki ratyfikacji<sup>67</sup> Europejskiego porozumienia w sprawie głównych śródlądowych dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym (AGN)<sup>68</sup> określono na terenie Polski główne śródlądowe drogi wodne o znaczeniu międzynarodowym, wskazując, że drogi wodne E-30, E-40 i E-70 są drogami wodnymi o szczególnym znaczeniu transportowym w rozumieniu przepisów krajowych wyrażonych w art. 197 ust. 4 Prawa wodnego (pomimo braku wydania stosownego rozporządzenia w tym zakresie). NIK podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone w kontroli KIN 430.014.2019, że PGW WP nie są właściwym organem do prowadzenia inwestycji w zakresie dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym.

Zakupu dokonano w wyniku polecenia wydanego 24 września 2020 r. Prezesowi PGW WP, w trybie art. 354 ust 2 pkt 1 Prawa wodnego, przez Podsekretarz stanu (działającej z upoważnienia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej). Dyrektor Departamentu Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej w MI w odpowiedzi na pytanie skierowane do Sekretarza stanu w MI wyjaśniła m.in., że: „Opracowania pozyskane przez PGW WP, (...) mogą zostać wykorzystane przez PGW WP w procesie planowania i realizacji inwestycji w zakresie gospodarki wodnej, np. budowa nowych budowli hydrotechnicznych, modernizacja istniejących stopni wodnych. (...) Odnosząc się do kwestii dróg wodnych „o szczególnym znaczeniu transportowym” informuję, że obecnie trwają prace nad nowelizacją ustawy Prawo wodne uwzględniające wprowadzenie zmian dotyczących wyznaczenia dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym, które docelowo zastąpią drogi wodne o szczególnym znaczeniu transportowym. W projekcie ustawy o zmianie ustawy o żegludze śródlądowej i niektórych innych ustaw (UD128) wprowadzono regulacje usuwające pojęcie „drogi wodne o szczególnym znaczeniu transportowym” i w konsekwencji przyznające pełnie kompetencji inwestorskich do PGW WP dla wszystkich dróg wodnych w Polsce. Ponadto wskazała także, że w roku 2017 nawiązano współpracę z [ ... ]\*) oraz [ ... ]\*), w której podejmowano ustalenia odnośnie działań mających na celu przygotowanie opracowań stanowiących element merytorycznego wkładu do projektów programów rozwoju dróg wodnych: Odrzańskiej Drogi Wodnej oraz Drogi Wodnej Rzeki Wisły. Następnie, w 2021 roku, minister właściwy ds. żeglugi śródlądowej podjął działania na rzecz pozyskania uzyskanych w toku prac nad ww. programami produktów zawierając z ich właścicielem – Państwowym Gospodarstwem Wody Polskie – umowy licencyjne na wykorzystanie ww. produktów”.

Ponadto polecenie wydane 24 września 2020 r. Prezesowi PGW WP w trybie art. 354 ust 2 pkt 1 Prawa wodnego przez Podsekretarz stanu (działającej z upoważnienia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej) wskazywało pozyskanie produktów działalności:

---

<sup>66</sup> Wnioskując o spowodowanie realizacji przez Radę Ministrów obowiązku określonego w art. 193 ust. 7 Prawa wodnego, tj. określenia, w drodze rozporządzenia, śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym, kierując się potrzebą zapewnienia warunków do zrównoważonego rozwoju systemu transportowego kraju.

<sup>67</sup> Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o ratyfikacji Europejskiego porozumienia w sprawie głównych śródlądowych dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym (AGN), sporządzonego w Genewie dnia 19 stycznia 1996 r. – Dz.U. z 2017 r. poz. 186.

<sup>68</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1137.

- [...]\*) – uzyskanych w toku prac nad Programem Rozwoju Odrzańskiej Drogi Wodnej oraz
- [...]\*) – uzyskanych w toku ww. prac nad Programem Rozwoju Drogi Wodnej Rzeki Wisły”.

Zobowiązywało także Prezesa PGW WP do wykonania powyższego polecenia do dnia 30 listopada 2020 r. (67 dni). Po otrzymaniu polecenia Prezes PGW WP 26 listopada 2020 r. wszczął postępowania o udzielenie zamówienia KZGW/KNO/284/2020 i KZGW/KNO/284/2020 w trybie artykułu 67 ust.1 pkt 1 pzp. Zamówienia nie były uwzględnione w planie postępowań o udzielenie zamówień PGW WP. W dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia w trybie zamówienia z wolnej ręki wybór trybu postępowania uzasadniano posiadaniem monopolu jednego wykonawcy na realizację przedmiotu zamówienia oraz posiadanie praw wyłącznych przez wskazane w poleceniu Ministra podmioty. Arbitralnie uznano, że spełnione są przesłanki zastosowania art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b pzp – czyli brak rozwiązań alternatywnych i zastępczych. Wskazywano, że „prowadzenie w trybie konkurencyjnym postępowania, którego efektem miałyby być dopiero opracowanie (ponowne) tego dokumentu – samo w sobie – byłoby działaniem sprzecznym z wymogami racjonalności. W dodatku czas potrzebny na przygotowanie i przeprowadzenie postępowania w trybie konkurencyjnym to ok. 6 miesięcy, a wytworzenie takiej dokumentacji – kolejne 18-24 miesiące. (...) Z całą pewnością dopuszczenie rozwiązania alternatywnego lub zastępczego nie powinno zagrażać realizacji przedmiotu zamówienia. (...) Zamawiający nie dokonał też zawężenia parametrów zamówienia w celu wyeliminowania konkurencji. Rozeznanie rynku wskazuje na możliwość opracowania przedmiotowej dokumentacji także przez inne podmioty działające na rynku. Przedstawione przez Zamawiającego parametry/wymogi nie wyłączałyby więc możliwości nabycia tego opracowania od innego wykonawcy, o ile przedmiotem zamówienia byłaby usługa, a nie dostawa”.

Zamawiający arbitralnie uznał, że przedmiotem zamówienia ma być dostawa a nie usługa czym wykluczył konkurencję. Nie sporządzono także opisu przedmiotu zamówienia określając je:

- „Dostawa opracowań powstałych w toku prac nad Programem Rozwoju Odrzańskiej Drogi Wodnej w tym przeniesienie autorskich praw majątkowych i udzielenie zezwoleń na wykonywanie zależnych praw autorskich do przedmiotowego opracowania”,
- „Dostawa dokumentacji pn. Studium wykonalności dla kompleksowego zagospodarowania międzynarodowych dróg wodnych: E-40 dla rzeki Wisły na odcinku od Gdańska do Warszawy, E-40 od Warszawy do granicy Polska-Białoruś (Brześć) oraz E-70 na odcinku od Wisły do Zalewu Wiślanego (Elbląg)”.

Zamawiający uzasadnił potrzebę zakupu opracowań powstałych w toku prac nad Programem Rozwoju Odrzańskiej Drogi Wodnej „potrzebą realizacji celu – zapewnienia zrównoważonej gospodarki wodnej na drogach wodnych w Polsce”. A w protokole postępowania o udzielenie zamówienia w trybie z wolej ręki pn. Studium wykonalności dla kompleksowego zagospodarowania międzynarodowych dróg wodnych: E-40 dla rzeki Wisły na odcinku od Gdańska do Warszawy, E-40 od Warszawy do granicy Polska-Białoruś (Brześć) oraz E-70 na odcinku od Wisły do Zalewu Wiślanego (Elbląg) wskazał potrzebę nabycia tej dokumentacji dla „dalszej sprawnej realizacji prac nad Programem Rozwoju

Drogi Wodnej Rzeki Wisły i możliwie jak najszybszego osiągnięcia ważnych celów o charakterze publicznym”. Należy podkreślić, że opracowanie Programu Rozwoju Drogi Wodnej Rzeki Wisły jest obowiązkiem Ministra właściwego do spraw żeglugi śródlądowej zgodnie z art. 42a ustawy o żegludzie śródlądowej. W toku kontroli stwierdzono, że jedynym udokumentowanym sposobem wykorzystania opracowań było ich nieodpłatne przekazanie do MI.

(akta kontroli str. 1670-1686, 1748-1836)

Zakup przedmiotowych opracowań dotyczących dróg wodnych w ciągu dróg wodnych określonych jako E-30 E-40 i E-70 stosownie do Europejskiego porozumienia w sprawie głównych śródlądowych dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym (AGN) nie ma uzasadnienia w ustawowo i statutowo zdefiniowanych celach działalności PGW WP, gdyż art. 240 ust. 2 pkt 21 w związku z art. 193 ust. 6 Prawa wodnego wyłącza właściwość PGW WP w zakresie budowy przebudowy i modernizacji dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym.

Biorąc powyższe pod uwagę, zdaniem NIK zakup powyższych opracowań przez PGW WP był wydatkiem niecelowym i niegospodarnym w sytuacji, gdy zgłaszane przez rzgw potrzeby finansowe na działania związane z utrzymaniem wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa, należące do podstawowych ustawowych obowiązków PGW WP, były w 2021 r. pokryte jedynie w 30,5%. W toku kontroli nie przedłożono dokumentów potwierdzających zasadność dokonanego wyboru trybu zamówienia. Zdaniem NIK postępowanie należy uznać za niezgodne z pzp.

7. Zaplanowanie przez PGW WP w planach finansowych na rok 2020 oraz na rok 2021 dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla wszystkich pracowników PGW WP w sytuacji, gdy nie został zawarty zbiorowy układ pracy, było niezgodne z § 3 ust. 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie<sup>69</sup> (dalej: *rozporządzenie RM*).

Zgodnie z § 3 ust. 6 rozporządzenia RM w wynagrodzeniach osobowych planuje się dodatkowe wynagrodzenie roczne dla pracowników Wód Polskich, z wyłączeniem Prezesa Wód Polskich, jego zastępców i osób zatrudnionych na stanowisku głównego księgowego i jego zastępców, jeżeli dodatkowe wynagrodzenie roczne dla pracowników Wód Polskich jest przewidziane w układzie zbiorowym pracy w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy<sup>70</sup>.

PGW WP zostały utworzone z dniem 1 stycznia 2018 r. W momencie utworzenia część pracowników PGW WP była objęta Ponadzakładowym układem zbiorowym pracy dla pracowników zatrudnionych w jednostkach gospodarki wodnej państwowej strefy budżetowej z dnia 4 kwietnia 2008 r. (dalej: *Układ zbiorowy*), w którym to w § 30 wskazano, że „Pracownikowi przysługuje dodatkowe wynagrodzenie roczne na zasadach określonych w ustawie z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek strefy budżetowej (Dz. U. Nr 160, poz. 1080 ze zm.)”.

(akta kontroli str. 1893-1933)

Zgodnie z art. 241<sup>8</sup> k.p. po roku od dnia utworzenia wygaś obowiązek PGW WP stosowania postanowień *Układu zbiorowego*. Pomimo tego, jego postanowienia

<sup>69</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2492.

<sup>70</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, ze zm. – dalej: „k.p.”.

nadal kształtowały stosunki pracy pracowników, którzy byli nim objęci. Na mocy art. 23<sup>1</sup> § 1 k.p. PGW WP było stroną w tych stosunkach pracy. Wobec niewypowiedzenia dotychczasowych warunków pracy w zakresie prawa tych pracowników do dodatkowego wynagrodzenia rocznego PGW WP było obowiązane w odniesieniu do nich planować środki na dodatkowe wynagrodzenie roczne. Brak było natomiast do tego podstaw w odniesieniu do pracowników PGW WP nieobjętych układem zbiorowym, o którym mowa w § 3 ust. 6 *rozporządzenia RM*. Wprawdzie w okresie objętym kontrolą prowadzone były w tej sprawie negocjacje, lecz nie zostały one zakończone i układ nie został zawarty.

31 grudnia 2020 r. Prezes PGW WP wydał decyzję, w której wskazał, że dodatkowe wynagrodzenie roczne za 2020 r. zostanie wypłacone wszystkim pracownikom PGW WP, proporcjonalnie do przepracowanego okresu, pod warunkiem, że okres ten wynosił co najmniej 6 miesięcy (wskazując wyjątki w § 1 ust. 4 i 5). Decyzją ustalono wypłatę wynagrodzenia rocznego w wysokości 12% sumy wynagrodzenia za pracę otrzymanego przez pracownika w ciągu roku kalendarzowego, za który przysługiwało to wynagrodzenie (§ 1 ust. 6).

31 grudnia 2021 r. Prezes PGW WP wydał zarządzenie nr 90/2021 w sprawie dodatkowego wynagrodzenia rocznego za rok 2021 dla pracowników PGW WP, którego treść (oprócz poziomu % sumy wynagrodzenia za pracę) była zbieżna z decyzją wydaną w 2020 r. w tym zakresie. Ww. zarządzeniu Prezes PGW WP ustalił wysokość dodatkowego rocznego wynagrodzenia na poziomie 8,5% sumy wynagrodzenia za pracę otrzymanego przez pracownika w ciągu roku kalendarzowego, za który przysługiwało to wynagrodzenie (§ 1 ust. 6).

(akta kontroli str. 1996-1997, 2002)

Zastępca Prezesa PGW WP wyjaśniła, że „Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie zgodnie z § 3 ust. 6 *rozporządzenia Rady Ministrów* z dnia 27 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, planuje się dodatkowe wynagrodzenie roczne (DWR) dla pracowników Wód Polskich. Dodatkowe wynagrodzenie roczne jest planowane dla wszystkich pracowników PGW WP zgodnie z art. 18 Kodeksu pracy, w myśl którego wszyscy pracownicy powinni być traktowani w zakresie nawiązania, rozwiązania stosunku pracy oraz warunków zatrudnienia. W związku z powyższym DWR jest planowane dla wszystkich pracowników w jednakowej wysokości t.j. minimum 8,5% rocznego wynagrodzenia za pracę. (...)”.

(akta kontroli str. 2019-2022)

Należy uznać za niezgodne z § 3 ust. 6 *rozporządzenia RM* zaplanowanie przez PGW WP w ramach wynagrodzenia 8,5% dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2020 r. oraz 2021 r. dla pracowników, którym to prawo nie przysługiwało z powodu niezawarcia układu zbiorowego, o którym mowa jest w ww. przepisie *rozporządzenia RM*. NIK zauważa, że skutkiem tego było nieuprawnione zwiększenie planów finansowych na rok 2020 oraz 2021 w pozycji wynagrodzenia oraz umożliwiło następnie Prezesowi PGW WP podjęcie decyzji o wypłaceniu dodatkowego wynagrodzenia za 2020 r. w wysokości 12% oraz wydania zarządzenia w sprawie wypłacenia wynagrodzenia dodatkowego za 2021 r.



### 1.3 Realizacja zadań

W związku z nierzetelnym przygotowaniem przez PGW WP sprawozdania RB-BZ2 niemożliwe jest wskazanie poziomu wykonania kosztów w układzie zadaniowym (szczegółowy opis znajduje się w obszarze 2).

W ramach funkcji 11 Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic realizowano 1 zadanie, 1 podzadanie i 2 działania. Na realizację zadania 11.4W Gotowość struktur administracyjno-gospodarczych kraju do obrony państwa poniesiono koszty w wys. 673,8 tys. zł.

W ramach funkcji 12 Środowisko realizowano jedno zadanie – 12.5 W Ochrona wód i gospodarowanie zasobami wodnymi, a w jego ramach 3 podzadania i 11 działań. Wykonanie wyniosło 1 711 057,2 tys. zł.

Na realizację poszczególnych podzadań poniesiono następujące koszty:

- Podzadanie 12.5.1.W Kształtowanie, ochrona i wykorzystanie zasobów wodnych – 303 250,5 tys. zł. Osiągnięta wartość miernika, określonego jako stopień zaawansowania prac nad II aktualizacją planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (w %), wyniosła planowane 100%.
- Podzadanie 12.5.2.W Utrzymanie wód i urządzeń wodnych wraz z infrastrukturą związaną z gospodarowaniem zasobami wodnymi – 1 204 844,9 tys. zł. Osiągnięta wartość miernika, określonego jako stopień realizacji potrzeb w zakresie utrzymania majątku Skarbu Państwa przy konieczności zachowania jego dobrego stanu (w %) wyniosła 30,5% wobec przewidywanych 28% (108,9% planowanej wartości).
- Podzadanie 12.5.3.W Ochrona przeciwpowodziowa – 202 961,9 tys. zł. Osiągnięta wartość miernika, określonego jako liczba realizowanych w danym roku przedsięwzięć wynikających z planów zarządzania ryzykiem powodziowym (w szt.) osiągnęła zaplanowaną wartość 239.

(akta kontroli str. 2639-2641)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

**OCENA CZĄSTKOWA**

Zrealizowane przez PGW WP koszty w 2021 r. wyniosły 2 262 058,1 tys. zł i były o 190 740,6 tys. zł wyższe niż planowano (o 9,2%). Główną przyczyną były wyższe, w porównaniu do lat poprzednich, koszty z tytułu amortyzacji i pozostałych kosztów funkcjonowania. Koszty z tytułu amortyzacji były o 24,2% wyższe od kosztów wykonanych w 2020 r. i stanowiły 25,3% ogółem wykonanych kosztów w 2021 r., a wykonanie kosztów z tytułu pozostałych kosztów funkcjonowania, w związku z m.in. zawiązaniem rezerwy, było na poziomie 384,2% planu po zmianach. Jednocześnie wykonanie kosztów z tytułu usług obcych osiągnięto na poziomie 60,6% planu po zmianach.

Otrzymane w 2021 r. dotacje z budżetu państwa zostały łącznie wykorzystane na poziomie 95,9% wartości określonych umowami dotacji. Stopień wykorzystania środków dotacji, z poszczególnych umów, wyniósł od 48,0% do 100%. W przypadku umowy dotacji zawartej z Ministerstwem Infrastruktury<sup>71</sup>, której źródłem finansowania były środki na wydatki ujęte w wykazie wydatków niewygasających z upływem 2020 r., w PGW WP wykorzystano 185 387,4 tys. zł., tj. 77,7%.

<sup>71</sup> Dalej: *MI*.

Nie stwierdzono w badanej próbie nieprawidłowości w zakresie rozliczenia otrzymanych dotacji. Badanie wydatków/kosztów współfinansowanych z budżetu UE także nie wykazało nieprawidłowości.

Realizacja podzadań (wartość osiągniętych mierników dla podzadań) była na poziomie zaplanowanym bądź przewyższała wartość zaplanowaną.

Szczegółowa analiza kosztów/wydatków o łącznej wartości 239 410,4 tys. zł, w tym wydatków majątkowych, wykazała przypadki: nierzetelnego działania przy przygotowaniu i realizacji umów na wykonanie dostaw, planowania dodatkowego wynagrodzenia rocznego z naruszeniem zasad prowadzenia gospodarki finansowej w PGW WP, dofinansowania działalności państwowej jednostki budżetowej z naruszeniem obowiązujących przepisów; niezgodnego z wewnętrznymi regulacjami zawierania i rozliczania umów zleceń na usługi sprzątnia na 2021 r. Stwierdzono także niecelowego wydatkowania środków na dostawę studium wykonalności dla kompleksowego zagospodarowania międzynarodowych dróg wodnych, w sytuacji, gdy zgłaszane przez rzgw potrzeby finansowe na działania związane z utrzymaniem wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa, należące do podstawowych ustawowych obowiązków PGW WP, były w 2021 r. pokryte jedynie w 30,5%. Badanie 4 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wykazało w 2 postępowaniach działania niezgodne z wewnętrznymi uregulowaniami dot. zamówień publicznych, przy czym wydatkowanie środków na te zadania było celowe i gospodarne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykonanie w PGW WP kosztów w 2021 r., biorąc pod uwagę nieprawidłowość w zakresie planowania środków na wynagrodzenia, a także łączną kwotę kosztów ocenionych jako niecelowe lub poniesione z naruszeniem prawa.

Jednocześnie NIK ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego na 2021 r. w zakresie przychodów, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości w tym zakresie, których liczba i waga nie miały wpływu na ocenę.

Przychody PGW WP w roku 2021 zostały zrealizowane w kwocie 1 563 816,3 tys. zł - o 112 701,1 tys. zł (6,7%) niższej niż planowano. W porównaniu do lat poprzednich były wyższe o 10,7% w porównaniu do 2018 r., o 1,4% niższe w porównaniu do 2019 r. oraz o 37,5% wyższe w porównaniu do 2020 r. Podobnie do lat poprzednich głównymi pozycjami przychodów były dotacje z budżetu państwa oraz przychody PGW WP za usługi wodne określone w art. 255 ust.1-9 Prawa Wodnego, które w roku 2021 stanowiły razem 86,3% przychodów ogółem.

Na koniec 2021 r. należności długoterminowe wyniosły 24 477,3 tys. zł, a należności krótkoterminowe 162 269,2 tys. zł. Należności ogółem na koniec 2021 r. były niższe od należności ogółem na początek roku 2021 r. o 20 390,5 tys. zł, tj. o 9,8%.

W PGW WP nie monitorowano poziomu należności przedawnionych, w tym nieściągalnych w efekcie czego, w jednostce kontrolowanej nie dysponowano danymi dotyczącymi poziomu wartości należności przedawnionych i nieściągalnych według stanu na 31 grudnia 2021 r. Ponadto stwierdzono przypadki nieprzestrzegania wewnętrznych uregulowań dotyczących terminów podejmowanych czynności z zakresu dochodzenia, windykacji i egzekucji należności w PGW WP oraz udzielania ulg w spłacie należności.

## 2. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

### 2.1 Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań za 2021 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 2021 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania Rb-N oraz Rb-Z za IV kwartał 2021 r. sporządzono terminowo<sup>72</sup>. Dane prezentowane w sprawozdaniach zostały ustalone na podstawie trwałych zapisów w księgach rachunkowych, co stanowiło realizację wniosku NIK sformułowanego po kontroli P/21/001. W dniu 12 kwietnia 2022 r. PGW WP złożyło korektę sprawozdań Rb-Z oraz Rb-N za IV kwartał 2021 r. Główna księgową wyjaśniła, że jedną z przyczyn złożenia korekty sprawozdania Rb-N była m.in. konieczność uwzględnienia należności ewidencjonowanych w systemie Eden w module opłaty, w przypadku którego zapisy księgowe zostały wprowadzone do ksiąg rachunkowych PGW WP 16 lutego 2022 r. Główna księgową wskazała, że: „(...) System rozliczania opłat oparty jest na dokonywaniu wpłat za te usługi w Systemie Identyfikacji Masowych Płatności (indywidualne subrachunki do każdej informacji) z jednoczesnym rozliczeniem tych wpłat poprzez wyodrębniony panel opłat w ZSZ EDEN”.

Dane prezentowane w korektach ww. sprawozdań były rzetelne i zgodne z ewidencją księgową.

W Zintegrowanym Systemie Zarządzania *Eden*<sup>73</sup> wykorzystywanym m.in. do prowadzenia ksiąg rachunkowych w PGW WP umieszczono odrębną funkcjonalność w module *Finanse* wspomagającą wykonanie sprawozdania wraz z instrukcją korzystania z funkcjonalności. Sprawozdania sporządzane były ręcznie z częściowym wspomaganie przez system finansowo-księgowy ZSZ Eden.

Wstępne zestawienia danych o zobowiązaniach i należnościach na potrzeby ww. sprawozdań sporządzane były w jednostkach organizacyjnych PGW WP automatycznie na podstawie ustalonego mapowania kont księgowych. Każde wstępne zestawienie poddawane było weryfikacji<sup>74</sup> przez pracowników komórek finansowo-księgowych we właściwych jednostkach organizacyjnych PGW WP. Zbiorcze sprawozdania Rb-N oraz Rb-Z za IV kwartał 2021 r. zostały sporządzone w KZGW PGW WP na podstawie sprawozdań częściowych przygotowanych w poszczególnych RZGW i KZGW.

(akta kontroli str. 3543-3550, 3645-3654, 4372-4379)

Dane zawarte w sprawozdaniu z wykonania planu finansowego PGW WP w 2021 r. były zgodne z danymi księgowymi.

(akta kontroli str. 4379)

<sup>72</sup> Kontrola wykazała, że sprawozdania Rb-N oraz Rb-Z za IV kwartał 2021 r., a także roczne sprawozdanie Rb-UZ zostały przekazane do MI 7 lutego 2021 r. pismem znak KFG.3212.1.2022.

<sup>73</sup> Dalej: ZSZ *Eden*.

<sup>74</sup> Polegającej na analizie kont rozrachunkowych (podział na właściwe kategorie tj. przyporządkowanie w układzie podmiotowym oraz stanu wymagalności) pod kątem zasad określonych w przepisach.

Sprawozdanie RB-BZ2 za 2021 r. PGW WP przekazało do Ministerstwa Infrastruktury w dniu 11 marca 2022 r. oraz jego korektę w dniu 14 marca 2022 r. Sprawozdanie według stanu na 31 grudnia 2021 r. było zgodne z zapisami księgowymi. W sprawozdaniu stwierdzono rozbieżność pomiędzy planowaną wysokością kosztów (plan po zmianach – 2 085 117,2 tys. zł), a planowanymi kosztami zawartymi w zaakceptowanych w dniu 30 grudnia 2021 r. przez Ministra Infrastruktury wniosku nr 3/2021 (plan po zmianach – 2 071 317,5 tys. zł). Rozbieżność wynikała z uwzględnienia w sprawozdaniu RB-BZ2 wysokości planowanych kosztów wynikającą ze zmiany planu finansowego PGW WP nr 2/2021. Brak aktualizacji planu w układzie zadaniowym po zmianach planu finansowego spowodował nierzetelność sprawozdania RB-BZ2 w zakresie osiągniętych mierników oraz kosztów (szczegółowy opis w sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli: 446-509, 2639-2644)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Nierzetelne sporządzenie sprawozdania RB-BZ2 za 2021 r. przez PGW WP.

W dniu 11 marca 2021 r. PGW WP przekazało Ministerstwu Infrastruktury sprawozdanie RB-BZ2, a następnie w dniu 14 marca 2021 r. przekazało jego korektę. W sprawozdaniu wskazano koszty planu po zmianach w wysokości 2 085 117,2 tys. zł, co odpowiada wartości zatwierdzonej w dniu 6 grudnia 2021 r. przez Ministra Infrastruktury zmiany nr 2/2021 planu finansowego PGW WP. W dniu 30 grudnia 2021 r. Minister Infrastruktury zatwierdził zmianę planu finansowego PGW WP nr 3/2021, w której planowane koszty określono w wysokości 2 071 317,5 tys. zł, co jednak nie zostało uwzględnione przez PGW WP w ww. sprawozdaniu.

(akta kontroli str. 446-509, 2639-2644)

Zastępca Prezesa PGW WP wyjaśniła, że „zgodnie z otrzymanym pismem z Ministerstwa Infrastruktury znak sprawy: DBI-1.3130.1.2022 z dnia 27 stycznia 2022 r. oraz stosownie do postanowień rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U.2021, poz. 1731), PGW WP zobligowane było do przedłożenia sprawozdania RB-BZ2 Roczne sprawozdanie z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31.12.2021 r. w terminie do dnia 14 marca br. Jednocześnie zgodnie do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, PGW WP przekłada sprawozdanie z realizacji planu PF-OSPR za rok 2021 w terminie do dnia 15 kwietnia br. W związku z/p aktualnie trwają prace nad aktualizacją sprawozdania RB-BZ2. Roczne sprawozdanie z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31.12.2021 r., w celu doprowadzenia spójności danych z planem po zmianach wykazany w planie finansowym PF-OSPR za rok 2021.”.

(akta kontroli str. 3285-3286)

Opis stanu  
faktycznego

## 2.2 Księgi rachunkowe

W PGW WP księgi rachunkowe prowadzone były przy użyciu, zatwierdzonego do stosowania przez Prezesa Wód Polskich<sup>75</sup> ZSZ Eden<sup>76</sup>, którego wersje 4.44<sup>77</sup> oraz 4.45<sup>78</sup> były każdorazowo określone w Polityce rachunkowości PGW WP obowiązującej w 2021 r. i prezentowane na wydrukach z systemu sporządzanych dla okresów sprawozdawczych 2021 r., zgodnie z wnioskiem NIK po kontroli P/21/001.

W załączniku nr 3 do Polityki rachunkowości PGW WP określono Zakładowy Plan Kont, stosowany w 2021 r. w PGW WP.

Od 1 stycznia 2021 r. do 30 listopada 2021 r. uzgodnienie treści umów zawieranych w RZGW PGW WP oraz wstępna kontrola dokumentów księgowych w RZGW PGW WP wykonywane były przez inne osoby aniżeli Główny księgowy PGW WP lub jego zastępcy (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Zasady i tryb obiegu dokumentów księgowych w Wodach Polskich, w tym akceptacji dokumentów księgowych w RZGW przez inne osoby aniżeli główny księgowy były określone odpowiednio:

- a) do dnia 30 czerwca 2021 r. w załączniku nr 1 do zarządzenia Prezesa PGW WP nr 78/2019 w sprawie wprowadzenia Instrukcji obiegu dokumentów księgowych Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie<sup>79</sup>;
- b) od dnia 1 lipca 2021 r. weszło w życie Zarządzenie nr 38/2021 Prezesa PGW WP z 29 czerwca 2021 r. wprowadzające nową instrukcję obiegu dokumentów, zgodnie z którą wprowadzono możliwość m.in. stosowania elektronicznego obiegu faktur wspomaganego przez dedykowane oprogramowanie komputerowe.

W PGW WP nie zidentyfikowano ryzyk na 2021 r. w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych. W sprawie przyczyn braku identyfikacji ww. ryzyk, biorąc pod uwagę wyniki kontroli NIK dotyczących wykonania budżetu Państwa w latach 2018-2020 Główna księgowa wyjaśniła m.in., że działania w zakresie monitorowania realizacji wniosków sformułowanych w 2021 r. przez NIK ww. zakresie były prowadzone przez właściwe komórki organizacyjne<sup>80</sup> zgodnie z § 6 załącznika do Zarządzenia nr 96/2020 r. z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie organizacji i trybu postępowania w związku z kontrolami przeprowadzanymi w jednostkach organizacyjnych PGW Wody Polskie przez organy i instytucje zewnętrzne oraz postępowania z dokumentacją pokontrolną. Spośród 8 wniosków 7 zostało zrealizowanych w pełni. W jednym przypadku działania dotyczące sporządzania sprawozdań Rb-N i Rb-Z z trwałych zapisów były w trakcie ich realizacji.

Z dniem 1 grudnia 2021 r. na podstawie Zarządzenia nr 59 Prezesa PGW WP z 28 września 2021 roku w sprawie aktualizacji regulaminu organizacyjnego PGW WP wprowadzono zmiany polegające m.in. na nałożeniu na zastępców Głównego Księgowego w RZGW PGW WP zadań o których mowa w art. 54 ufp, w tym

<sup>75</sup> Zarządzenie Prezesa PGW WP nr 93/2020 z 30 grudnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia *Polityki rachunkowości Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie*, zmienione zarządzeniami Prezesa PGW WP nr 16/2021 z 16 marca 2021 r., nr 32/2021 z 1 czerwca 2021 r., nr 89/2021 z 31 grudnia 2021 r.

<sup>76</sup> Wersja 4.43 na 6 lutego 2021 r.

<sup>77</sup> Wprowadzona zarządzeniem Prezesa PGW WP nr 16/2021 z 16 marca 2021 r.

<sup>78</sup> Wprowadzona zarządzeniem Prezesa PGW WP nr 32/2021 z 1 czerwca 2021 r.

<sup>79</sup> Obowiązujące od 30 grudnia 2019 r. do 30 czerwca 2021. Zarządzenie zostało zmienione w drodze zarządzeń Prezesa PGW WP nr 23/2020 oraz nr 51/2020. Dalej: *instrukcja obiegu dokumentów księgowych*.

<sup>80</sup> Departament Księgowy oraz Departament Ekonomiczny.

dokonywania wstępnej kontroli dokumentów ujmowanych w RZGW PGW WP w dziennikach częściowych. Powyższe działanie, zgodnie z wyjaśnieniami Głównej księgowej, wynikało z wniosków pokontrolnych NIK.

(akta kontroli str. 13-15, 3831-3838, 4150, 4251-4324)

Ponadto w ramach realizacji wniosków NIK z kontroli P/21/001 wprowadzono w PGW WP jednolite zasady dotyczące:

- terminu ujmowania dowodów księgowych do właściwego okresu sprawozdawczego od dnia 1 czerwca 2021 r.;
- wykorzystania funkcjonalności utrzymywania zapisów księgowych w stanie edycji od 1 czerwca 2021 r.;
- numeracji dowodów księgowych w celu zapewnienia jednoznacznego powiązania tych dowodów z zapisami w księgach rachunkowych od 1 lipca 2021 r.

Zapewniono także każdorazowe sporządzanie zestawień obrotów i sald księgi głównej zgodnie z art. 24 ust. 5 pkt 2 uor, zestawień obrotów dzienników częściowych zgodnie z art. 18 uor, a także zamykanie miesięcznych okresów sprawozdawczych w tym samym terminie zgodnie z art. 24 ust. 4 uor.

W odpowiedzi na wniosek NIK sformułowany po kontroli P/21/001 wprowadzono również w systemie finansowym PGW WP funkcjonalność ograniczającą możliwość wprowadzania zapisów dokumentów księgowych przed datą ich utworzenia

(akta kontroli str. 4150, 4327-4331, 4372-4379)

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych PGW WP przeprowadzono na próbie 79 zapisów księgowych (i odpowiadających im dowodów księgowych) łącznie na kwotę 112 086,3 tys. zł, z tego 46 zapisów księgowych łącznie na kwotę 107 351,4 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną<sup>81</sup>, oraz 33 zapisów księgowych wybranych metodą niestatystyczną (celowo)<sup>82</sup> łącznie na kwotę 4 734,9 tys. zł. W czasie kontroli zidentyfikowano nieprawidłowości (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 4380-4391)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Badanie 42 zapisów księgowych (tj. 53,2% badanej próby) łącznie na kwotę 70 878,4 tys. zł wykazało nieprawidłowości (więcej niż jedna nieprawidłowość w kilku dowodach)<sup>83</sup>. I tak w przypadku:
  - 1) 6 zapisów, łącznie na kwotę 6 111,2 tys. zł, stwierdzono brak jednoznacznego powiązania zapisu w dziennikach księgowych z dowodami księgowymi, w związku z nieuregulowaniem w dokumentacji wewnętrznej PGW WP jednolitych zasad nadawania numeracji dowodom księgowym, będącym podstawą zapisów w systemie finansowo-księgowym.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły okresu pierwszego półrocza 2021 r.

(akta kontroli str. 4380-4391)

Główna księgowa wyjaśniła m.in., że „W pierwszej połowie roku 2021 jednoznaczne powiązanie dokumentu księgowego z zapisem księgowym

<sup>81</sup> Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

<sup>82</sup> Wybranych w wyniku przeprowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych.

<sup>83</sup> W tym dwa rodzaje błędów o charakterze systemowym.

było utrudnione, co zostało zauważone podczas kontroli NIK Wykonaniu budżetu państwa 2020 roku. W związku z tym z dniem 1 czerwca 2021 roku Zarządzeniem nr 32/2021 zmieniającym Zarządzenie nr 93/2020 w sprawie wprowadzenia „Polityki rachunkowości Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie” uregulowano sposób numerowania dowodów księgowych w celu zapewnienia jednoznacznego powiązania dziennika ze sprawdzonymi i zatwierdzonymi dowodami księgowymi”.

(akta kontroli str. 13-15, 3831-3838, 4380-4391)

NIK zauważa, że wprowadzenie od 1 czerwca 2021 r. zasad numeracji dowodów księgowych pozwoliło zapewnić w PGW WP prawidłowe oznaczanie dowodów księgowych w jednostkach organizacyjnych, niemniej jednak stwierdzone przypadki były niezgodne z art. 14 ust. 2 uor<sup>84</sup>.

W związku z wdrożeniem przez jednostkę kontrolowaną działania naprawczego NIK odstępuje od formułowania wniosku w tym zakresie.

- 2) 1 zapisu na kwotę 6 247,4 zł stwierdzono wprowadzenie błędnego numeru faktury do ksiąg rachunkowych.

(akta kontroli str. 4380-4391)

p.o. Dyrektor RZGW w Gliwicach wyjaśnił, że błędny numer wprowadzono w wyniku omyłki pisarskiej.

(akta kontroli str. 3883-3884)

Zdaniem NIK wprowadzenie błędnych danych do ksiąg rachunkowych było działaniem nierzetelnym.

- 3) 34 zapisów, łącznie na kwotę 68 026,92 tys. zł, stwierdzono, że do dnia 1 grudnia 2021 r. Główny księgowy PGW WP lub jego zastępca nie dokonał wstępnej kontroli dowodów księgowych ujmowanych w księgach rachunkowych w RZGW PGW WP w związku z wprowadzeniem w PGW WP rozwiązań organizacyjnych, a następnie regulacji wewnętrznych, niezgodnych z art. 54 ufp.

(akta kontroli str. 4380-4391)

Do 1 grudnia 2021 r., zgodnie z pkt. 2.3.3. instrukcji obiegu dokumentów księgowych, dowody księgowe sprawdzone pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym podlegały akceptacji przez głównego księgowego w KZGW lub odpowiednio kierownika Wydziału Finansowo-Księgowego oraz zastępcę Dyrektora ds. Organizacyjno-Ekonomicznych w RZGW.

Zgodnie z instrukcją obiegu dokumentów obowiązującą w 2021 r. osoby zatwierdzające miały prawo odmówić akceptacji przedstawionego dokumentu. W takim przypadku należało określić na dowodzie księgowych przyczynę odmowy wraz z czytelnym podpisem lub parafką z pieczęcią imienną i datą podpisu.

(akta kontroli str. 13-15, 4150, 4248-4324)

W myśl art. 54 ust. 1 pkt 3 ufp głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych jest pracownik, któremu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność w zakresie dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym,

<sup>84</sup> Sposób dokonywania zapisów w dzienniku powinien umożliwiać ich jednoznaczne powiązanie ze sprawdzonymi i zatwierdzonymi dowodami księgowymi.

kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.

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

Główna księgowka wyjaśniła m.in., że „Z dniem 1 grudnia 2021 roku na podstawie Zarządzenia nr 59 Prezesa PGW WP z dnia 28 września 2021 roku w sprawie aktualizacji regulaminu organizacyjnego PGW WP wprowadzono zmiany, dzięki którym wstępna kontrola dokumentów ujmowanych w dziennikach częściowych prowadzonych w regionalnych zarządach gospodarki wodnej PGW WP jest możliwa przez Zastępców Głównego Księgowego. Powyższe działanie wynikało z zaleceń pokontrolnych NIK za rok 2020. Proces zmian organizacyjnych w tym zakresie wymagał uzgodnień i jednoczesnych zmian organizacyjnych we wszystkich 11 regionalnych zarządach gospodarki wodnej stąd obowiązywanie zmian w tym zakresie nastąpiło od 1 grudnia 2021 roku”.

(akta kontroli str. 3831-3838)

Niewykonywanie przez głównego księgowego wstępnej kontroli dowodów księgowych w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 listopada 2021 r. było niezgodne z art. 54 ust. 1 pkt 3 ufp.

W związku z wdrożeniem przez jednostkę kontrolowaną działania naprawczego NIK odstępuje od formułowania wniosku w tym zakresie.

- 4) 6 zapisów, łącznie na 973,3 tys. zł, stwierdzono błędną datę operacji gospodarczej na dowodzie księgowym, tj. niezgodną z datą wystąpienia tej operacji.

Dyrektorzy rzgw lub ich zastępcy wyjaśnili m.in., że dokumenty księgowe zostały wystawione prawidłowo, bowiem zostały wystawione z datą podpisania protokołu odbioru, zaś jako datę sprzedaży wskazano datę zakończenia dostawy/usługi, czyli m.in. ostatni dzień miesiąca, za który usługa została wykonana. Jednocześnie podnieśli, że postępowanie to było zgodne ze stanowiskiem Ministerstwa Finansów.

(akta kontroli str. 4380-4391)

Zapisy wszystkich umów zawartych przez PGW WP z wykonawcami zawierały postanowienia, zgodnie z którymi odbiór przedmiotu umowy, czy to częściowy, czy końcowy następował na podstawie protokołu, a tylko podpisany protokół stanowił podstawę do wystawienia faktury. Tym samym data podpisania protokołu była datą operacji gospodarczej.

(akta kontroli str. 3847-3871)

NIK zauważa, że w toku kontroli stwierdzono, iż w przypadku 30 dowodów księgowych objętych badaniem na łącznie 28 727,8 tys. zł wskazywano datę protokołu odbioru, a nie datę zakończenia realizacji usługi czy zgłoszenia przez Wykonawcę gotowości do odbioru.

Zastępca Głównego księgowego wyjaśniła, że w PGW WP nie ustalano wytycznych w zakresie jednolitych zasad związanych z datą operacji gospodarczej.

(akta kontroli str. 4358-4359)

Dowody księgowe zawierające błędne daty operacji gospodarczej były niezgodne z art. 22 ust. 1 uor. Brak ustalenia w PGW WP wytycznych



skutkował zróżnicowaną praktyką w zakresie określenia poprawności dat operacji gospodarczych w jednostkach organizacyjnych PGW WP.

- 5) 1 zapisu, na 2 913,4 tys. zł, stwierdzono dokonanie zatwierdzenia dowodu księgowego do płatności przed zakończeniem kontroli wstępnej tego dowodu.

(akta kontroli str. 4380-4391)

p.o. Zastępca Dyrektora RZGW w Bydgoszczy wyjaśnił m.in., że przyczyną wystąpienia ww. sytuacji jest omyłka pisarska.

(akta kontroli str. 4199-4201)

Zatwierdzenie dowodu księgowego przed zakończeniem wstępnej kontroli było postępowaniem nierzetelnym.

- 6) 3 zapisów, łącznie na kwotę 11 730,8 tys. zł, stwierdzono nieprawidłowości w zakresie sporządzenia dekretacji, w tym:

- a) w przypadku 1 zapisu na kwotę 11 475,7 tys. zł dekretacja została sporządzona po wstępnej kontroli dowodu księgowego.

Jak wyjaśnił w p.o. dyrektor RZGW w Gliwicach przyczyną było m.in. spiętrzenie prac.

(akta kontroli str. 3883-3884)

- b) W przypadku 2 zapisów na kwotę 255,2 tys. zł zadekretowano operację do innego okresu sprawozdawczego niż okres, w którym wystąpiła dana operacja.

p.o. Zastępca Dyrektora RZGW w Bydgoszczy wyjaśnił m.in., że operacje gospodarcze zostały ujęte w okresach, w których usługi zostały zrealizowane i zgłoszone do odbioru.

(akta kontroli str. 4199-4201)

NIK zauważa, że w dekretacjach wskazano listopad 2021 r. jako okres sprawozdawczy, tj. niezgodny z datą operacji gospodarczej, tj. 3 grudnia 2021 r., podaną na fakturach i w samych dekretacjach.

(akta kontroli str. 3920-3935)

Stwierdzony stan faktyczny wynikał z nierzetelnego działania.

- c) 4 zapisów, łącznie na 12 928,6 tys. zł wystąpiły błędy podczas kontroli dokumentu księgowego, w tym na etapie kontroli merytorycznej polegający na przekroczeniu terminu wykonania tej kontroli oraz nieprawidłowej dacie operacji gospodarczej, a także podczas wstępnej kontroli dowodu księgowego polegające na akceptacji dowodu księgowego po uprzednim wprowadzeniu do ksiąg rachunkowych trwałego zapisu operacji gospodarczej czy bez dekretacji operacji gospodarczej.

w przypadku przekroczenia terminu wykonania kontroli merytorycznej p.o. Zastępca Dyrektora RZGW w Bydgoszczy wyjaśnił m.in., że przyczyną był m.in. błąd w opisie dokumentu.

W sprawie dokonania wstępnej kontroli dowodu księgowego bez dekretacji p.o. Zastępca Dyrektora RZGW w Gdańsku wyjaśnił, że dekretacja została wystawiona zgodnie z załącznikiem nr 8a do instrukcji obiegu dokumentów księgowych, bowiem kontrola wstępna dokumentu księgowego dokonywana jest po wprowadzeniu zapisu do ksiąg rachunkowych, co jest niezbędne do sporządzenia dekretacji.

NIK zauważa, że sporządzenie dekretacji nie wymaga dokonania trwałego zapisu w księgach rachunkowych ze względu na wykorzystywanie w systemie Eden funkcjonalności utrzymywania zapisów w stanie edycji. Wstępna kontrola dowodu księgowego oraz jego zatwierdzenie dokumentu księgowego nastąpiło 30 lipca 2021, tj. po dokonaniu trwałego zapisu w księgach rachunkowych (zapis w dzienniku dla okresu rozliczeniowego - czerwiec 2021 - nr 22381) nastąpił w dniu 9 lipca 2021 r.

W pozostałych przypadkach p.o. Dyrektor RZGW w Gliwicach oraz Dyrektor RZGW w Poznaniu wyjaśnili, że przyczyną było m.in. spiętrzenia prac.

(akta kontroli str. 13-15, 3793-3839, 3893-3919, 4380-4391)

Kontrola dokumentów księgowych została wykonana w stwierdzonych przypadkach w sposób nierzetelny.

2. Ujmowanie operacji gospodarczych do okresu styczeń 2021 r. w RZGW w Białymstoku zakończono 17 lutego 2021 r., przy czym w pozostałych jednostkach PGW WP nastąpiło to 18 lutego 2021 r.

(akta kontroli str. 4336-4338)

W sprawie różnic w datach zakończenia księgowania operacji gospodarczych Zastępca Głównego księgowego wyjaśniła, że „17 lutego 2021 roku została podjęta próba zaksięgowania dowodów księgowych we wszystkich rejestrach a samo zamknięcie okresu odbyło się dnia następnego, jak i trwały zapis na pozostałych jednostkach organizacyjnych PGW WP. To były pierwsze podjęte działania w kierunku zamknięcia ksiąg rachunkowych bieżącego roku (stycznia 2021 r.) w jednym dniu, przy równoczesnym pozostawieniu możliwości księgowania w ostatnim okresie roku poprzedniego (w związku ze sporządzaniem sprawozdania finansowego za rok 2020).”

(akta kontroli str. 4358-4359)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że dla pozostałych okresów sprawozdawczych 2021 r. zamykanie okresów sprawozdawczych, w tym terminy ostatnich księgowania były zgodne dla wszystkich jednostek PGW WP, co świadczy o skutecznym wdrożeniu działań naprawczych. Niemniej jednak stwierdzony przypadek należy uznać za naruszenie art. 20 ust. 1 uor, art. 24 ust. 5 pkt 2 uor.

3. Brak kontrasygnaty głównego księgowego na umowach realizowanych w 2021 r., a zawieranych w RZGW PGW WP w latach 2018-2021 i dotyczących zaciągnięcia zobowiązań.

58 dowodów księgowych łącznie na kwotę 80 111,2 tys. zł ujętych w księgach częściowych prowadzonych w RZGW PRG WP, zostało wystawionych w ramach realizacji umów, w przypadku których stwierdzono brak kontrasygnaty Głównego księgowego.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ufp jednostki sektora finansów publicznych zobowiązane są prowadzić rachunkowość zgodnie z przepisami uor, z uwzględnieniem zasad określonych w niniejszej ustawie.

W myśl art. 54 ust. 3 ufp dowodem dokonania przez głównego księgowego wstępnej kontroli, o której mowa w ust. 1 pkt 3, jest jego podpis złożony na dokumentach dotyczących danej operacji. Złożenie podpisu przez głównego księgowego na dokumencie, obok podpisu pracownika właściwego rzeczowo, oznacza, że:

- 1) nie zgłasza zastrzeżeń do przedstawionej przez właściwych rzeczowo pracowników oceny prawidłowości tej operacji i jej zgodności z prawem;
- 2) nie zgłasza zastrzeżeń do kompletności oraz formalno-rachunkowej rzetelności i prawidłowości dokumentów dotyczących tej operacji;
- 3) zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki.

Zastępca Prezesa PGW WP wyjaśniła, że umowy były procedowane i podpisywane w trybie zgodnym z obowiązującymi w PGW WP regulacjami wewnętrznymi, przy czym w jednostkach organizacyjnych PGW WP, Zarządzeniem Nr 59/2021 Prezesa PGW WP z dnia 28.09.2021 r. w sprawie zmiany regulaminu organizacyjnego wprowadzono uregulowania, m.in. polegające na wyznaczeniu zastępców Głównego księgowego. Zapis ten wszedł w życie z dniem 1 grudnia 2021 r.

(akta kontroli str. 3831-3838, 4248-4324)

NIK zauważa, że w przypadku dowodów księgowych dot. umów zawartych po dniu 1 grudnia 2021 r. nie stwierdzono nieprawidłowości.

Brak podpisu głównego księgowego na ww. umowach świadczy o działaniu niezgodnym z art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a w związku z art. 54 ust. 3 ufp. NIK odstępuje od formułowania wniosku w związku z wdrożeniem w PGW WP działań naprawczych w tym zakresie.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Sprawozdania z wykonania w 2021 r. planu finansowego PGW WP, a także Rb-N oraz Rb-Z za IV kwartał 2021 r., zostały sporządzone terminowo oraz prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym<sup>85</sup> i merytorycznym. Dane wykazane w sprawozdaniach wynikały z ewidencji księgowej na dzień zakończenia kontroli, a system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność ich sporządzania.

W przypadku sprawozdania z wykonania planu finansowego PGW WP w układzie zadaniowym zostało ono wykonane terminowo i zawierało dane zgodne z ewidencją księgową na dzień jego sporządzenia, niemniej jednak niedokonywanie w PGW WP jego aktualizacji w związku ze zmianami planu finansowego PGW WP na 2021 skutkowało wykazaniem w sprawozdaniu RB-BZ2 nierzetelnych danych o poziomie wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym. W tym zakresie NIK ocenia to sprawozdanie negatywnie.

W 2021 r. wprowadzono w PGW WP rozwiązania organizacyjne i techniczne dotyczące prowadzenia ksiąg rachunkowych w odpowiedzi na wszystkie wnioski formułowane w tym zakresie przez NIK w ramach kontroli P/21/001. NIK zauważa, że ich wdrożenie zapewniło prowadzenie ksiąg rachunkowych zgodnie z wymogami uor i ufp, zaś stwierdzone nieprawidłowości, w zakresie niedokonywania wstępnej kontroli dowodów księgowych w RZGW PGW WP, nieparafowania przez Głównego księgowego umów zawieranych w RZGW PGW WP, braku jednolitej numeracji dowodów księgowych, występowały do czasu wdrożenia ww. działań naprawczych. Stwierdzono przypadki ujęcia operacji gospodarczych w innych okresach sprawozdawczych niż okresy, w których one wystąpiły. Ponadto brak uregulowania w PGW WP zasad ustalania dat operacji gospodarczych w sposób jednolity we wszystkich jednostkach organizacyjnych PGW WP skutkowało przypadkami nieprawidłowości w tym zakresie.

<sup>85</sup> W przypadku sprawozdań Rb-N oraz Rb-Z za IV kwartał 2021 r. ocena pod względem poprawności formalno-rachunkowa dotyczy korekty sprawozdań.

### 3. Inne ustalenia kontroli

#### 3.1 Kontrola zarządcza w PGW WP

Opis stanu faktycznego

Działania w zakresie identyfikacji, analizy ryzyka czy reakcji na zmaterializowane ryzyko były prowadzone zgodnie z 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”.

(akta kontroli str. 4325-4331, 4366-4371)

Niemniej jednak wykazane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości, oraz sformułowane wnioski, tj. w części V „Uwagi i wnioski”, powinny być wykorzystane na potrzeby wzmocnienia istniejących mechanizmów kontroli zarządczej.

Sprawozdanie z działalności PGW WP za 2020 r. zostało przekazane do zatwierdzenia przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej 16 czerwca 2021 r. przez platformę ePUAP, zaś 17 czerwca 2021 r. w wersji papierowej.

(akta kontroli str. 3689-3696, 3737-3767)

Zgodnie z postanowieniami załącznika do Zarządzenia nr 96/2020 r. z 30 grudnia 2020 r. w sprawie organizacji i trybu postępowania w związku z kontrolami przeprowadzanymi w jednostkach organizacyjnych PGW Wody Polskie przez organy i instytucje zewnętrzne oraz postępowania z dokumentacją pokontrolną przeprowadzono w PGW WP monitoring realizacji/wdrożenia wniosków, uwag i zaleceń pokontrolnych po przeprowadzonej kontroli NIK P/21/001.

(akta kontroli str. 3691-3692)

W Oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej za rok 2021 z 10 marca 2022 r. Zastępca Prezesa Wód Polskich zgłaszał zastrzeżenia dotyczące funkcjonowania kontroli zarządczej w 2021 r. poprzez m.in.

- niedopasowanie zasobów kadrowych do zadań realizowanych w PGW WP, odpływ wykwalifikowanej kadry specjalistów, trudności w pozyskaniu pracowników ze specjalistycznymi uprawnieniami, brak wystarczających kompetencji pracowników komórek, w których wymagana jest wysoce wyspecjalizowana wiedza;
- skomplikowany, czasochłonny i kosztowny system opłat za usługi wodne przy jednoczesnym braku nowoczesnego systemu informatycznego do obsługi naliczania, rozliczania oraz procedowania spraw z zakresu opłat za usługi wodne;
- niejednoznaczną interpretację przepisów prawa oraz linia orzecnicza powodująca liczne trudności w realizacji zadań;
- niedoprecyzowanie części przepisów wewnętrznych do realizowanych procedur i zadań (zbyt mała szczegółowość zawartych w regulacjach wewnętrznych rozwiązań);
- niejednorodne terminy możliwości pozyskiwania danych sprawozdawczych w zakresie kwestii merytorycznych i kwestii finansowych;
- mało efektywny przepływ informacji między jednostkami i komórkami organizacyjnymi Wód Polskich;

- niepełne stosowanie narzędzi informatycznych do alokacji wykonywanych zadań.

(akta kontroli str. 4362-4363)

## 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 wnioski:

Wnioski

1. Ustanowienie skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej, w celu zapewnienia:
  - a) wzmocnienia nadzoru nad przestrzeganiem wewnętrznych regulacji dotyczących zamówień publicznych, procedury obiegu umów, instrukcji obiegu dokumentów księgowych oraz kontroli przy zawieraniu i rozliczaniu umów zleceń;
  - b) wzmocnienia kontroli i nadzoru nad działaniami z zakresu dochodzenia, windykacji i egzekucji należności;
  - c) bieżącego monitorowania poziomu należności przedawnionych, w tym nieściągalnych;
  - d) wyeliminowania przypadków wprowadzania do ksiąg rachunkowych niezetelnych danych dotyczących dat operacji gospodarczych.
2. Planowanie wynagrodzeń zgodnie z § 3 ust. 6 rozporządzenia RM.
3. Złożenie korekty sprawozdania RB-BZ2 w zakresie wartości planowanych kosztów po zmianach uwzględniających zmianę planu finansowego 3/2021 z dnia 30 grudnia 2021 r., a tym samym poziomu wykonania kosztów.
4. Ustalenie w polityce rachunkowości jednolitych zasad określania terminu wystąpienia operacji gospodarczych w przypadku umów na usługi i dostawy realizowane przez podmioty zewnętrzne.
5. Zoptymalizowanie procesu przygotowania i realizacji umów, w tym w zakresie uzyskiwania i wykorzystania niezbędnych decyzji administracyjnych.

## 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 piśmie<sup>86</sup> umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Środowiska. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Poniższy zapis stosowany jest w przypadku sformułowania uwag lub/i wniosków pokontrolnych w wystąpieniu.

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

<sup>86</sup> 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.

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, 26 kwietnia 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Środowiska  
Dyrektor  
Tomasz Gawęł

...../.....  
*podpis*

**Kontrolerzy:**

Mirosław Nowakowski  
Doradca ekonomiczny

...../.....  
*podpis*

Monika Chryplewicz Kałwa  
Główny specjalista kp.

...../.....  
*podpis*

Andrzej Szymczyk  
Specjalista kp.

...../.....  
*podpis*

Hubert Komorowski  
Specjalista kp.

...../.....  
*Podpis*

Krzysztof Dąbrowski  
Główny specjalista kp.

...../.....  
*podpis*

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Wicedyrektor Departamentu Środowiska

Paweł Trzaskowski

\*) Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U z 2020 r. poz. 2176.) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1913) Najwyższa Izba Kontroli wyłączyła jawność informacji posiadających wartość gospodarczą. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorców.

\*\*\*) Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2020 r., poz. 2176.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nazwisk osób fizycznych. Wyłączeń tych dokonano w interesie osób fizycznych.