



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Środowiska

KSI.410.001.04.2023

Pan
Krzysztof Woś
Prezes
Państwowego Gospodarstwa
Wodnego Wody Polskie
ul. Żelazna 59a
00-848 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. – wykonanie planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (PGW WP) ul. Żelazna 59a, 00-848 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Woś, Prezes PGW WP od 31 sierpnia 2022 r. (od 17 sierpnia 2022 r. do 30 sierpnia 2022 r. pełnił obowiązki Prezesa PGW WP). Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, Prezesem PGW WP był Przemysław Daca – od 17 stycznia 2018 r. do 16 sierpnia 2022 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str.11)</p>
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontroler/Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Damian Pazio, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/14/2023 z 12 stycznia 2023 r.2. Jarosław Przepióra, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KSI/13/2023 z 12 stycznia 2023 r.3. Waldemar Brodziuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/16/2023 z 12 stycznia 2023 r.4. Monika Chryplewicz Kałwa, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/15/2023 z 12 stycznia 2023 r.5. Agnieszka Wójcik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/12/2023 z 12 stycznia 2023 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-10)</p>

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	<p>Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2022 r. planu finansowego PGW WP, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań. Ocenie podlegało w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none">– 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 2022 r. w zakresie operacji finansowych;– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych.
--------------	---

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

Zakres kontroli

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 częściowe kontrolowanej działalności”.

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego PGW WP.

W roku 2022 przychody ogółem PGW WP zrealizowane zostały w wysokości 2 180 237,6 tys. zł, co stanowiło 119,2% planu po zmianach i 139,4% w porównaniu do 2021 r. Głównymi źródłami przychodów były dotacje z budżetu państwa (49,3% przychodów ogółem), przychody z działalności (28,8%), pozostałe przychody (21,1%). Główną przyczyną uzyskania w 2022 r. wyższych przychodów w porównaniu do 2021 r. było uzyskanie wyższej o 35,9% dotacji celowej z budżetu państwa na bieżącą działalność PGW WP.

Poniesione koszty wyniosły 2 065 521,6 tys. zł, co stanowiło 95,8% planu po zmianach i 91,3% kosztów poniesionych w 2021 r. Koszty funkcjonowania wyniosły 2 061 958,5 tys. zł (99,8% kosztów ogółem), koszty realizacji zadań 1 663,2 tys. zł (0,1%), pozostałe koszty 1 899,9 tys. zł (0,1%). W kosztach funkcjonowania dominujące pozycje stanowiły: amortyzacja – 32,2%; usługi obce – 28,0% i wynagrodzenia – 22,6%.

Sprawozdanie z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej, sprawozdania w zakresie operacji finansowych (Rb-N i Rb-Z) oraz w zakresie wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym (Rb-BZ2) sporządzone zostały terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej.

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych przeprowadzone na próbie 54 dowodów księgowych dokumentujących poniesione koszty/wydatki łącznie na 213 279,2 tys. zł wykazało, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

Prowadzona ewidencja księgowa dla środków dotacji uzyskanych na podstawie umowy nr MI/DGWiŻŚ/2022/06/01/ZF i wydatków dokonanych z tych środków nie pozwalała na wyodrębnienie wydatków na poszczególne zadania określone w załączniku nr 3 do umowy dotacji uniemożliwiając jej wiarygodne rozliczenie. Na podstawie prowadzonej ewidencji nie można było zweryfikować procentowego rozliczenia poszczególnych zadań, co było działaniem niezgodnym z § 3 umowy dotacji oraz art. 152 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³.

Szczegółowe badanie 3 postępowań o zamówienie publiczne oraz 4 umów zlecenia zawartych z pracownikami PGW WP wykazało, że podczas zawierania umów zlecenia jak też w 1 przypadku wykonywania czynności w ramach postępowania o zamówienie publiczne KZGW/KW/130/2022 nie przestrzegano wewnętrznych regulacji obowiązujących w PGW WP.

Prezes PGW WP nie wyegzekwował od dyrektorów RZGW wykonania wydanego im polecenia dotyczącego zbadania przejętych przez PGW WP umów użytkowania gruntów pod wodami powierzchniowymi od poprzedników prawnych przed

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm. – dalej: „uofp”.

1 stycznia 2018 r. i rozpoczęcia działań zmierzających do ich zaktualizowania. Skutkowało to brakiem możliwości prowadzenia skutecznego nadzoru nad majątkiem Skarbu Państwa w zakresie ustalenia opłat z tytułu użytkowania z gruntów Skarbu Państwa pokrytych wodami.

Opisane wyżej nieprawidłowości nie miały w ocenie NIK wpływu na realizację planu finansowego PGW WP.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wykonanie planu finansowego PGW WP

Planowanie przychodów i kosztów

W materiałach planistycznych na lata 2022-2025 przekazanych 29 lipca 2021 r. przez Prezesa PGW WP do Sekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury (MI) określono wielkości przychodów i kosztów na rok 2022 z uwzględnieniem wstępnych kwot dotacji celowych na realizację zadań statutowych oraz na realizację zadań obronnych.

Przychody ogółem zaplanowano w wysokości 1 115 717 tys. zł. Główne źródła przychodów to: przychody z prowadzonej działalności w wysokości 526 937 tys. zł (47,2% ogółu planowanych przychodów), dotacje z budżetu państwa w wysokości 427 725 tys. zł (38,3% ogółu planowanych przychodów) oraz pozostałe przychody w wysokości 136 026 tys. zł (12,2% ogółu planowanych przychodów).

Koszty ogółem zaplanowano w wysokości 2 045 782 tys. zł, a najwyższe koszty dotyczyły: usług obcych – 629 249 tys. zł (30,8% ogółu planowanych kosztów), wynagrodzeń – 388 601 tys. zł (19,0% ogółu planowanych kosztów), składek – 76 816,0 tys. zł (3,8% ogółu planowanych kosztów), materiałów i energii – 64 162 tys. zł (3,1% ogółu planowanych kosztów) oraz amortyzacji – 714 550 tys. zł (34,9% ogółu planowanych kosztów).

(akta kontroli str. 105-225)

Po uzgodnieniach z MI (m.in. w zakresie kwot dotacji i planowanych kosztów), w sierpniu 2021 r., PGW WP przekazało do MI skorygowaną i zaktualizowaną wersję planu finansowego. W materiałach planistycznych przekazanych 19 sierpnia 2021 r., określono wysokość planowanych przychodów ogółem w wysokości 1 515 753 tys. zł, w tym m.in.: przychody z prowadzonej działalności – 526 937 tys. zł (34,8% ogółu przychodów) oraz dotacje z budżetu państwa – 827 761 tys. zł (54,6% ogółu przychodów), pozostałe przychody w wysokości 136 026 tys. zł (9,0% ogółu przychodów).

Planowane koszty ogółem wzrosły do 2 125 909 tys. zł, w tym m.in.: usługi obce – 634 399,0 tys. zł (29,8% ogółu planowanych kosztów), wynagrodzenia – 443 260,0 tys. zł (20,9% ogółu planowanych kosztów), ubezpieczenia społeczne – 87 825,0 tys. zł (4,1% ogółu planowanych kosztów), materiały i energia – 73 362 tys. zł (3,5% ogółu planowanych kosztów) oraz amortyzacja – 714 550 tys. zł (33,6% ogółu planowanych kosztów).

(akta kontroli str. 338-445)

Ustawa budżetowa na rok 2022⁵ określiła plan finansowy PGW WP na rok 2022, w którym planowane pozycje przychodów (w wys. 1 515 753 tys. zł) i kosztów

⁴ 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.

(w wys. 2 125 909 tys. zł) oraz ich struktura określone zostały w niezmienionych wielkościach w porównaniu do projektu planu z 19 sierpnia 2021 r. przedstawionego przez prezesa PGW WP.

(akta kontroli str. 105-445)

W wyniku 3 zmian planu finansowego PGW WP⁶, zatwierdzonych przez Ministra Infrastruktury w uzgodnieniu z Ministrem Finansów, plan przychodów ogółem zwiększono do 1 829 341 tys. zł, tj. o 313 588 tys. zł w porównaniu do ustawy budżetowej (zmiana dotyczyła 2 pozycji: dotacji z budżetu państwa – wzrost o 282 619 tys. zł, przychodów z prowadzonej działalności 30 969 tys. zł).

Planowane koszty ogółem zwiększone zostały do 2 156 918 tys. zł (o 31 009 tys. zł), przy czym zwiększenie dotyczyło m.in.: materiałów i energii, usług obcych (o 14 964 tys. zł), wynagrodzeń osobowych (o 28 969 tys. zł), podatków i opłat (o 1 626 tys. zł), a zmniejszeniu uległy świadczenia na rzecz osób fizycznych (o 14 590 tys. zł).

(akta kontroli str. 446-501)

Plan finansowy na rok 2022, według stanu na 31 grudnia 2022 r. (po zmianach zaakceptowanych przez Ministra Infrastruktury w uzgodnieniu z Ministrem Finansów) ustalony został w następujących wysokościach:

- przychody ogółem w wys. 1 829 341 tys. zł w tym największe pozycje przychodów dotyczyły: wpływów z prowadzonej działalności w wysokości 557 906 tys. zł (zwiększenie o 30 969 tys. zł w porównaniu do ustawy budżetowej), co stanowiło 30,5% ogółu przychodów, oraz dotacji w wys. 1 110 380 tys. zł (zwiększenie o 282 619 tys. zł w porównaniu do ustawy znowelizowanej budżetowej), co stanowiło 60,7% ogółu przychodów;
- koszty ogółem w wys. 2 156 918 tys. zł (zwiększenie kosztów funkcjonowania o 31 009 tys. zł w porównaniu do znowelizowanej ustawy budżetowej, tj. o 1,5%), a największe pozycje kosztów dotyczyły: amortyzacji – 714 550 tys. zł (33,1% planowanych kosztów ogółem), usług obcych – 634 439 tys. zł (40,0% planowanych kosztów ogółem), wynagrodzeń – 472 229 tys. zł (21,9% planowanych kosztów ogółem), składek (ogółem) – 87 825 tys. zł (4,1% planowanych kosztów ogółem) oraz materiałów i energii – 88 326 tys. zł (4,1% planowanych kosztów ogółem);
- wynik finansowy brutto i netto, odpowiednio, w wys. (-)327 577,0 tys. zł oraz (-)329 928,0 tys. zł;
- środki na wydatki majątkowe – 1 622 872,0 tys. zł (zwiększenie o 488 613,0 tys. zł w porównaniu do ustawy budżetowej).

(akta kontroli str. 502-508, 3200-3229a)

1.1 Wykonanie planu przychodów

Opis stanu faktycznego

W roku 2022 przychody ogółem PGW WP zrealizowane zostały w wysokości 2 180 237,6 tys. zł, co stanowiło 119,2% planu po zmianach oraz 143,8% planu określonego ustawą budżetową.

W porównaniu do przychodów ogółem uzyskanych w latach poprzednich osiągnięte w 2022 r. przychody były wyższe: w porównaniu do 2021 r. o 616 421,3 tys. zł (tj. o 39,4%), w porównaniu do 2020 r. o 767 737,9 tys. zł (tj. o 54,4%) i w porównaniu do 2019 r. o 594 258,6 tys. zł (tj. o 37,5%).

⁵ Ustawa budżetowa na rok 2022 z dnia 17 grudnia 2021 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 270).

⁶ Nr 1/2022 z 17 listopada 2022 r. zgodnie z FG2.412.1.2022,

Nr 2/2022 z 14 grudnia 2022 r. zgodnie z FG2.412.4.2022,

Nr 3/2022 z 22 grudnia 2022 r. zgodnie z FG2.412.5.2022.

Przychody w 2022 r. uzyskano z tytułu:

- przychodów z prowadzonej działalności w wys. 628 709,6 tys. zł (28,8% ogółu przychodów), co stanowiło 112,7% planu po zmianach oraz 104,3% wykonania w 2021 r., w tym:
 - ✓ w poz. 1.3 przychodów za usługi wodne wymienione w art. 255 Prawa wodnego⁷ wg stawek ujętych w art. 274 Prawa wodnego – 559 395,6 tys. zł, co stanowiło 106,0% planu po zmianach oraz 99,2% wykonania w 2021 r.;
 - ✓ w poz. 1.4 przychodów z działalności gospodarczej – 68 915,3 tys. zł, co stanowiło 232,5% planu po zmianach oraz 181,0% wykonania w 2021 r.;
 - ✓ w poz. 1.5 pozostałych przychodów – 398,8 tys. zł, co stanowiło 124,6% planu po zmianach oraz 37,3% wykonania w 2021 r.;
- dotacji z budżetu państwa w wys. 1 073 971,8 tys. zł (49,3% ogółu przychodów), co stanowiło 96,7% planu po zmianach oraz 135,9% wykonania w 2021 r.;
- wpływu środków od innych jednostek sektora finansów publicznych w wys. 18 185,0 tys. zł (0,8% ogółu przychodów), co stanowiło 72,7% planu po zmianach oraz 77,2% wykonania w 2021 r.;
- pozostałych przychodów w wys. 459 371,2 tys. zł (21,1% ogółu przychodów), co stanowiło 337,7% planu po zmianach oraz 311,7% wykonania w 2021 r.
(akta kontroli str. 2996-3014, 3344-3347)

Wyjaśniając przyczyny różnic między wykonaniem planu finansowego PGW WP w 2022 r. a wykonaniem planu finansowego PGW WP w 2021 r. w zakresie:

- przychodów z prowadzonej działalności dla wybranych pozycji planu dyrektor Departamentu Finansowo-Księgowego podał w odniesieniu do:
 - ✓ 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 2022 r. stanowiło 1,1% przychodów w 2021 r.), że:

„W roku 2022, zgodnie z art. 568b ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, dodanym na podstawie art. 3 pkt. 6 ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw⁸, podmioty realizujące ww. czynności w okresie od 1 marca do 31 grudnia 2022 r. zwolnione zostały z należności za korzystanie ze śródlądowych dróg wodnych i ich odcinków oraz z urządzeń wodnych stanowiących własność Skarbu Państwa usytuowanych na śródlądowych wodach powierzchniowych. W związku z powyższym zrealizowane przychody z tytułu opłat żeglugowych w roku 2022 były znacznie niższe niż w 2021 r.”

- ✓ Poz. 1.3.4 – wpływy z opłat z tytułu umów dotyczących wykonywania rybactwa śródlądowego na śródlądowych wodach płynących stanowiących własność Skarbu Państwa (wykonanie w 2022 r. stanowiło 173,7% przychodów w 2021 r.), że:

⁷ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne – Dz. U. z 2022 r. poz. 2625, ze zm., dalej: „Prawo wodne”.

⁸ Dz. U. poz. 2368.

„Wykonanie w roku 2022 na poziomie 173,7% w stosunku do 2021 wynika z braku możliwości precyzyjnego zaplanowania wysokości przychodów z tytułu umów rybackich, które uzależnione są od: średniej ceny skupu żyta i pszenicy na dany rok podatkowy publikowanych przez GUS, które stanowią podstawę do naliczenia wysokości czynszów i opłat rocznych z tytułu umów rybackich (planowane przychody na rok 2022 szacowane były w 2021 r. na podstawie średnich cen żyta i pszenicy z początku 2021 r., które znacznie wzrosły w związku z wojną na Ukrainie oraz wysoką inflacją) oraz ilości umów rybackich obowiązujących w danym roku, a tym samym powierzchni obwodów rybackich, która stanowi podstawę do naliczenia wysokości czynszów i opłat rocznych z tytułu umów rybackich.”.

- ✓ Poz. 1.3.5 – wpływy z tytułu najmu i dzierżawy oraz z innych umów o podobnym charakterze obejmujących składniki majątkowe Skarbu Państwa oraz inne przychody z tytułu gospodarowania mieniem Skarbu Państwa związanym z gospodarką wodną (wykonanie w 2022 r. stanowiło 151,8% przychodów w 2021 r.), że:

„Zwiększenie przychodów z tytułu umów dzierżawy i najmu lokali wiązało się z większym zainteresowaniem kontrahentów tym składnikiem (zawieranie nowych umów). Ponadto, przedłużane były umowy, których termin dobiegał końca. Jednym z czynników wpływających na wielkość przychodów w ww. zakresie była również aktualizacja Procedur Gospodarowania Mieniem Skarbu Państwa będącym we władaniu PGW WP – RZGW, w zakresie wysokości stawek czynszu za dzierżawę i najem.”.

- ✓ Poz. 1.3.6 – wpływy z tytułu partycypacji w kosztach utrzymania wód lub urządzeń wodnych (wykonanie w 2022 r. stanowiło 65,5% przychodów w 2021 r.), że:

„Partycypacja w kosztach utrzymania wód lub urządzeń wodnych wynika z art. 238 ustawy z dn.20 lipca 2017 r. – Prawo wodne. Na jego podstawie jednostki samorządu terytorialnego (JST) mogą ponosić koszty w zakresie utrzymania wód lub urządzeń wodnych. Wysokość tych kosztów, ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego, określa się w porozumieniu, do zawarcia którego są upoważnione właściwe jednostki samorządu terytorialnego oraz Wody Polskie. W roku 2022 zaplanowana wysokość przychodów została wykonana, natomiast w stosunku do 2021 r. realizacja przychodów obciążona jest pewnym błędem, ponieważ każdy rok może wyglądać inaczej. Wynika to z faktu, iż w trakcie roku zawierane są nowe porozumienia z JST, a część jest wygaszana. Wiąże się to z ilością zawartych porozumień i wynikającą z nich kwotą partycypacji stanowiącą przychody Wód Polskich, która jest trudna do oszacowania, a tym bardziej do wykazania wzrostu/spadku rok do roku.”.

- ✓ Poz. 1.3.8 – wpływy z tytułu opłaty legalizacyjnej (wykonanie w 2022 r. stanowiło 152,6% przychodów w 2021 r.), że:

„Zwiększenie przychodów z tytułu opłaty legalizacyjnej wiązało się z ujawnieniem w trakcie interwencji, czy też zgłoszeń osób postronnych, większej liczby urządzeń wodnych wykonanych bez wymaganego prawem pozwolenia wodnoprawnego i w efekcie tego podejmowanych przez właścicieli tych urządzeń działań mających na celu ich zalegalizowanie zgodnie z przepisem art. 190 ustawy – Prawo wodne. Do zmobilizowania właścicieli nielegalnie wykonanych urządzeń wodnych do złożenia wniosków o ich legalizację przyczyniła się również zwiększona liczba kontroli gospodarowania wodami.”.

Różnicę w poz. 1.4 planu obejmującej przychody z działalności gospodarczej, gdzie wykonanie w 2022 r. stanowiło 181,0% przychodów w 2021 r. dyrektor Departamentu Finansowo-Księgowego uzasadnił bardzo dobrymi warunkami hydrologicznymi, które umożliwiły większą niż zakładano produkcję energii elektrycznej przez elektrownie wodne PGW WP, co z kolei w połączeniu z dynamicznym wzrostem cen sprzedaży energii spowodowało osiągnięcie bardzo wysokich przychodów z tego tytułu.

Odnosnie do różnicy między wykonaniem planu finansowego PGW WP w 2022 r. a wykonaniem planu finansowego PGW WP w 2021 r., w zakresie poz. 1.5 obejmującej pozostałe przychody – wykonanie w 2022 r. stanowiło 37,3% przychodów w 2021 r. – dyrektor Departamentu Finansowo-Księgowego wyjaśnił, że: „Główną przyczyną spadku wykonania w 2022 r. w stosunku do 2021 r. było uzyskanie niższych przychodów z tytułu opłat za wydanie decyzji o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków o 664,5 tys. zł.”

W zakresie różnicy między wykonaniem planu finansowego PGW WP w 2022 r. a wykonaniem planu finansowego PGW WP w 2021 r. w zakresie dotacji z budżetu państwa (poz. 2) – wykonanie w 2022 r. stanowiło 135,9% wykonania w 2021 r. – dyrektor Departamentu Finansowo-Księgowego wyjaśnił m.in., że: „Wzrost wykonania planu finansowego 2022 r. w stosunku do wykonania planu z 2021 r. wynika przede wszystkim z otrzymania w 2022 r. wyższej [...] w stosunku do roku 2021 dotacji celowej z budżetu państwa na bieżącą działalność PGW Wody Polskie. W 2021 r. PGW Wody Polskie otrzymało dotację w wysokości 764 194,2 tys. zł natomiast w 2022 r. w kwocie 1 089 789,0 tys. zł. W przedmiotowej pozycji planu finansowego ujmowane są również środki (przychody) przeznaczone na realizację projektów finansowanych przy udziale środków Unii Europejskiej [...], dotacja na sfinansowanie zadań realizowanych przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie w ramach Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły, dotacja celowa przeznaczona na realizację zadań obronnych. W związku z powyższym na wysokość wykonania przychodów mają wpływ również harmonogramy realizacji poszczególnych projektów/zadań w ramach ww. programów operacyjnych.”

Odnosnie do różnicy między wykonaniem planu finansowego PGW WP w 2022 r. a wykonaniem planu finansowego PGW WP w 2021 r. w zakresie środków od innych jednostek sektora finansów publicznych (poz. 4) – wykonanie w 2022 r. stanowiło 77,2% wykonania w 2021 r. – zastępca dyrektora Departamentu Finansowo-Księgowego wyjaśnił, że: „Główną przyczyną niższego wykonania w 2022 r. w stosunku do 2021 r. było uzyskanie niższych przychodów z tytułu dofinansowania projektów europejskich w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko⁹ 2014-2020.”

Wykonanie planu w 2022 r. w poz. 5 – pozostałe przychody było wyższe i stanowiło 311,7% przychodów w 2021 r., dyrektor Departamentu Finansowo-Księgowego wyjaśnił m.in., że: „Różnica wykonania planu finansowego 2022 r. w stosunku do wykonania planu finansowego z 2021 r. wynika z trudnych do oszacowania na etapie planowania wpływów uzyskiwanych m.in. z tytułu: nadwyżki składników majątku stwierdzonego w drodze inwentaryzacji, uzyskanych przychodów w wysokości amortyzacji wartości niematerialnych i prawnych, odsetek na rachunkach bankowych wynikających z konsolidacji finansów publicznych, rozwiązanych rezerw.”

⁹ Dalej: „POLiŚ” (przyj. kontrolera).

Wyjaśnił także, 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, grzywien i mandatów różnic kursowych, jak również odsetek od nieterminowych zapłat czy przychodów finansowych niepodlegających kosztom uzyskanych przychodów, które są odsetkami od sald, wg stanu na dzień 31.12.2022 r. niezapłaconych w terminie należności stanowiących późniejsze przychody Wód Polskich wymienionych w art. 255 ustawy Prawo wodne.”.

Dodatkowo dla pozycji II 5.3 – równowartość odpisów amortyzacyjnych, w której wykonanie w 2022 r. stanowiło 155,2% wykonania w 2021 r., dyrektor Departamentu Finansowo-Księgowego wyjaśnił m.in., że: „Wykonanie planu finansowego przychodów uzyskiwanych w ramach ww. pozycji jest wynikiem przyjęcia nieodpłatnie otrzymanych składników majątkowych, poza nieruchomościami Skarbu Państwa, które zostały wskazane w ustawie Prawo wodne z dnia 20 lipca 2017 roku, a które spełniają definicje wskazane w art. 258 ust. 1, 5 oraz 7 i 8. Zrealizowane wpływy dotyczą:

- uzyskanych przychodów w wysokości amortyzacji środków trwałych,
- uzyskanych przychodów w wysokości amortyzacji wartości niematerialnych i prawnych.”.

(akta kontroli str. 3165-3177, 3367-3375)

Wyjaśniając przyczyny różnic między wykonaniem planu finansowego PGW WP w 2022 r. a wartościami określonymi w planie finansowym po zmianach wg stanu na 31 grudnia 2022 r. dla wybranych pozycji planu, dyrektor Departamentu Finansowo-Księgowego podał w odniesieniu do:

- ✓ Poz. 1.3.8 – wpływy z tytułu opłaty legalizacyjnej (wykonanie w 2022 r. stanowiło 132,3% planu po zmianach), że:

„Zwiększenie przychodów z tytułu opłaty legalizacyjnej wiązało się z ujawnieniem w trakcie interwencji, czy też zgłoszeń osób postronnych, większej liczby urządzeń wodnych wykonanych bez wymaganego prawem pozwolenia wodnoprawnego i w efekcie tego podejmowanych przez właścicieli tych urządzeń działań mających na celu ich zalegalizowanie zgodnie z przepisem art. 190 ustawy Prawo wodne. Do zmobilizowania właścicieli nielegalnie wykonanych urządzeń wodnych do złożenia wniosków o ich legalizację przyczyniła się również zwiększona liczba kontroli gospodarowania wodami.”.

- ✓ Poz. 1.4 – przychody z działalności gospodarczej (wykonanie wyniosło 232,5% zaplanowanych przychodów), że:

„Bardzo dobre warunki hydrologiczne umożliwiły większą niż zakładano produkcję energii elektrycznej przez elektrownie wodne PGW Wody Polskie, co z kolei w połączeniu z dynamicznym wzrostem cen sprzedaży energii spowodowało osiągnięcie bardzo wysokich przychodów z tego tytułu.”.

- ✓ Poz. 1.5 – pozostałe przychody (wykonanie wyniosło 124,6% zaplanowanych przychodów), że:

„Wyższe wykonanie w stosunku do planu finansowego wynikało z uzyskania wyższych przychodów niż pierwotnie szacowano.”.

Wyjaśniając przyczyny różnicy między wykonaniem planu finansowego PGW WP w 2022 r. a wartością określoną w planie finansowym po zmianach wg stanu na 31 grudnia 2022 r. dla poz. 4 – środki od innych jednostek sektora finansów

publicznych (wykonanie stanowiło 72,7% planu finansowego), zastępca dyrektora Departamentu Finansowo-Księgowego podał m.in., że „na niepełne wykonanie planu w 2022 r. miało wpływ głównie:

- niepełne wykonanie limitów założonych dla projektów POLiŚ 2014-2020, co było spowodowane m.in.: niepełnym wykorzystaniem kosztów osobowych w stosunku do założonych limitów na rok 2022; brakiem ostateczności decyzji OOŚ dla projektu (co finalnie spowodowało rozwiązanie umowy o dofinansowanie w I kw. 2023 r.); podpisania aneksu do umowy o dofinansowanie, którym m.in. obniżona została wartość realizacji całego projektu, ze względu na powstałe oszczędności;
- niepełne wykonanie limitów założonych dla projektów w ramach NFOŚiGW/wfośigw, co było spowodowane m.in.: problemami z realizacją postępowań przetargowych, które spowodowały ich opóźnienie i brak możliwości realizacji założonych na rok 2022 wartości; zmianami w harmonogramie działań w ramach projektu, wynikającymi z ograniczeń zasobów kadrowych w RZGW Warszawa (realizujący projekt), co finalnie spowodowało przesunięcie większości założonych w planie wydatków na rok kolejny,
- brak wykonania limitów założonych dla projektu finansowanego ze środków jednostek samorządu terytorialnego na źródle dofinansowanie, co było spowodowane zmianą w zakresie miejsca odnoszenia wydatków (pierwotnie założonych w części bieżącej) finalnie do części majątkowej. Główną przyczyną niższego wykonania w 2022 r. w stosunku do 2021 r. było uzyskanie niższych przychodów z tytułu dofinansowania projektów europejskich w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020.”.

Wyjaśniając przyczyny różnic między wykonaniem planu finansowego PGW WP w 2022 r. a wartościami określonymi w planie finansowym po zmianach wg stanu na 31 grudnia 2022 r. dla wybranych pozycji planu, dyrektor Departamentu Finansowo-Księgowego podał w odniesieniu do:

- ✓ Poz. 5 – pozostałe przychody (wykonanie stanowiło 337,7% planu finansowego), 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, grzywien i mandatów.”.

- ✓ Poz. 5.1 – odsetki, np. z tytułu udzielonych pożyczek, (brak określenia w planie finansowym) oraz
- ✓ Poz. 5.1.1 – odsetki od depozytów u Ministra Finansów lub z tytułu skarbowych papierów wartościowych (brak określenia w planie finansowym), że:

„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 zarządzanie¹⁰ przekazywane są w depozyt overnight. Zgodnie z § 8 ww. rozporządzenia „Depozyty overnight oprocentowane są według stopy depozytowej Narodowego Banku Polskiego obowiązującej w dniu utworzenia

¹⁰ Dz. U. poz. 1864.

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.”.

„Środki finansowe PGW WP znajdujące się na rachunkach bankowych podlegają codziennemu mechanizmowi „konsolidacji finansów publicznych”. Z tego tytułu PGW WP osiągają przychody finansowe. PGW WP nie korzystało z żadnych innych form zagospodarowania posiadanych nadwyżek wolnych środków.

(akta kontroli str. 3165-3177, 3367-3375)

Głównymi źródłami przychodów były dotacje z budżetu państwa (stanowiące w 2022 r. – 49,3% przychodów ogółem), przychody z działalności (w 2022 r. – 28,8%), pozostałe przychody (w 2022 r. – 21,1%). Przyczyną wzrostu przychodów ogółem w analizowanym okresie 2019-2022 była sukcesywnie zwiększana dotacja celowa z budżetu państwa na bieżącą działalność PGW Wody Polskie. Była ona wyższa o 35,9% w porównaniu do 2021 r., o 155,9% w porównaniu do 2020 r. oraz o 18,0% w porównaniu do 2019 r. Kolejną pozycją determinującą wzrost przychodów były pozostałe przychody, które były wyższe w 2022 r. o 311 983,3 tys. zł (o 211,7%) w porównaniu do 2021 r., o 371 585,1 tys. zł (o 423,3%) w odniesieniu do 2020 r. i o 350 386,5 tys. zł (o 321,5%) w porównaniu do 2019 r.

Tendencja wzrostowa obserwowana jest także w realizacji przychodów z prowadzonej przez PGW WP działalności. W 2022 r. w porównaniu do 2021 r. wpływy z tego tytułu były o 25 861,9 tys. zł wyższe, co było m.in. efektem zwiększonych wpływów z opłat z tytułu umów dotyczących wykonywania rybactwa śródlądowego oraz z tytułu najmu i dzierżawy oraz z innych umów o podobnym charakterze obejmujących składniki majątkowe Skarbu Państwa oraz inne przychody z tytułu gospodarowania mieniem Skarbu Państwa związanym z gospodarką wodną.

(akta kontroli str. 3165-3177, 3243-3257, 3382-3397)

Stan należności i postępowanie egzekucyjne

Według sprawozdania z wykonania rocznego planu finansowego PGW WP na koniec 2022 r. należności ogółem wyniosły 210 411,0 tys. zł, z tego należności długoterminowe 27 659,1 tys. zł (wzrost o 13,0% w odniesieniu do 2021 r.), a należności krótkoterminowe 182 751,9 tys. zł (wzrost o 11,3% w odniesieniu do 2021 r.). Należności ogółem na koniec 2022 r. były niższe od należności ogółem na początek roku 2022 r. (186 746,5 tys. zł) o 23 664,5 tys. zł, tj. o 11,2%.

(akta kontroli str. 3365-3366)

W 2022 r. w PGW WP obowiązywały regulacje wewnętrzne dotyczące dochodzenia należności nieuregulowanych terminowo przez podmioty zobowiązane, tj.:

- zarządzenie nr 36/2021 Prezesa PGW WP z 29 czerwca 2021 r. w sprawie ulg w spłacie należności w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie – obowiązujące do 6 grudnia 2022 r.,
- zarządzenie 37/2021 Prezesa PGW WP z 29 czerwca 2021 r. w sprawie wprowadzenia procedury dochodzenia, windykacji i egzekucji należności w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie – obowiązujące do 6 grudnia 2022 r.,

- zarządzenie nr 46/2019¹¹ Prezesa PGW WP z 2 września 2019 r. w sprawie wprowadzenia jednolitych zasad postępowania z należnościami przedawnionymi, błędnie naliczonymi oraz uznanymi za nieściągalne należnościami przeterminowanymi – obowiązujące do 6 grudnia 2022 r.,
- zarządzenie nr 71/2022 Prezesa PGW WP z 6 grudnia 2022 r. w sprawie wprowadzenia jednolitych zasad postępowania z należnościami przedawnionymi oraz przeterminowanymi uznanymi za nieściągalne,
- zarządzenie nr 72/2022 Prezesa PGW WP z 6 grudnia 2022 r. w sprawie zasad stosowania ulg w spłacie należności w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie,
- zarządzenie nr 73/2022 Prezesa PGW WP z 6 grudnia 2022 w sprawie wprowadzenia procedury dochodzenia, windykacji i egzekucji należności w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie.

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:

- a) czynności informacyjne¹² – 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 upomnienia¹³ – należały do właściwości Wydziału Windykacji i Egzekucji Należności w KZGW¹⁴;
- d) sporządzenie i przekazanie wniosku do organu egzekucyjnego o wszczęcie postępowania egzekucyjnego oraz wydanie tytułu wykonawczego¹⁵ – należały do właściwości WWiEN.

W WWiEN prowadzono, 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 z dnia 17 czerwca 1966 r. ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁶.

(akta kontroli str. 1822-1823)

W 2022 r. do WWiEN wpłynęło 3 941 spraw łącznie na 21 941,8 tys. zł, z czego uregulowano należności na 998,3 tys. zł. Na koniec 2022 r. liczba należności będących w toku postępowania windykacyjnego dotyczącego należności ujętych w rejestrze cywilnoprawnym wyniosła 550 (łącznie na 17 072,7 tys. zł), a dla należności ujętych w rejestrze publicznoprawnym 1 032 (łącznie na 1 960,6 tys. zł). Ponadto w toku postępowania pozostawało 2 189 spraw łącznie na 9 213,7 tys. zł, które wpłynęły do WWiEN przed 2022 r.

Jak wyjaśnił kierownik WWiEN: „Postępowanie sądowe jest stosunkowo długim procesem z uwagi na system działania sądów, przewlekłość postępowania,

¹¹ Zmienione zarządzeniem Prezesa PGW WP nr 78/2021 z 1 grudnia 2021 r. w sprawie wprowadzenia jednolitych zasad postępowania z należnościami przedawnionymi, błędnie naliczonymi oraz uznanymi za nieściągalne należnościami przeterminowanymi.

¹² Art. 6 § 1b ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 r. poz. 479, ze zm.).

¹³ Zawierającego 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.

¹⁴ Dalej: „WWiEN”.

¹⁵ Art. 26 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

¹⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 479, ze zm.

kolejność wyznaczania posiedzeń. Zgodnie z ostatnimi danymi statystycznymi Ministerstwa Sprawiedliwości za 2021 rok, średni czas oczekiwania na orzeczenie w pierwszej instancji w postępowaniu cywilnym wyniósł 7 miesięcy. Ponadto należy wskazać, że WWiEN odnotowuje znaczny odsetek spraw przekazanych na drogę sądową, w których zachodzi konieczność: przekazania sprawy do innego sądu (dyskrecjonalna decyzja sądu w zakresie rodzaju postępowania i właściwości), doręczenia komorniczego pozwu, sprostowania oczywistych omyłek w treści orzeczeń, co dodatkowo powoduje wydłużenie postępowania. Oczekiwanie na stwierdzenie prawomocności i wykonalności orzeczenia wynosi od kilku tygodni do kilku miesięcy, co uniemożliwia skierowanie sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego. W tej sytuacji nie jest w praktyce możliwe przeprowadzenie wszystkich etapów postępowania windykacyjnego w terminie jednego roku kalendarzowego w większości przyjętych przez WWiEN spraw.”

(akta kontroli str. 1777-1792)

Liczba zawieszonych postępowań windykacyjnych dla należności, które wpłynęły do KZGW od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r. na koniec roku wyniosła 20 szt., łącznie na 56,0 tys. zł.

Liczba umorzonych postępowań windykacyjnych dla należności, które wpłynęły do KZGW od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r. na koniec roku wyniosła 21 szt., łącznie na 13,0 tys. zł.

(akta kontroli str.1802-1803)

W 2022 r. w 133 przypadkach zastosowano w PGW WP ulgi w spłacie należności łącznie na 1 845,2 tys. zł, z tego dla 9 należności odroczonej płatności łącznie na 11,8 tys. zł, 85 rozłożeń na raty łącznie na 1 803,6 tys. zł, 39 umorzeń – łącznie na 29,7 tys. zł. Szczegółowym badaniem objęto 1 sprawę dotyczącą rozłożenia na raty zapłaty zobowiązania podatkowego¹⁷ na 1 033,6 tys. zł wynikającą z informacji ustalającej wysokość opłaty podwyższonej za usługi wodne za okres I kwartału 2022 r. Nie stwierdzono nieprawidłowości w powyższym zakresie.

(akta kontroli str. 1886-1958)

W 2022 r. pozostawały 82 należności przedawnione¹⁸ uznane przez KZGW jako nieściągalne łącznie na 85,0 tys. zł. Zgodnie z § 2 ust. 3 zarządzenia nr 71/2022 Prezesa PGW WP z 6 grudnia 2022 r. w sprawie wprowadzenia jednolitych zasad postępowania z należnościami przedawnionymi oraz przeterminowanymi uznanymi za nieściągalne należności przedawnione na podstawie polecenia Prezesa PGW WP powinny zostać spisane w pozostałe koszty działalności jednostki. Dwanaście z 82 należności przedawnionych na 8 marca 2023 r. nie zostało jeszcze spisanych¹⁹. Szczegółowym badaniem objęto jedną sprawę dotyczącą należności z tytułu opłat melioracyjnych z lat 2012-2014, które uległy przedawnieniu po upływie 5 lat licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności²⁰. Nie stwierdzono nieprawidłowości w powyższym zakresie.

(akta kontroli str.1793-1794, 1826-1885)

¹⁷ Decyzja nr KR.ZUO.3.471.1.66.2.OP.2022.RO z 31 sierpnia 2022r. Dyrektora Zarządu Zlewni w Nowym Sączu.

¹⁸ RZGW Białystok 2 należności łącznie na 2 283,54 zł, RZGW Szczecin 40 należności łącznie na 57 481,16 zł, RZGW Lublin 5 należności łącznie na 293,40 zł, RZGW Warszawa 14 należności łącznie na 3 905,13 zł, RZGW Kraków 20 należności łącznie na 20 984,93 zł, RZGW Gliwice należność na 7,29 zł.

¹⁹ RZGW Kraków 11 należności łącznie na 4627,79 zł, RZGW w Gliwicach należność na 7,29 zł.

²⁰ Wniosek RZGW Szczecin nr 05/05/22 z 9 maja 2022 r.

Badaniem szczegółowym objęto 33 sprawy²¹, które wpłynęły w 2022 roku do WWiEN, łącznie na 1 824,7 tys. zł w tym: sprawy 12 kontrahentów z rejestru należności publicznoprawnych oraz 21 kontrahentów z rejestru należności cywilnoprawnych.

Kwota ogólna należności dla spraw wybranych z rejestru publicznoprawnego wyniosła 476,9 tys. zł, a odsetki na dzień upomnienia – 92,6 tys. zł.

Kwota ogólna należności dla spraw wybranych z rejestru cywilnoprawnego wyniosła 1 347,8 tys. zł a odsetki na dzień sporządzenia wezwania – 16,5 tys. zł.

Na 1 kwietnia 2023 r. uregulowano 6 należności z rejestru cywilnoprawnego (na 3,7 tys. zł) oraz 6 należności z rejestru publicznoprawnego (łącznie na 2,3 tys. zł). W przypadku pozostałych 21 spraw należności nie zostały uregulowane w całości.

(akta kontroli str. 1802, 1805-1812, 1815-1818)

Jak wyjaśnił kierownik WWiEN: „Windykacja na etapie polubownym często jest nieskuteczna z uwagi na to, że duża liczba dłużników ignoruje wezwania do zapłaty, przedłużając tym samym termin spłaty zadłużenia do momentu wydania przez sąd orzeczenia, bądź kwestionuje zasadność wezwania do zapłaty. Często dopiero uzyskanie tytułu wykonawczego oraz skierowanie sprawy do egzekucji powoduje ściągnięcie należności. Ponadto duża część niespłaconych spraw jest w opinii dłużników sporna, są to na przykład kary umowne z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązań umownych.”

(akta kontroli str. 1777-1792)

Z danych przedstawionych przez Departament Usług Wodnych (DUW) KZGW w zakresie umów użytkowania gruntów pod wodami w 2022 r. obowiązywało 30 970 umów łącznie na 10 836,0 tys. zł. Z tego 1 389 umów zawartych przed 1 stycznia 2018 r., obowiązujących w 2022 r. nie zostało dostosowanych m.in. do obowiązującego rozporządzenia Rady Ministrów z 28 grudnia 2017 r. sprawie wysokości opłat rocznych za oddanie w użytkowanie gruntów pokrytych wodami²². W RZGW Kraków – 672 umowy, RZGW Wrocław – 227 umów, RZGW Poznań – 147 umów, RZGW Gdańsk – 108 umów. Zastępca dyrektora DUW nie była w stanie wykazać liczby umów, na podstawie których opłaty za użytkowanie gruntów pod wodami były określane na podstawie nieobowiązującego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2006 r. w sprawie wysokości opłat rocznych za oddanie w użytkowanie gruntów pokrytych wodami wskazując, że powodem nieprzedstawienia liczby takich umów jest wykazywana przez regiony duża czasochłonność działań sprowadzających się do przeanalizowania wszystkich umów.

(akta kontroli str. 2959-2960)

Natomiast dyrektorzy 8 rzgw²³ wskazali na brak umów na podstawie których opłaty roczne pobierane były wg stawek z nieobowiązującego rozporządzenia. Dyrektor RZGW w Szczecinie wyjaśnił, że nie jest w stanie wykazać takich danych ponieważ

²¹ Znak spraw: KFW.3153.124.2022, KFW.3153.124.2022, KFW.3153.124.2022, KFW.3153.124.2022, KFW.3153.124.2022, KFW.3153.446.2022, KFW.3153.558.2022, KFW.3153.559.2022, KFF.3212.6.2022, KFW.3153.822.2022, KFW.3153.22.2023, KFW.3153.12.2023, KFW.3153.86.2023, KFW.3153.864.2022, KFW.3153.864.2022, KFW.3153.88.2023, KFW.3153.65.2023, KFW.3153.15.2023, KGW.3152.1480.2020, KFW.3152.209.2022, KFW.3152.277.2022, KFW.3152.328.2022, KFW.3152.357.2022, KFW.3152.409.2022, KFW.3152.409.2022, KFW.3152.409.2022, KFW.3152.620.2022, KFW.3152.645.2022, KFW.3152.805.2022, KFW.3152.80.2023, KWF.3153.632.2022, KWF.3153.631.2022, KWF.3153.139.2023.

²² Dz. U. poz. 2496.

²³ RZGW Kraków, Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Gliwice, Poznań, Rzeszów, Wrocław. RZGW w Szczecinie wskazało, że nie jest w stanie wykazać takich danych ponieważ nie prowadzi zestawień, z których wynikałyby informacje umożliwiające podanie wnioskowanych danych.

nie prowadzi zestawień, z których wynikałyby informacje umożliwiające podanie wnioskowanych danych. Dyrektor RZGW w Warszawie wyjaśnił, że we wszystkich zawartych umowach jest zapis dotyczący zmiany opłaty. Dyrektor RZGW Lublin wskazał, że nie posiada takich umów.

(akta kontroli str. 2946-2953)

Zastępca Prezesa ds. Usług Wodnych 26 stycznia 2022 r. wydał polecenie służbowe²⁴ dyrektorom RZGW o zbadanie przejętych od poprzedników prawnych PGW WP umów i rozpoczęcie działań zmierzających do ich zaktualizowania w terminie do końca czerwca 2022 r.

Jak wynika z przedstawionych danych przez zastępcę dyrektora DUW proces aneksowania lub wypowiedzenia umów nie został zakończony (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”)

(akta kontroli str. 2954-2956)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Prezes PGW WP nie wyegzekwował od dyrektorów rzgw wykonania wydanego im polecenia dotyczącego zbadania przejętych przez PGW WP umów użytkownika gruntów pod wodami powierzchniowymi od poprzedników prawnych przed 1 stycznia 2018 r. i rozpoczęcia działań zmierzających do ich zaktualizowania. W poleceniu wskazano: „Mając na uwadze przedłużający się proces realizacji powyższego zadania jestem zmuszony określić jego termin realizacji w formie polecenia służbowego na koniec czerwca 2022 r. Oczekuję intensyfikacji działań dotyczących wyżej wymienionych umów poprzez ich aneksowanie lub wypowiedzenie.”. Dowodem niewykonania powyżej dyspozycji Prezesa PGW WP był fakt, iż w KZGW nie posiadano danych o wszystkich umowach w których obowiązywały stawki określone wg nieobowiązującego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2006 r. w sprawie wysokości opłat rocznych za użytkowanie gruntów pokrytych wodami oraz umów co do których poszczególne rzgw nie wystawiły faktur z tytułu opłat rocznych za użytkowanie. Skutkowało to brakiem możliwości prowadzenia skutecznego nadzoru nad majątkiem Skarbu Państwa w zakresie ustalenia opłat z tytułu użytkowania z gruntów Skarbu Państwa pokrytych wodami.

(akta kontroli str. 2943-2945, 2946-2956, 2959-2960)

Prezes PGW WP wyjaśnił m.in.: „Na poziomie KZGW nie jest prowadzona szczegółowa analiza wpływów z tytułu poszczególnych umów. Szczegółową analizę wpływów z tytułu poszczególnych umów prowadzi RZGW, wobec czego zebranie tych danych wymaga pozyskania ich z RZGW co jest czasochłonne. Dane dotyczące obowiązujących umów użytkownika gruntów pokrytych wodami dla których poszczególne RZGW wystawiły faktury w 2022 r. za wcześniejsze lata, tj. 2018, 2019, 2020, 2021 obecnie są zbierane [...]” oraz „[...] PGW Wody Polskie podjęły działania w zakresie zmiany umów, m.in. uwzględniającym zmianę stawki opłaty, zmianę komparycji umowy w sposób adekwatny do sytuacji i skutkujący podpisaniem przez strony stosownych aneksów, a więc za zgodą stron. Nie we wszystkich przypadkach działania te zostały zakończone w terminie wyznaczonym przez Prezesa PGW Wody Polskie, co wynikało m.in. z:

- 1) braku współpracy ze strony dotychczasowych użytkowników, tj. braku odpowiedzi na przesyłane pisma, nieodbieranie korespondencji;
- 2) odmowy podpisania aneksów;

²⁴ znak: KUM.233.1.2022.

3) długotrwałej korespondencji wynikającej z konieczności ustalenia nowych adresów użytkowników, weryfikacji powierzchni, uregulowania stanu prawnego nieruchomości, przeniesienia prawa własności urządzenia wodnego na inny podmiot [...] Po wydaniu polecenia w dniu 26 stycznia 2022 r. proces ten jest sprawdzany przez Departament Usług Wodnych. O konieczności zakończenia tego procesu przypomniano w piśmie z dnia 22 czerwca 2022 r. Ponadto kwestie te były przedmiotem spotkań roboczych odbytych w dniach 26-27 lipca 2022 r. oraz wideokonferencji w dniu 25 października 2022 r. oraz spotkania roboczego z Wydziałami Gospodarowania Mieniem SP i Współpracy z Użytkownikami Wód w dniach 6-7 grudnia [...] Ostatnie dane zbierane przez Departament Usług Wodnych dotyczą lutego 2023 r. Mając na uwadze powyższe, można uznać, że działania podejmowane są zgodnie z poleceniem Prezesa PGW Wody Polskie adekwatnie do stanu faktycznego.”.

(akta kontroli str. 2943-2945, 3141-3152)

Niewyegzekwowanie przez Prezesa PGW WP wykonania polecenia z 26 stycznia 2022 r. od dyrektorów rzgw świadczy o braku skutecznego nadzoru nad dyrektorami. Opisane postępowanie należy uznać za nierzetelne.

1.2 Wykonanie planu kosztów

Opis stanu faktycznego

W 2022 r. poniesiono koszty ogółem w wysokości 2 065 521,6 tys. zł, co stanowiło 95,8% planu po zmianach i 91,3% kosztów poniesionych w 2021 r. Koszty funkcjonowania wyniosły 2 061 958,5 tys. zł (99,8% kosztów ogółem), koszty realizacji zadań 1 663,2 tys. zł (0,1%), pozostałe koszty 1 899,9 tys. zł (0,1%). W kosztach funkcjonowania dominujące pozycje stanowiły: amortyzacja – 32,2%; usługi obce – 28,0% i wynagrodzenia – 22,6%.

(akta kontroli str. 3346-3347)

Wyjaśniając przyczyny największych odchyień zrealizowanych w 2022 r. kosztów od kosztów planowanych dyrektor Departamentu Finansowo-Księgowego podał w odniesieniu do:

- Poz. 1.4.2 – wynagrodzenia bezosobowe (wykonanie stanowiło 66,0% planu po zmianach), że:

Niepełne wykonanie planu wynikało m. in. z: zawarcia umów z podmiotami realizującymi usługi w ramach działalności gospodarczej (rozliczenie na podstawie faktur VAT), a nie w ramach umów cywilnoprawnych; rezygnacji ze świadczenia usług w ramach bezpieczeństwa przeciwpożarowego – zadanie powierzono zatrudnionemu pracownikowi ds. BHP i PPOŻ.; niepozyskania osoby świadczącej umowę zlecenia w zakresie wsparcia technicznego w Zarządzie Zlewni w Inowrocławiu oraz obsługi sprzętu w Zarządzie Zlewni w Łowiczu oraz rezygnacji ze zlecenia związanego z obsługą pokoi gościnnych, co było spowodowane obostrzeniami sanitarnymi w pierwszym półroczu 2022 r.

- Poz. 1.5 – świadczenia na rzecz osób fizycznych (70,8%), że:

Niewykonanie planu w pełnej wysokości wynikało z mniejszego od zakładanego zapotrzebowania pracowników na zakup okularów korygujących; oszczędności wynikających z dłuższych nieobecności pracowników (np. z powodu choroby, urlopu bezpłatnego), co wpłynęło na wysokość wypłaty ekwiwalentów oraz brak konieczności zakupu odzieży ochronnej; ostatecznego rozstrzygnięcia części postępowań przetargowych pod koniec 2022 roku, co spowodowało przesunięcie części kosztów na kolejny rok (zakup artykułów spożywczych – posiłki regeneracyjne); mniejszej, niż przewidywano, liczby wniosków pracowników, którzy zwrócili się o refundację kosztów studiów podyplomowych.

- Poz. 1.6.4 – wpłaty na pracownicze plany kapitałowe (74,5%), że:

Plan w zakresie wpłat na pracownicze plany kapitałowe na rok 2022 zakładał, iż do programu przystąpią wszyscy pracownicy, jednak znaczna część z nich złożyła rezygnację, a część nie podlegała obowiązkowi zapisu do programu ze względu na wiek. Dodatkowo wysokość odprowadzanych składek na PPK była ściśle związana z frekwencją pracowników w 2022 r., a część z nich przebywała na długotrwałych urloпах.

- Poz. 1.9 – pozostałe koszty funkcjonowania (146,0%), że:

Wykonanie kosztów ponad wartość planową wynikało przede wszystkim z konieczności utworzenia rezerwy na przyszłe zobowiązania z uwagi na postępowanie arbitrażowe, którego stronami były PGW WP oraz [...]*) i ryzyko rozstrzygnięcia sprawy na niekorzyść PGW WP oraz zalecenia audytora w sprawie konieczności uwzględnienia w księgach rachunkowych 2022 r. kosztów z tytułu dodatniego salda na sprzedaży energii OZE oraz zobowiązanie do jego zwrotu.

- Poz. 2 – koszty realizacji zadań (39,6%) oraz poz. 3 – pozostałe koszty (10,1%), że:

Niższe wykonanie wynikało z powstałych oszczędności poprzetargowych.

Wyjaśniając przyczyny największych odchyień zrealizowanych w 2022 r. kosztów od kosztów wykonanych w 2021 r. dyrektor Departamentu Finansowo-Księgowego podał w odniesieniu do:

- Poz. 1.2 - materiały i energia (wykonanie stanowiło 127,4% wykonania w 2021 r.), że:

Odchylenie wynikało ze wzrostu cen, jaki nastąpił w 2022 r., czego skutkiem był przede wszystkim wzrost kosztów energii elektrycznej, gazu oraz pozostałych materiałów eksploatacyjnych.

- Poz. 1.3 – usługi obce (134,0%), że:

Przyczyną zmiany był wzrost cen, jaki nastąpił w 2022 r., a także realizacji zadań finansowanych ze środków dotacji celowej przyznanej na podstawie Rozporządzenia 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. z 2021 poz. 2407).

- Poz. 1.6.4 – wpłaty na pracownicze plany kapitałowe (141,0%), że:

Powyższe wynikało z większej liczby pracowników, którzy przystąpili do PPK oraz większej liczby uprawnionych pracowników, którzy mogli przystąpić do programu.

- Poz. 1.9 – pozostałe koszty funkcjonowania (25,6%), że:

„Powyższe wynika z konieczności utworzenia w 2021 r. rezerw dot. następujących zadań realizowanych w latach 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 w Gliwicach; 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 w Krakowie; 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.

- Poz. 2 – koszty realizacji zadań (75,7%) oraz poz. 3 – pozostałe koszty (12,8%), że:

Główny Inspektorat Ochrony Środowiska wykonał w 2022 r. mniejszą ilość zaplanowanych zadań, niż w 2021 r.

(akta kontroli str. 3165-3177)

Szczegółowym badaniem objęto 6²⁵ losowo wybranych umów dotyczących dostawy i zarybienia narybkiem podchowanim węgorza europejskiego łącznie na 1 814,7 tys. zł. Zamówienia przebiegły zgodnie z warunkami określonymi w umowach.

(akta kontroli str. 1169-1466, 1765-1772)

W ramach 4²⁶ umów o dofinansowanie z POIiŚ 2014-2020 badaniem objęto wydatki udokumentowane 60 dowodami księgowymi łącznie na 122 329,9 tys. zł. Wydatki zostały poniesione m.in. na wykonanie robót budowlanych, obsługę geodezyjną, nadzór archeologiczny oraz nadzór inwestorski. W dwóch przypadkach zobowiązania zostały uregulowane po terminie określonym fakturą. Nie skutkowało to jednak naliczeniem odsetek. W 1 przypadku zwłoka była jednodniowa, w 1 prolongowano termin płatności, z uwagi na procedowanie wniosków w sprawie zabezpieczenia środków na wydatki finansowane z przychodów własnych.

(akta kontroli str. 629-655, 661-665, 1959-1982, 2042-2154, 2496-2497)

W 2022 r. została zawarta umowa²⁷ pomiędzy PGW WP, a GIOŚ dotycząca dofinansowania przez PGW WP zadania pn. „Zadania związane z prowadzeniem kontroli i monitoringu wód w zakresie wdrażania dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego”. Umowa przewidywała zakup na potrzeby GIOŚ m.in. samochodów i sprzętu laboratoryjnego. Zadanie zostało uzgodnione z MI i MKiŚ, a jego koszt określono na 8 753,0 tys. zł. Aneks²⁸ nr 1/2022 kwota umowy została zmniejszona do 5 123,5 tys. zł. W grudniu 2022 r. GIOŚ przedłożył Prezesowi PGW WP rozliczenie końcowe realizacji zadania na 3 563,1 tys. zł, które Prezes PGW WP zaakceptował.

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. NIK wskazała, że dofinansowanie przez PGW WP działalności wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska (wioś) w zakresie wdrażania dyrektywy azotanowej powinno zostać przeprowadzone z uwzględnieniem rozdzielności finansowania GIOŚ i wioś.

W 2022 r. p.o. Głównego Inspektora Ochrony Środowiska zwróciła się do Prezesa PGW WP o rozważenie możliwości zawarcia umów pomiędzy PGW WP, a poszczególnymi wioś celem realizacji zadania pn. „Zadania związane z prowadzeniem kontroli i monitoringu wód w zakresie wdrażania dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego”. W odpowiedzi Prezes PGW WP stwierdził m.in., że nie widzi technicznych możliwości zawierania takich umów.

²⁵ KZGW/KH/2022/59; KZGW/KH/2022/60; KZGW/KH/2022/61; KZGW/KH/2022/62; KZGW/KH/2022/63; KZGW/KH/2022/64.

²⁶ POIS.03.02.00-00-0013/17-00; POIS.02.05.00-00-002/17-00; POIS.03.03.00-00-0073/19-00; POIS.03.02.00-00-0081/19-00.

²⁷ Nr KZGW/KZ/2022/53 z 14 września 2022 r.

²⁸ Aneks z 13 grudnia 2022 r.

Prezes PGW WP wyjaśnił m.in.: „[...] obecne przepisy dotyczące przeznaczania środków Wód Polskich na dofinansowanie zadań z zakresu gospodarki wodnej realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe mają charakter fakultatywny (art. 253 ustawy Prawo wodne), natomiast [...] rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2017 r. [w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie – przypis kontrolera] wskazuje umowy zawierane przez PGW Wody Polskie z państwowymi jednostkami budżetowymi jedynie jako formę przekazywania środków do pjb.”

(akta kontroli str. 2488-2493, 2876-2933)

PGW WP w 2022 r. nie otrzymało od Prezesa Rady Ministrów polecenia wpłaty środków pieniężnych do Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 na podstawie art. 65 ust 16 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw²⁹ oraz nie realizowało zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19.

(akta kontroli str. 2019-2021)

Wynagrodzenia

Przeciętne planowane zatrudnienie w PGW WP w 2022 r. określono na 6 520 etatów, przy zatrudnieniu 6 635 osób. W 2022 r. przeciętne zatrudnienie wyniosło 6 599 osób zatrudnionych na 6 482 etatach, co stanowiło 99,5% planowanej liczby osób i 99,4% planowanych etatów. W porównaniu do 2021 r. przeciętne zatrudnienie wzrosło o 135 osób (2,1%) oraz 117 etatów (1,8%). W zarządzie PGW WP³⁰ zatrudnionych było 5 osób na 5 etatach; w porównaniu do 2021 r. stan ten nie uległ zmianie. W administracji przeciętne zatrudnienie w 2022 r. wyniosło 4 911 osób na 4 846 etatach, co stanowiło odpowiednio 97,9% i 98,9% planu. W porównaniu z 2021 r. zatrudnienie w administracji było wyższe o 143 osoby (3,0%) i 176 etatów (3,6%). Wydatki na wynagrodzenia osobowe w 2022 r. wyniosły 461 721,4 tys. zł³¹. W porównaniu do 2021 r.³² były one wyższe o 57 951,1 tys. zł, tj. 14,4%.

Dyrektor Zarządzania Zasobami Ludzkimi wyjaśniła m.in., że: „[...] wzrost wydatków na wynagrodzenia osobowe w 2022 r. w stosunku do wydatków na wynagrodzenia osobowe w 2021 roku był ściśle powiązany i wynikał z: - wysokości planu wynagrodzeń osobowych przyjętej w Ustawie budżetowej na 2022 r., stanowiącej w efekcie zwiększenie w stosunku do planu wynagrodzeń osobowych przyjętej w Ustawie budżetowej na 2021 r., z przeznaczeniem przede wszystkim na zwiększenie wynagrodzeń zasadniczych i powiązanych z tym dodatków do wynagrodzeń pracowników, - dodatkowego jednorazowego zwiększenia w II połowie 2022 r. limitu wydatków na wynagrodzenia osobowe, z przeznaczeniem na nagrody dla pracowników.”

²⁹ Dz. U. poz. 568, ze zm.

³⁰ Rozumiany jako kierownik jednostki oraz jego zastępcy

³¹ Kwota ta zawiera poza kwotą wskazaną w tabeli nr 1, wypłacone w 2022 r. wynagrodzenie z tytułu: dodatkowego wynagrodzenia rocznego, nagród, odpraw emerytalnych, rentowych, nagród jubileuszowych oraz ekwiwalentu za urlop (zestawienie przekazane przez dyrektora Departamentu Zarządzania Zasobami Ludzkimi przy piśmie z 10 marca 2023 r. – sygn. KLO.091.1.2023).

³² Wydatki na wynagrodzenia osobowe w 2021 r. wniosły ogółem 403770,3 tys. zł – wystąpienie pokontrolne sporządzone po kontroli P/22/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. – wykonanie planu finansowego PGW WP” – str. 24.

Prezes Wód Polskich wyjaśnił m.in., że: „[...] Aktualne zatrudnienie w stosunku do bieżących zadań, mimo wzrostów rok do roku jest wciąż zbyt niskie. W celu zidentyfikowania poziomu zatrudnienia, który jest potrzebny PGW Wody Polskie do wykonywania zadań przeprowadzono proces analizy potrzeb etatyzacyjnych. Wynik analizy wskazywał na docelowe optymalne zatrudnienie na poziomie o blisko 14% wyższym niż obecne [...] Wzrost przeciętnego zatrudnienia o 135 osób (2022 rok w stosunku do 2021) wynika głównie z uzupełnienia zatrudnienia tam, gdzie potrzeby były najpilniejsze i nie jest wciąż docelowym zatrudnieniem, a sama potrzeba zatrudnienia nowych pracowników wciąż rośnie.”

(akt kontroli str. 2461-2465, 2485-2486)

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2022 r. wyniosło 4 928,8 zł, w porównaniu do 2021 r. było wyższe o 514,6 zł, tj. o 11,6%. W zarządzie PGW WP przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 23 655,4 zł i w porównaniu do 2021 r. było wyższe o 2 067,8 zł, tj. o 9,6%. W administracji przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 5 273,04 zł i w porównaniu do 2021 r. było wyższe o 541,5 zł, tj. o 11,4%. Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w 2022 r. wyniosły 4 684,4 tys. zł; w porównaniu do 2021 r. były one niższe o 84,7 tys. zł, tj. o 1,8%.

(akta kontroli str. 2483-2484)

W 2023 r. wypłacono pracownikom PGW WP dodatkowe wynagrodzenie roczne za 2022 r. w wysokości 30 426,6 tys. zł. Powyższy wydatek nastąpił w wyniku decyzji Prezesa PGW WP, dla której podstawą było zarządzenie nr 75/2022 Prezesa PGW WP z 8 grudnia 2022 r. w sprawie dodatkowego wynagrodzenia rocznego za rok 2022 dla pracowników Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Z § 1 ust. 6 ww. zarządzenia wynika, że „wynagrodzenie roczne ustala się w wysokości 8,5% sumy wynagrodzenia za pracę otrzymanego przez pracownika w ciągu 2022 roku”.

(akta kontroli str. 2466)

W 2022 r. w PGW WP³³ zawarto 71 umów zlecenia z osobami niebędącymi pracownikami jednostki kontrolowanej oraz 13 z osobami będącymi pracownikami PGW WP. Łączna wartość umów zawartych z pracownikami PGW WP wyniosła 43,3 tys. zł. Szczegółowym badaniem objęto 4 umowy zlecenia³⁴ zawarte z pracownikami PGW WP w 2022 r., co stanowiło 30,8% umów zawartych z pracownikami PGW WP. Wszystkie objęte szczegółowym badaniem umowy cywilnoprawne określały precyzyjnie zakres zadań i termin ich realizacji. We wszystkich analizowanych przypadkach stwierdzono nieprawidłowości w zakresie stosowania wewnętrznych regulacji obowiązujących w PGW WP (szczegółowy opis w sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 2157-2159, 2934-2942)

Zamówienia publiczne

W lutym 2023 r.³⁵ w PGW WP sporządzono roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach w 2022 r. na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo

³³ Na podstawie „Zestawienia zadań zleconych w 2022 r. pracownikom PGW WP na podstawie umów cywilnoprawnych” sporządzonego przez Departament Finansowo-Księgowy KZGW oraz wykazu umów cywilno-prawnych (zleceń) zawartych w 2022 r. przez PGW WP z osobami niebędącymi pracownikami PGW WP, przekazanego kontrolerowi przy piśmie KF.091.1.16.2023.ej z 21 marca 2023 r.

³⁴ Nr ewidencyjny PO 156, PO141, V0093, V1432.

³⁵ Przekazane do Urzędu Zamówień Publicznych w 15 lutego 2023 r. (zgodnie z art. 82 ust.2 upzp, sprawozdanie o udzielonych zamówieniach zamawiający przekazuje Prezesowi UZP w terminie do 1 marca każdego roku następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie).

zamówień publicznych³⁶, 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 – 504, łączna wartość zawartych umów (netto) – 276 844,5 tys. zł,
- zamówienia o wartości równej lub przekraczającej progi unijne – liczba postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia – 541, łączna wartość zawartych umów (netto) – 553 387,6 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 – 20, łączna wartość zawartych umów (netto) – 10 692,2 tys. zł,
- zamówienia, do których stosuje się przepisy ustawy, uwzględniające aspekty społeczne – liczba postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia - 705, łączna wartość zawartych umów (netto) – 605 068,6 tys. zł,
- zamówienia udzielone z wyłączeniem stosowania przepisów ustawy – liczba postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia – 166, łączna wartość zawartych umów (netto) – 174 280 tys. zł.

Dodatkowo w 2022 r. PGW WP udzieliło zamówień klasycznych o wartości mniejszej niż 130 000 zł oraz zamówienia sektorowe i zamówienia w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa o wartości mniejszej niż progi unijne o łącznej wartości 78 128,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 2200-2203)

Szczegółową analizą objęto dobranych celowo 7 postępowań, w tym 3 postępowania o udzielenie zamówień publicznych oraz 4 umowy zlecenia zawarte w okresie objętym kontrolą z pracownikami PGW WP o łącznej wartości 824 tys. zł, tj.:

- „Obsługa prawna dla Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w związku z bieżącą działalnością Departamentu gospodarki Wodno-ściekowej oraz Departamentu Zarządzania Środowiskiem Wodnym” (wartość umowy 123,0 tys. zł brutto),
- „Dostawa 28 laptopów z wyposażeniem dla KZGW”, w trybie zapytania ofertowego w oparciu o wewnętrzny regulamin udzielania zamówień publicznych w PGW WP (wartość umowy 142,2 tys. zł brutto),
- „Obsługa prawna dla Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w związku z bieżącą działalnością Departamentu gospodarki Wodno-ściekowej oraz Departamentu Zarządzania Środowiskiem Wodnym” (wartość umowy 545 ,9 tys. zł brutto),
- „Świadczenie usług sprzątnięcia w pomieszczeniach biurowych wynajmowanych dla Nadzoru Wodnego w Rawiczu” w 2022 r. (wartość umowy w okresie objętym kontrolą wyniosła 5,5 tys. zł brutto),

³⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm. – dalej: „upzp”.

- „Obsługa kotłowni gazowej w budynku przy ul Nowej 2A i 2 B w Podgórzynie w sezonie grzewczym 2021/2022” (wartość umowy w okresie objętym kontrolą wyniosła 2,4 tys. zł brutto),
- „Sprawowanie nadzoru oraz zapewnienie prawidłowego funkcjonowania dwóch domków oraz ich bezpośredniego otoczenia w miejscowości Radzewice” (wartość umowy w okresie objętym kontrolą wyniosła 2,0 tys. zł brutto),
- „Sprawowanie nadzoru oraz zapewnienie prawidłowego funkcjonowania mieszkania służbowego oraz jego bezpośredniego otoczenia w miejscowości Krasnobrzeg” (wartość umowy w okresie objętym kontrolą wyniosła 3,0 tys. zł brutto).

W przypadku 5 z 7 wyżej wymienionych postępowań wystąpiły przypadki między innymi niezgodności z wewnętrznymi regulacjami dotyczącymi zamówień publicznych (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). We wszystkich badanych postępowaniach realizacja zamówienia była zgodna z treścią zawartych umów, w przypadku 1 z 7 postępowań³⁷, po stronie wykonawcy nastąpiło opóźnienie w realizacji przedmiotu umowy, co skutkowało naliczeniem przez zamawiającego kary umownej w wysokości 5,9 tys. zł, którą wykonawca uiszczył; 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 2022 r. opublikowano na stronie internetowej oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych 25 lutego 2022 r. oraz dokonano jego 17-krotnej aktualizacji i uzupełnienia.

(akta kontroli str. 1468-1471, 1740)

Stan zobowiązań

Stan zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji na koniec IV kwartału roku 2022 wynosił ogółem 117 606,6 tys. zł³⁸, w tym:

- z tytułu kredytów i pożyczek krótkoterminowych – 11 837,6 tys. zł;
- z tytułu kredytów i pożyczek długoterminowych – 105 769,0 tys. zł;
- zobowiązania wymagalne – 70,8 tys. zł³⁹.

(akta kontroli str. 587-600)

Dotacje

W 2022 r. Prezes PGW WP podpisał z Ministrem Infrastruktury 5 umów⁴⁰ o wartości ogółem 1 226 320,4 tys. zł, których wartość w trakcie roku zwiększona została do 2 100 017,3 tys. zł. Wszystkie umowy były umowami dotacji udzielonymi na m.in.: finansowanie wkładu własnego w ramach projektów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE, finansowanie zadań w ramach projektów realizowanych przez PGW WP, realizację zadań ustawowych i statutowych oraz na

³⁷ Postępowanie dotyczące dostawy 28 laptopów z wyposażeniem dla KZGW, (postępowanie KZGW/KI/43/2022).

³⁸ Rb-Z kwartalne sprawozdanie na koniec 4 kwartału roku 2022 o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

³⁹ 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 – w sprawie złożono zażalenie na pozew złożony przez kontrahenta w postępowaniu nakazowym; 0,2 tys. zł - zobowiązanie dotyczące nieterminowej płatności za kurs naukowo-szkoleniowy; 112,36 zł zobowiązania z tytułu dostawy wody i najmu terminala.

2) pozostałe – 388,81 zł dotyczyło błędnie naliczonych kwot w deklaracji z tytułu podatku za odpady komunalne.

⁴⁰ MI/DGWiŻŚ/2022/05/01/ZF, MI/DGWiŻŚ/2022/04/01/ZF, MI/DGWiŻŚ/2022/04/05/ZF, MI/DGWiŻŚ/2022/06/01/ZF, BZK-3.GW.1.2021.

kontynuację realizacji zadań inwestycyjnych i utrzymaniowych. Środki finansowe na realizację ww. zadań pochodziły z rezerwy celowej budżetu państwa na 2022, określonej w części 83, poz. 4 lub zostały określone w ustawie budżetowej na rok 2022 jako środki dotacji przewidziane dla PGW WP. Ponadto sfinansowano realizację zadań inwestycyjnych ze środków ujętych w wykazie wydatków, które nie wygasły z upływem 2021 r.

W trakcie roku 2022 PGW WP, po złożeniu wniosków o wypłatę środków z dotacji na realizację zadań określonych umowami, otrzymało środki w kwocie ogółem 2 056 637,2 tys. zł – co stanowiło 97,9% środków możliwych do uruchomienia na realizację zadań. Po dokonaniu rozliczeń, zgodnie z warunkami określonymi w umowach, PGW WP zwróciło środki z dotacji, łącznie 15 541,8 tys. zł, a zwroty dotyczyły 4 umów dotacji⁴¹.

Szczegółowym badaniem objętą umowę dotacji celowej⁴² na realizację zadań określonych w art. 240 ust. 2-5 i 9 ustawy – Prawo wodne. Wartość początkowa wynosiła 814 789,0 tys. zł – po zmianach w trakcie roku została zwiększona do 1 089 789,0 tys. zł. Wnioskowane środki wyniosły 1 059 789,0 tys. zł, zostały rozliczone w wys. 1 048 692,8 tys. zł – wartość niewykorzystanych środków 30 000,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 527-586)

Jak wyjaśnił dyrektor Departamentu Finansowo-Księgowego: „Przyczyną niekorzystania środków dotacji w kwocie 30.000.000,00 zł był fakt, iż pierwotnie szacowany deficyt PGW WP na pokrycie kosztów funkcjonowania PGW WP, bieżących kosztów utrzymania majątku oraz infrastruktury znajdującej się w zarządzie PGW WP, a także realizację działań kryzysowych wyniósł 275.000.000 zł, co znalazło odzwierciedlenie we wniosku o zmianę w planie finansowym. W efekcie podjętych działań oraz uruchomieniu wszystkich możliwych postępowań przetargowych, ostateczne zapotrzebowanie na środki wyniosło 245.000.000,00 zł, tj. okazało się niższe od planowanego o 30.000.000,00 zł. Stąd też brak pełnego wykorzystania kwoty dotacji. [...] Czas pomiędzy dokonaną zmianą w planie (18.11.2022 r.) a końcem roku kalendarzowego okazał się niewystarczający dla dokonania kompletu działań niezbędnych do wydatkowania zakładanych środków w wysokości, w tym m.in. przeprowadzenia stosownych postępowań przetargowych, podpisania umów, a także ich realizacji. Spowodowało to wykorzystanie wnioskowanych środków w kwocie 245.000.000 zł, tj. poniżej zakładanego poziomu (275.000.000 zł).”

(akta kontroli str. 3019 - 3032)

W okresie obowiązywania umowy dotacji celowej PGW WP złożyło 9 wniosków o wypłatę środków dotacji w wysokości 1 059 789,0 tys. zł. W KZGW nie dokumentowano zapotrzebowania na środki finansowe z dotacji celowej dla rzgw, zarządów zlewni i nadzorów wodnych oraz nie prowadzono ewidencji księgowej umożliwiającej wyodrębnienie wydatkowanych środków finansowych na realizację zadań określonych w umowie dotacji. W załączniku nr 3 do umowy dotacji celowej określający zakres rzeczowy dla poszczególnych zadań realizowanych przez KZGW, rzgw, zarządy zlewni i nadzory wodne określono m.in. mierniki oraz procentowy udział zadania w kwocie dotacji ogółem. Po przeliczeniu procentowego udziału zadań na wartości kwotowe wynika, że dla:

- KZGW zaplanowano 123 473,1 tys. zł (wykonanie – 43 746,9 tys. zł.),
- rzgw zaplanowano 144 724,0 tys. zł (wykonanie – 338 497,2 tys. zł.),

⁴¹ MI/DGWiŻŚ/2022/05/01/ZF, MI/DGWiŻŚ/2022/04/01/ZF, MI/DGWiŻŚ/2022/04/05/ZF, MI/DGWiŻŚ/2022/06/01/ZF.

⁴² MI/DGWiŻŚ/2022/06/01/ZF.

- zarządy zlewni zaplanowano 378 919,6 tys. zł (wykonanie – 315 473,4 tys. zł),
- nadzory wodne zaplanowano 442 672,3 tys. zł (wykonanie – 351 020,1 tys. zł).

(akta kontroli str. 527-586)

Jak wyjaśniła zastępca Prezesa ds. Ekonomicznych i Organizacyjnych PGW WP: „Załącznik nr 3 prezentuje podział ogólnej kwoty dotacji przyznanej PGW Wody Polskie na poszczególne zadania realizowane przez PGW Wody Polskie. Dane zawarte w załączniku dotyczące podziału dotacji na poszczególne zadania oraz poszczególne jednostki organizacyjne odzwierciedlają stan wiedzy na moment sporządzenia przedmiotowego aneksu wraz z załącznikiem nr 3. Liczba i wielkość zadań realizowanych ostatecznie przez poszczególne jednostki organizacyjne była determinowana przez bieżące potrzeby z jednej strony oraz warunki hydrometeorologiczne z drugiej i była na bieżąco modyfikowana. Konsekwencją dokonywanych zmian były odpowiednie zmiany procentowego udziału poszczególnych zadań/jednostek organizacyjnych w ogólnej kwocie dotacji. Środki, zgodnie z zapisami zawartej umowy kierowane były na zadania najpilniejsze z punktu widzenia całości zadań utrzymaniowych realizowanych przez PGW Wody Polskie. [...] kwoty wskazane w załączniku nr 3 odzwierciedlały plany na moment podpisywania umowy lub zawierania aneksu, a ich znaczenie było wyłącznie informacyjne. Zgodnie z umową dotacji, możliwe było realizowanie przez PGW WP poszczególnych zadań (wskazanych w ramach załącznika nr 3) w taki sposób, aby suma wydatkowanych na nie środków nie przekroczyła ogólnej kwoty dotacji (1.089.789.000,00 zł). Ze względu na fakt, iż głównymi zadaniami PGW WP, wynikającymi z przedmiotowej umowy, były: realizacja w jak największym stopniu poszczególnych zadań wskazanych w ramach załącznika nr 3 oraz – całościowo – nieprzekroczenie kwoty ogólnej dotacji, wobec braku jednoznacznego wymogu aktualizacji procentowego podziału dotacji na jednostki organizacyjne PGW Wody Polskie nie widziało potrzeby dokonywania formalnej aktualizacji przedmiotowego załącznika w tym zakresie. PGW Wody Polskie na bieżąco monitorowało poziom wykonania ogólnej kwoty dotacji i nie było zagrożenia jego przekroczenia w żadnym momencie w roku 2022. Procentowe udziały poszczególnych zadań w kwocie dotacji były zawsze pochodną kwot przeznaczonych na poszczególne zadania – kwot pierwotnie planowanych (Załącznik nr 3) oraz kwot faktycznie zrealizowanych (Załącznik nr 5). Precyzyjne ich wyliczenie było każdorazowo możliwe, co nie zmienia faktu występowania istotnych różnic pomiędzy pierwotnymi planami a ostatecznym wykonaniem.”.

(akta kontroli str. 2998-3012)

Wydatki majątkowe

Wydatki majątkowe PGW WP w 2022 r. wyniosły łącznie 1 771 779,0 tys. zł, co stanowiło 109,2% planu po zmianach⁴³, z tego:

- 1) Inwestycje z dotacji dla PGW WP – wydatki wynikające z dokumentów strategicznych oraz utrzymania majątku Skarbu Państwa (obiekty hydrotechniczne, rzeki, potoki) – nie były planowane w ustawie budżetowej. Po zmianie planu finansowego⁴⁴ wprowadzono 488 772,9 tys. zł, które pochodziło z dotacji przeznaczonej na dofinansowanie zadań realizowanych w ramach „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry i Wisły”⁴⁵.

⁴³ Zwiększenie planu finansowego do wartości 1 622 872,0 tys. zł tj. o 488 613,0 tys. zł w porównaniu do ustawy budżetowej

⁴⁴ Pismo z Ministerstwa Infrastruktury nr DGWiŻŚ-6.75.89.2022.JM z 17 listopada 2022 r.

⁴⁵ Umowa dotacji nr MI/DGWiŻŚ/2022/04/01/ZF z 8 kwietnia 2022 r. (na podstawie dwóch decyzji Ministra Finansów z 24 stycznia 2022 r. (nr MF/WM4.4143.3.1.2022.MF.33 na 139 383,00 zł i nr

W 2022 r. wydatkowano łącznie 797 616,8 tys. zł, co stanowiło 163,2% planu po zmianach (tj. o 285 447,1 tys. zł więcej niż zakładano w zmianie planu finansowego). Wydatki dotyczyły realizacji 45 z 50⁴⁶ zadań inwestycyjnych realizowanych przez PGW WP wykonanych w celu zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony przeciwpowodziowej oraz walki z suszą, a także zapewniających retencję oraz przyczynianie się do renaturyzacji rzek, w ramach wydatków ujęte zostały także zadania związane z inwestycjami w obszarze organizacyjnym PGW WP oraz z zakupami inwestycyjnymi.

- 2) Inwestycje unijne (ze środków unijnych z programów: POIiŚ 2014-2020, PORiM⁴⁷, PO Polska Cyfrowa⁴⁸, Regionalne Programy Operacyjne⁴⁹), PWG WP zrealizowało na poziomie 716 940,4 tys. zł, tj., 103,8% planu po zmianach⁵⁰. Środki wydatkowano na realizację 34 zadań.
- 3) Inwestycje ze środków NFOŚiGW i wfośigw – 72,5 tys. zł, tj. 3,1% planu po zmianach⁵¹.

Dyrektor Departamentu Finansowo-Księgowego wyjaśnił, że: „Wykonanie w wysokości 3,1% wynika z faktu, iż spośród planowanych do realizacji w 2022 r. trzech projektów (w części majątkowej), faktyczna realizacja dotyczyła wyłącznie jednego z nich – pn. Utrzymanie bioróżnorodności ekosystemów wodnych terenów Pojezierza Kaszubskiego oraz Borów Tucholskich poprzez odbudowę urządzeń małej retencji wodnej). Niewykorzystanie planu finansowego w 2022 r. dla tego projektu na źródle WFOŚiGW spowodowane było zmniejszeniem całkowitego planowanego wydatkowania w tym roku, jak również faktem, iż wszystkie płatności zostały rozliczone ze środków umowy

MF/WM4.4143.3.2.2022.MF.35 na 164 101 512,00 zł.), zmieniona czterema aneksami (na podstawie kolejnych 8 decyzji Ministra Finansów:

- z 20 maja 2022 r.: MF/WM4.4143.3.7.2022.MF.1596, na 2 245 910,00 zł, MF/WM4.4143.3.8.2022.MF.1598 na 19 574 900,00 zł F/WM4.4143.3.9.2022.MF.1599 na 125 000 000,00 zł;
- z 29 lipca 2022 r.: MF/WM4.4143.3.12.2022.MF.2632 na 184 203 866,00 zł i MF/WM4.4143.3.13.2022.MF.2635 na 1 086 404,00 zł
- z 15 listopada 2022 r. – MF/WM4.4143.3.14.2022.MF.4924 na 387 340,00 zł
- z 28 listopada 2022 r.: MF/WM4.4143.3.16.2022.MF.5166 na 78 112 140,00 zł i F/WM4.4143.3.15.2022.MF.5165 na 229 684 722,00 zł), dalej: „umowa POPDOW”.

⁴⁶ 5 zadań nie zrealizowano:

- 5.7.2 Program działań retencyjnych stanowiący element zarządzania ryzykiem powodziowym w regionie wodnym Górnego Zachodniej Wisły i Górnego Wschodniej Wisły między Krakowem a Zawichostem RZGW Kraków;
- 3D.1 Program dla Sanu. Bierna ochrona przeciwpowodziowa w zlewni Sanu - zadanie San III - rozbudowa lewego wału rzeki San w km 0+000-4+445, gm. Gorzyce woj. podkarpackie RZGW Rzeszów;
- 4B.1/5 - Dostawa oprogramowania do modelowania [...]* RZGW Wrocław;
- 5.6 Master Plan dla zlewni rzeki Bóbr - koncepcja wdrożenia planu zarządzania ryzykiem powodziowym w zlewni rzeki Bóbr w zakresie identyfikacji priorytetów inwestycyjnych w wodnym regionie środkowej Odry RZGW Wrocław;
- 2 Ochrona przed powodzią kotliny Nysy Kłodzkiej 2B.1/1 Ochrona przeciwpowodziowa doliny rzeki Nysy Kłodzkiej: Kłodzko, Bystrzyca Kłodzka, Długopole Zdrój, Międzyzlesie 2B.2/1 Ochrona przeciwpowodziowa miast wzdłuż rzeki Białej Łądeckiej: Stronie Śląskie, Łądek Zdrój 2B.2/2 Ochrona przeciwpowodziowa miast wzdłuż rzeki Bystrzycy Dusznickiej: Polanica Zdrój, Szczytyna, Duszniki Zdrój. RZGW Wrocław.

⁴⁷ Program Operacyjny Rybactwo i Morze.

⁴⁸ Program Operacyjny Polska Cyfrowa 2014-2020.

⁴⁹ Regionalne Programy Operacyjne na lata 2014-2020 (dalej: „ROP”): ROP Województwa Łódzkiego 2014-2020; RPO Województwa Małopolskiego 2014-2020; RPO Województwa Mazowieckiego 2014-2020; RPO Województwa Opolskiego 2014-2020; RPO Województwa Pomorskiego 2014-2020; RPO Województwa Świętokrzyskiego 2014-2020; RPO Województwa Warmińsko-Mazurskiego 2014-2020; Wielkopolski RPO 2014-2020; RPO Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020.

⁵⁰ Inwestycje unijne – plan po zmianach wynosił 690 835,0 tys. zł, zgodnie z ustawą budżetową wynosiły 690 995,0 tys. zł a po uzyskaniu zgody Ministra Infrastruktury w uzgodnieniu z Ministrem Finansów (pismo nr DGWiŻŚ-6.75.89.2022.JM 17 listopada 2022 r.) został zmniejszony o 160,0 tys. zł.

⁵¹ Inwestycje ze środków NFOŚiGW i wfośigw – plan po zmianach 2 377,0 tys. zł (odpowiednio: 1 860 tys. zł – NFOŚiGW, 251 tys. zł – NFOŚiGW i 266 tys. zł – wfośigw).

dofinansowania RPO Województwa Pomorskiego 2014-2020. Zmniejszenie całkowitego planowanego wydatkowania w 2022 r. z kolei wynikało z opóźnień ze strony wykonawcy i spowodowane było znacznym przekroczeniem przez organ administracyjny terminów załatwienia sprawy o wydanie decyzji pozwolenia wodnoprawnego (Etap I). Dodatkowo działania w zakresie wykonania robót budowlanych (Etap II) nie osiągnęły zaawansowania prac umożliwiającego ich odbiór w roku 2022 (przekazano wykonawcom place budowy, wykonawcy nie przedstawili gotowości do odbiorów częściowych – nie rozpoczęto robót terenowych).”. Dyrektor wyjaśnił ponadto, że brak realizacji w zakresie pozostałych 2 projektów wynikał m.in. ze zmian w harmonogramie realizacji projektu w 2022 r. ze względu na ograniczenia zasobów kadrowych RZGW realizującego projekt oraz długotrwałej procedury uzyskania zamiennej decyzji pozwolenia na budowę,

- 4) Inwestycje finansowane z przychodów PGW WP – 247 325,3 tys. zł., tj. 57,8% planu po zmianach⁵². Wydatki dotyczyły realizacji 298 zadań, z czego 187 zadań wykonanych zgodnie z planem łącznie na 124 471,4 tys. zł; 104 zadania wykonane zostały częściowo łącznie na 120 796,4 tys. zł; 7 zadań wykonano poza planem łącznie na 2 057,5 tys. zł

Niewykorzystanie w całości limitu określonego w planie finansowym w wysokości 17 337,4 tys. zł, było spowodowane m.in.: opóźnieniami związanymi z zaistniałą sytuacją epidemiczną w kraju, przedłużającymi się procedurami administracyjno-prawnymi, przesunięciami w czasie realizacji robót budowlanych w wyniku przedłużającej się procedury rozstrzygnięcia postępowań przetargowych.

- 5) Inwestycje ze środków jednostek samorządu terytorialnego – 9 831,1 tys. zł, tj. 76,8% planu po zmianach⁵³. Wydatki dotyczyły 2 z 4 zadań ujętych w planie finansowym oraz 2 zadań realizowanych poza planem.

Niewykorzystanie środków zgodnie ze wyjaśnieniami dyrektora Departamentu Finansowo-Księgowego, spowodowane było odstępami od umowy z wykonawcą przebudowy wałów (projekt pn. „Przebudowa Polderu Żelazna”); przedłużającymi się procedurami administracyjnymi (projekt pn. „Opracowanie dokumentacji projektowej na zadanie pn.: Zabezpieczenie przeciwpowodziowe msc. Dwory II, gm. Oświęcim - Etap II”); opóźnieniami związanymi z uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, które wpłynęły na terminy uzyskania kolejnych niezbędnych decyzji i uzgodnień, dot. całościowej realizacji dokumentacji dla projektu pn. „Budowa jazów na Kanale Południowym Obry w m. Ciosaniec w gminie Sława oraz w m. Perkowo i w m. Siekowo w gminie Przemęt”.

(akta kontroli str. 3165-3177, 3243-3257, 3378-3397)

Kontrola zarządcza

Zgodnie z Zarządzeniem nr 80/2019 Prezesa PGW WP z 31 grudnia 2019 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego w PGW WP, w § 54 pkt 3 określono zakres działania Wydziału Audytu Wewnętrznego i Kontroli Zarządczej wchodzącego w skład Departamentu Kontroli i Audytu Wewnętrznego. Zarządzeniem nr 92/2020 Prezesa PGW WP z 29 grudnia 2020 r. w sprawie zmiany regulaminu organizacyjnego PGW WP, § 54 został zmieniony i w Departamencie Kontroli i Audytu Wewnętrznego wyodrębniono Wydział Audytu Wewnętrznego, którego zakres działania doprecyzowano w pkt. 5.

(akta kontroli str. 3192)

⁵² Inwestycje finansowane z przychodów Wód Polskich – plan po zmianach 428 086,0 tys. zł.

⁵³ Inwestycje ze środków jednostek samorządu terytorialnego – plan po zmianach 12 801,0 tys. zł.

Odpowiednio: Urząd Miasta Opole – 12 421 tys. zł; Gmina Oświęcim – 100 tys. zł; LIFE, LIFE+REGA Gmina Jodłownik – 60 tys. zł; Gmina Sława, Gmina Przemęt – 220 tys. zł.

Zarządzenie nr 38/2019 Prezesa PGW WP z 14 sierpnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia Procedury „System kontroli zarządczej w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie”, określa ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy oraz opisuje zasady realizacji kontroli zarządczej w PGW WP.

PGW WP wywiązał się z obowiązku sporządzenia oświadczenia o stanie kontroli zarządczej w terminie i szczególności wynikającej z rozporządzenia MF. Do jego sporządzenia wykorzystano informacje pochodzące z: monitorowania realizacji celów i zadań, samooceny, procesu zarządzania ryzykiem, audytu wewnętrznego, kontroli wewnętrznych i zewnętrznych oraz z częściowych oświadczeń o stanie kontroli zarządczej składanych przez kierowników komórek organizacyjnych PGW WP. Zastrzeżenia w zakresie funkcjonowania kontroli zarządczej w 2022 r. dotyczyły m. in. niedopasowania zasobów kadrowych i informatycznych do zadań wykonywanych przez PGW WP, brak jednolitych zasad wynagradzania, nieefektywny system naliczania opłat za usługi wodne, niejednolity system zarządzania projektami, brak skutecznego wewnętrznego systemu obiegu informacji, problemy z procesem dotyczącym zarządzania ryzykiem (te zastrzeżenia były również zgłaszane za 2021 r.). Dodatkowo wskazano w pkt 1.3 „Z uwagi na wystąpienie sytuacji kryzysowej masowego pomoru ryb na Odrze, PGW Wody Polskie zostało zobowiązane do prowadzenia raportowania codziennie od dnia 13.08.2022 r., do przygotowania informacji o podejmowanych działaniach przez PGW Wody Polskie w sprawie oraz raportów o zaobserwowaniu śniętych ryb. Prowadzenie tej dodatkowej działalności w drugiej połowie roku 2022 r. prowadziło do zmniejszenia efektywności i terminowości wykonywania obowiązków pionu ochrony przed powodzią i suszą, co również było podyktowane rozpoczętą w listopadzie kontrolą NIK w tej sprawie.”.

Na pytanie kontrolera NIK, które zadania nie zostały zrealizowane, które zadania zostały zrealizowane z opóźnieniem z powodu przeprowadzonej w 2022 r. kontroli NIK, Prezes PGW WP nie udzielił odpowiedzi. Natomiast wyjaśnił, że: „Odnosząc się do stwierdzenia ujętego w Oświadczeniu – dodatkowe obowiązki były związane ze wzrostem liczby wpływającej korespondencji do PGW Wody Polskie, w tym przygotowania wkładów do odpowiedzi na interpelacje, zapytania poselskie i senatorskie, przygotowania materiałów na komisje senackie i sejmowe oraz posiedzenia Senatu i Sejmu. Kontrola NIK, która rozpoczęła się w listopadzie 2022 r. była prowadzona nie tylko w KZGW, ale również w RZGW gdzie pracownicy Pionu byli zaangażowani w przygotowanie materiałów na potrzeby kontroli. [...] W ramach zarządzania ryzykiem w bazie ryzyk zostały wykazane dla celu pn. Monitoring bieżącej sytuacji hydrologiczno-meteorologicznej: ryzyko zewnętrzne – związane z nałożeniem obowiązków poza kompetencjami PGW Wody Polskie oraz w szczególności kompetencjami Pionu Ochrony Przed Powodzią i Suszą oraz ryzyko wewnętrzne – związane z nałożeniem obowiązków poza kompetencjami Pionu był dodatkowym działaniem RPC i KPC może skutkować niewywiązaniem się z obowiązków statutowych nałożonych na Pion PP. W podsumowującym rok 2022 monitoringu ryzyk dla powyższych ryzyk wskazano, że nie wystąpiła ich materializacja, co oznacza, że mechanizmy kontrolne wdrożone w celu minimalizacji wpływu ryzyka zadziałały w stopniu umożliwiającym realizację zadań statutowych.”.

(akta kontroli str. 2961-2962)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości:

1. Niezgodne z obowiązującym regulaminem udzielania zamówień publicznych w PGW WP⁵⁴, wykonywanie czynności dot. prowadzenia postępowania o zamówienie publiczne KZGW/KW/130/2022 „Obsługa prawna dla Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w związku z bieżącą działalnością Departamentu gospodarki Wodno-ściekowej oraz Departamentu Zarządzania Środowiskiem Wodnym”.

Podczas kontroli stwierdzono, że we wniosku z 10 maja 2022 r. o wszczęcie zamówienia o wartości mniejszej niż 130 000 PLN netto (załącznik nr 3), dyrektor Departamentu Gospodarki Wodno-Ściekowej⁵⁵ inicjująca to postępowanie, wbrew dyspozycji art. 34 regulaminu udzielania zamówień publicznych w PGW WP w brzmieniu: „Zatwierdzony Wniosek, którego wzór stanowi Załącznik Nr 3 do Regulaminu, stanowi jednocześnie decyzję o powołaniu Zespołu złożonego wyłącznie z osób dysponujących wiedzą merytoryczno-techniczną w zakresie przedmiotu zamówienia”, zatwierdzając przedmiotowy wniosek w dniu 10 maja 2022 r. nie wskazała w nim składu, a co za tym idzie nie powołała Zespołu do przygotowania i przeprowadzenia ww. postępowania.

Zatwierdzając dokument bez daty w brzmieniu: „Uzasadnienie oceny złożonych ofert i wyboru oferty najkorzystniejszej”, dyrektor naruszyła dyspozycję art. 37 ust.1 i 3 w brzmieniu: „Zespół zobowiązany jest udokumentować wszystkie czynności podejmowane w postępowaniu. Wzór Protokołu stanowi załącznik nr 5 do Regulaminu” i art. 38 Regulaminu udzielania zamówień publicznych w PGW WP w brzmieniu: „Zespół przedkłada Protokół [...] dyrektorowi komórki organizacyjnej w KZGW nadzorującemu daną jednostkę lub komórkę organizacyjną inicjującą postępowanie celem zatwierdzenia”, gdyż dokument ten nie posiadał wszystkich istotnych danych jakie zgodnie z Regulaminem powinien zawierać protokół z czynności Zespołu (załącznik nr 5), w tym między innymi daty sporządzenia dokumentu, daty zatwierdzenia dokumentu przez dyrektora KW, a co najważniejsze w dokumencie tym nie wskazano terminu składania ofert, tj. dnia i godziny, do której oferenci mogli złożyć oferty w tym postępowaniu.

Dyrektor KW naruszyła art. 54 ust. 3 ww. regulaminu w brzmieniu: „Członkowie Zespołu, niezwłocznie po otwarciu ofert, składają oświadczenie o bezstronności na Protokole czynności oceny ofert [...]”, gdyż zatwierdzając dokument „Uzasadnienie oceny złożonych ofert i wyboru oferty najkorzystniejszej” podpisany przez dwóch pozostałych członków Zespołu, dyrektor nie złożyła oświadczenia o bezstronności w tym postępowaniu.

(akta kontroli str. 1471, 1543-1641)

Dyrektor KW wyjaśniła, że: „Skład Zespołu został zaproponowany w notatce z dnia 10 maja 2022 r., którą zaakceptowałam w przedstawionej mi formie, zatwierdzając tym samym skład Zespołu. Forma notatki z dnia 10 maja 2022 r., w której zaproponowano skład Zespołu oraz fakt jej akceptacji przeze mnie nie jest tożsamy z powołaniem Zespołu w sposób opisany w Regulaminie udzielania zamówień publicznych w PGW WP Dokument zatytułowany *Uzasadnienie oceny złożonych ofert i wyboru oferty najkorzystniejszej* pomimo odmiennej formy zawiera elementy określone w załączniku nr 5. Składając

⁵⁴ Załącznik do zarządzenia nr 91/2020 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody polskie z dnia 29 grudnia 2020 r. ze zm.

⁵⁵ Dyrektor Departamentu Gospodarki Wodno-Ściekowej ,dalej : „Dyrektor lub Dyrektor KW”.

podpis akceptujący ten dokument złożyłam także oświadczenie dotyczące bezstronności. Nie uważałam, za konieczne składania drugiego podpisu na tym samym dokumencie”.

(akta kontroli str. 1638-1641)

2. Niezgodnie z wewnętrznymi regulacjami obowiązującymi w PGW WP zawierano umowy zlecenia dotyczące

a) „Świadczenia usług sprzątnia w pomieszczeniach biurowych wynajmowanych dla Nadzoru Wodnego w Rawiczu” w 2022 r. bez stosowania procedury przewidzianej w Regulaminie udzielania zamówień publicznych w PGW WP do zamówień, których wartość szacunkowa jest równa lub mniejsza niż 50 000 PLN netto. Podstawową umowę w tym postępowaniu zawarto 31 grudnia 2019 r. Przedmiotem badań kontrolera, w związku z cezurą czasowa obecnej kontroli, były aneksy do ww. umowy nr 3 z dnia 20 grudnia 2021 r., gdzie w § 2 postanowiono, że: „Wykonawca będzie wykonywał przedmiot umowy w okresie od 1.01. 2022 r. do dnia 31.12.2022 r.” oraz aneks nr 4 z dnia 6 maja 2022 r. Oba aneksy, zgodnie z zarządzeniem nr 89/2020 Prezesa PGW WP z dnia 22 grudnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia wewnętrznej procedury obiegu umów w PGW WP, zostały przekazane do poszczególnych jednostek organizacyjnych zamawiającego celem potwierdzenia w „Karcie Uzgodnień (...)”, uzgodnień projektu przedmiotowych aneksów. Nieprawidłowość jaką stwierdzono w przypadku aneksu nr 4 z dnia 6 maja 2022 r. dotyczyła potwierdzenia uzgodnienia projektu umowy za pracownika Komórki ds. inwestycji, w Karcie uzgodnień wewnętrznych projektu umowy, przez pracownika Komórki ds. Zamówień Publicznych, w rubryce nr 6 przeznaczonej dla Komórki ds. Inwestycji /Planowania i Koordynacji Eksploatacji/Utrzymania. Zgodnie z § 5 załącznika nr 1 do cytowanego powyżej zarządzenia „Kierownicy poszczególnych jednostek organizacyjnych (lub wyznaczeni przez nich pracownicy lub samodzielne stanowiska pracy) potwierdzają w Karcie Uzgodnień uzgodnienie projektu umowy”.

(akta kontroli str. 2229-2231, 2243-2250)

Dyrektor Zarządu Zlewni w Lesznie wyjaśniła, że: „pracownica Wydziału Zamówień Publicznych, w części dokumentu (...) omyłkowo złożyła podpis w wierszu nr 6 Komórka ds. Inwestycji/Planowania i Koordynacji Eksploatacji/Utrzymania”. Nadto dyrektor wyjaśniła, że: „Dokumenty wynikające z załącznika do Zarządzenia nr 91/2020 Prezesa PGW WP z 29.12.2020 r. (ze zm.) do Regulaminu (...) nie zostały sporządzone w całości zgodnie z ww. wytycznymi. Wynikało to z błędnego przeświadczenia pracowników o braku konieczności stosowania ww. procedur odnośnie przygotowania umów cywilnoprawnych.”.

(akta kontroli str. 2474-2475)

b) „Obsługi kotłowni gazowej w budynku przy ul Nowej 2A i 2 B w Podgórzynie w sezonie grzewczym 2021/2022”. Umowa zlecenia nr WR.6.ZOO.283.309.2021 zawarta została bez stosowania procedury przewidzianej w Regulaminie udzielania zamówień publicznych w PGW WP. Z-ca dyrektora Zarządu Zlewni w Lwówku Śląskim wyjaśnił, że: „umowa (...) została zawarta bez stosowania Regulaminu udzielania zamówień

publicznych w PGW WP z uwagi na niewłaściwą interpretację obowiązujących przepisów (...).”.

(akta kontroli str. 2351-2400; 2452-2472)

c) „Sprawowania nadzoru oraz zapewnienia prawidłowego funkcjonowania dwóch domków oraz ich bezpośredniego otoczenia w miejscowości Radzewice”. Umowę, bez stosowania procedury przewidzianej w Regulaminie udzielania zamówień publicznych w PGW WP 23.06.2022 r. na okres od 1.07.2022 r. do 30.09.2022 r., z pracownikiem Nadzoru Wodnego w Śremie zawarł zastępca dyrektora RZGW w Poznaniu.

„Sprawowania nadzoru oraz zapewnienia prawidłowego funkcjonowania mieszkania służbowego oraz jego bezpośredniego otoczenia w miejscowości Krasnobrzeg”. Umowę, bez stosowania procedury przewidzianej w Regulaminie udzielania zamówień publicznych w PGW WP 23.06.2022 r. na okres od 1.07.2022 r. do 30.09.2022 r., z pracownikiem Nadzoru Wodnego w Obornikach zawarł zastępca dyrektora RZGW w Poznaniu.

Dyrektor RZGW w Poznaniu wyjaśnił, że: „Dokumenty wynikające z załącznika do zarządzenia nr 91/2020 Prezesa PGW WP z dnia 20.12.2020 r. (ze zm.) do regulaminu udzielania zamówień publicznych w PGW WP oraz Karta uzgodnień wewnętrznych projektu umowy w RZGW zał. nr 2 do Zarządzenia nr 89/2020 z 22.12.2020 r. (ze zm.), nie zostały sporządzone. Wynikało to z błędnego przeświadczenia pracowników o braku konieczności stosowania ww. procedur odnośnie przygotowania umów cywilnoprawnych.”.

(akta kontroli str. 2401-2421, 2422-2442, 2458-2459)

Zdaniem NIK, stwierdzone powyżej nieprawidłowości wskazują na niezrealizowanie przez PGW WP wniosku pokontrolnego o wzmocnienie nadzoru nad przestrzeganiem wewnętrznych procedur dotyczących zamówień publicznych oraz procedury obiegu umów który sformułowano po kontroli P/22/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. – wykonanie planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie”.

3. Prowadzona ewidencja księgową dla środków dotacji i wydatków dokonanych z tych środków nie pozwalała na wyodrębnienie wydatków na poszczególne zadania określone w załączniku nr 3 do umowy dotacji, uniemożliwiając jej wiarygodne rozliczenie. Na podstawie prowadzonej ewidencji nie można było zweryfikować procentowego rozliczenia poszczególnych zadań, co było działaniem niezgodnym z § 3 umowy dotacji wskazującym, że: „Zgodnie z art. 152 uofp Dotowany jest zobowiązany prowadzić wyodrębnioną ewidencję księgową dla środków z dotacji i wydatków dokonanych z tych środków, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, z późn. zm.)⁵⁶ w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych oraz do przechowywania kompleksowej dokumentacji związanej z realizacją umowy.”.

Jednocześnie w umowie dotacji określony został w procentach wymagany poziom udziału kosztów danego zadania w kwocie przyznanej dotacji, a na podstawie zapisów księgowych nie jest możliwe ustalenie poziomu wykonania i weryfikacja zgodności wykonania z wymogiem umowy dotacji.

(akta kontroli str. 3015-3018)

⁵⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm. (przyp. kontrolera).

Jak wyjaśniła Zastępca Prezesa ds. Ekonomicznych i Organizacyjnych: „Umowa dotacji nr MI/DGWiZŚ/2022/06/01/ZF zobowiązała PGW Wody Polskie do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej dla środków z dotacji i wydatków dokonanych z tych środków, bez konieczności jej prowadzenia oddzielnie dla poszczególnych zadań (wyszczególnionych w załączniku nr 3). W taki sposób PGW Wody Polskie prowadziło przedmiotową ewidencję. Jak wskazano wcześniej, kwoty wskazane w załączniku nr 3 odzwierciedlały planowany podział zadań w momencie zawierania umowy dotacji/aneksu do umowy. Plan ten był wielokrotnie modyfikowany zgodnie z bieżącymi priorytetami utrzymaniowymi. Zgodnie z umową dotacji, możliwe było realizowanie przez PGW Wody Polskie poszczególnych zadań (wskazanych w ramach załącznika nr 3) w taki sposób, aby suma wydatkowanych na nie środków nie przekroczyła ogólnej kwoty dotacji (1.089.789.000,00 zł).”

(akta kontroli str. 2998-3012)

Zdaniem NIK prowadzona ewidencja księgowa powinna pozwalać na wyodrębnienie środków finansowych przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań, tak by na podstawie zapisów księgowych można było ustalić kwotę wydatków poniesionych na każde z zadań wymienionych w załączniku nr 3 do umowy. Jest to istotne także do obliczenia ewentualnej kwoty zwrotu dotacji w przypadkach określonych w § 2 ust. 8 i 9 umowy, w sytuacji niewykonania wartości miernika dla danego zadania. Bowiem w takim przypadku kwota przypadająca na dane zadanie ulega zmniejszeniu. W ocenie NIK sposób prowadzenia ewidencji księgowej dla środków dotacji i wydatków dokonanych z tych środków naruszał również art. 152 uofp.

1.3 Gospodarowanie wolnymi środkami

Działania PGW WP w zakresie postępowania z wolnymi środkami były zgodne z § 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie⁵⁷.

Stan środków pieniężnych na koniec 2022 r. wyniósł ogółem 449 818,1 tys. zł. 31 grudnia 2022 roku nie założono lokaty terminowej, a wolne środki w wysokości 477 994,0 tys. zł przekazano Ministrowi Finansów w depozyt, zgodnie z ustawą o finansach publicznych.

W planie finansowym, zgodnie z ustawą budżetową na 2022 r., stan środków pieniężnych planowany był na 10 322,0 tys. zł, a wykonanie wyniosło 449 818,1 tys. zł, tj. 4 357,9% w porównaniu do planu finansowego po zmianach. Natomiast w porównaniu do wykonania w 2021 r.⁵⁸ stan wymienionych środków był niższy o 226 919,3 tys. zł i stanowił 66,5% wykonania planu finansowego w 2021 r.

W 2022 r. z tytułu zagospodarowania wolnych środków PGW WP na rachunkach bankowych w BGK, podlegających konsolidacji finansów publicznych, uzyskało przychody w postaci odsetek, w wysokości 14 219,6 tys. zł. W 2022 r. środki lokowano na okres od 1 do max 4 dni. Średnia dzienna kwota środków przekazanych w depozyt na lokatach overnight wniosła 4 983,2 tys. zł. Kwotę tę PGW WP przyjęło jako „rezerwę płynnościową”. Najwyższą średnią kwotę środków

⁵⁷ Dz. U. poz. 1864.

⁵⁸ W na koniec 2021 r. stan środków pieniężnych w PGW WP wyniósł 676 737,5 tys. zł i środki w tej wysokości, w ramach konsolidacji, zostały ulokowane w Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) 31 grudnia 2021 r. jako depozyt overnight.

przekazywanych w depozyt overnight zanotowano w KZGW (40 483,7 tys. zł⁵⁹), a najniższą w RZGW w Białymstoku (5,0 tys. zł⁶⁰).

Przychody w postaci odsetek od depozytów u Ministra Finansów w 2022 r. nie były ujęte w ustawie budżetowej na 2022 r. oraz w planie finansowym PGW WP i jego zmianach, co opisano w planie jako wynikające wprost z tabeli opłat i prowizji za czynności bankowe wykonywane w BGK na rzecz przedsiębiorców oraz innych klientów instytucjonalnych.

PGW WP w 2022 r. nie korzystało z innych form zagospodarowania posiadanych nadwyżek wolnych środków, nie zakładało lokat długoterminowych, nie posiadało obligacji skarbowych ani innych form inwestycji finansowych. Środki finansowe PGW WP znajdujące się na rachunkach bankowych podlegały codziennemu mechanizmowi „konsolidacji finansów publicznych”.

(akta kontroli str. 22-44, 338-505, 1984-1989, 3200-2006)

W PGW WP w 2019 r. wprowadzono system zarządzania płynnością finansową. Dyrektor Departamentu Finansowo-Księgowego wyjaśnił m.in., że: „system (...) funkcjonuje w oparciu o Zarządzenie nr 50/2019⁶¹ Prezesa PGW WP (...). Departament Finansowo-Księgowy zarządza przepływami finansowymi wewnątrz oraz na zewnątrz organizacji mając na celu przede wszystkim zapewnienie bezpiecznego poziomu płynności finansowej PGW WP rozumianej jako zdolności do terminowego regulowania bieżących zobowiązań. (...) W tym celu Departament Finansowo-Księgowy opracował i wprowadził instrukcję zaciągania zobowiązań finansowych i kontroli dokonywania wydatków ze środków publicznych w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie. (...) Monitorowanie poziomu płynności odbywa się z poziomu jednostki centralnej KZGW. (...) Opisany powyżej mechanizm kontroli stanu niezbędnych wolnych środków zabezpieczających bieżące regulowanie zobowiązań opiera się na dokonywanej w systemie ciągłym analizie planowanych wpływów i przewidywanych wydatków, weryfikowanych w ramach codziennej kontroli sald środków na rachunkach oraz zbieranego regularnie zapotrzebowania na środki wynikającego ze zbliżających się płatności. W zależności od kształtowania się salda środków na rachunkach bankowych w KZGW oraz poszczególnych RZGW dokonywane są większe lub mniejsze transfery środków finansowych pomiędzy KZGW oraz poszczególnymi RZGW umożliwiające regulację uwzględnionych w budżetach jednostek zobowiązań.”

(akta kontroli str. 22-44, 669-671, 1984-2000, 2006-2013, 3193-3199)

Zrządzenie 50/2019 dotyczyło wszystkich operacji gospodarczych⁶² i określało także ocenę celowości zaciągania zobowiązań finansowych i kontrolę dokonywania wydatków ze środków publicznych. Ocena przebiegała w 2 etapach: wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań oraz kontroli dokonywania wydatków ze środków publicznych.

Ponadto Prezes PGW WP wydał zarządzenie nr 59/2019⁶³, w którym określił zasady informowania i przekazywania przez jednostki organizacyjne PGW WP umów

⁵⁹ Rachunek środków bieżących (AB001)

⁶⁰ Rachunek partycypacji (BB003)

⁶¹ Zarządzenie Prezesa PGW nr 50/2019 z dnia 9 września 2019 r. w sprawie określenia zasad oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i kontroli dokonywania wydatków ze środków publicznych w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie.

⁶² Bez względu na źródło finansowania, z wyłączeniem zamówień dostaw i usług długookresowych i ciągłych np. zakup energii, wody, usług pocztowych, usług telekomunikacyjnych koszty delegacji, wynagrodzeń i pochodnych, podatki itp.

⁶³ Zarządzenie Prezesa PGW nr 59/2019 z dnia 16 października 2019 r. w sprawie zgód na zawieranie umów z określonych źródeł finansowania, informowania o tych umowach i ich przekazywania.

o dofinansowanie, pre-umów, umów dotacji, porozumień oraz aneksów i załączników do tych umów na potrzeby realizacji zadań, a także procedurę wnioskowania o zgodę na realizację przedsięwzięcia.

(akta kontroli str. 2001-2013)

Dyrektor Departamentu Finansowo-Księgowego wyjaśnił również, że: „Wysokość odsetek od depozytów u Ministra Finansów uzależniona jest od środków, które zgodnie z rozporządzeniem (...), 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”.

(akta kontroli str. 1995)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.4 Realizacja zadań

Opis stanu
faktycznego

W ramach funkcji 11 Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic realizowano 1 zadanie, 1 podzadanie i 1 działanie. Plan kosztów realizacji zadania po zmianach wynosił 1 979,0 tys. zł. Wykonanie wyniosło 942,5 tys. zł, tj. 47,6%. Zaplanowane w ramach tej funkcji działanie 11.4.2.4. Szkolenie obronne administracji publicznej i przedsiębiorców nie było realizowane z uwagi na zmianę systemu szkolenia obronnego dla przedsiębiorców wprowadzonych rozporządzeniem Rady Ministrów z 17 listopada 2021 r. w sprawie szkolenia obronnego⁶⁴. Wprowadzone rozporządzenie uniemożliwiło finansowanie szkoleń obronnych z wydatków obronnych w ramach Programu Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych. W planie po zmianach uwzględniono zmianę wysokości środków finansowych i zmianę wartości miernika poziomu realizacji celów budżetu zadaniowego w podzadaniu 11.4.2W Pozamilitarne przygotowania obronne.

W ramach funkcji 12 Środowisko realizowano jedno zadanie – 12.5 W Ochrona wód i gospodarowanie zasobami wodnymi, a w jego ramach 3 podzadania i 10 działań. Plan kosztów realizacji zadania po zmianach wynosił 2 154 938,7 tys. zł. Wykonanie wyniosło 2 064 767,2 tys. zł, tj. 95,8%.

Na realizację poszczególnych podzadań poniesiono następujące koszty:

- Podzadanie 12.5.1.W Kształtowanie, ochrona i wykorzystanie zasobów wodnych – 328 382,5 tys. zł (96,2% planu po zmianach). Osiągnięta wartość miernika, określonego jako stopień zaawansowania prac nad III 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 – 1 466 274,7 tys. zł (95,4% planu po zmianach). Osiągnięta wartość miernika, określonego jako stopień realizacji potrzeb w zakresie utrzymania majątku Skarbu Państwa przy konieczności zachowania jego dobrego stanu (w %) wyniosła planowane 40%.

- Podzadanie 12.5.3.W Ochrona przeciwpowodziowa – 270 110,0 tys. zł. (97,8% planu po zmianach). Osiągnięta wartość miernika, określonego jako liczba realizowanych w danym roku przedsięwzięć wynikających z planów zarządzania ryzykiem powodziowym (w szt.) osiągnęła planowaną wartość 206.

(akta kontroli str. 2725-2875, 3344-3347, 3355-3361)

⁶⁴ Dz. U. poz. 2259.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące zawierania umów zlecenia i wykonywania czynności związanych z prowadzeniem postępowań o zamówienie publiczne niezgodnie z wewnętrznymi regulacjami oraz prowadzenia ewidencji księgowej dla środków dotacji nie miały wpływu na wykonanie planu PGW WP.

OBSZAR

2. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

2.1 Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań za 2022 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 2022 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania przedstawiają wiarygodne dane o przychodach i kosztach, a także o związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach. Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo⁶⁵ i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

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. Zbiorcze sprawozdania Rb-N oraz Rb-Z za IV kwartał 2022 r. zostały sporządzone na podstawie sprawozdań cząstkowych przygotowanych w poszczególnych RZGW i KZGW. W Zintegrowanym Systemie Zarządzania Eden⁶⁶ 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.

W dniu 18 kwietnia 2023 r. PGW WP złożyło korektę sprawozdania Rb-N za IV kwartał 2022 r. Główna księgowa wyjaśniła, że: „korekta sprawozdania Rb-N wynikała ze zmiany danych finansowych, które nastąpiły po dniu sporządzenia sprawozdania”.

Dane prezentowane w korekcie ww. sprawozdania były rzetelne i zgodne z ewidencją księgową.

(akta kontroli str. 587-600, 3348-3354, 3441-3447)

Sprawozdanie RB-BZ2 za 2022 r. PGW WP przekazało do Ministerstwa Infrastruktury w dniu 10 marca 2023 r. oraz jego korektę w dniu 17 kwietnia 2023 r. Sprawozdanie według stanu na 31 grudnia 2022 r. było zgodne z zapisami

⁶⁵ Kontrola wykazała, że sprawozdania Rb-N oraz RB-Z za IV kwartał 2022 r., a także roczne sprawozdanie Rb-UZ zostały przekazane do MI 6 lutego 2023 r. pismem znak KFF.3212.2.2023.

⁶⁶ Dalej: ZSZ Eden.

księgowymi. Zbiorcze sprawozdanie zostało sporządzone na podstawie sprawozdań częściowych przygotowanych w poszczególnych RZGW i KZGW.

(akta kontroli: 2734-2871, 3344-3347, 3355- 3361)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.2 Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

W PGW WP księgi rachunkowe prowadzone były przy użyciu, zatwierdzonego do stosowania przez Prezesa Wód Polskich⁶⁷ ZSZ Eden⁶⁸, którego wersje 4.45⁶⁹ oraz 4.46⁷⁰ były każdorazowo określone w Polityce rachunkowości PGW WP obowiązującej w 2022 r. i prezentowane na wydrukach z systemu sporządzanych dla okresów sprawozdawczych 2022 r.

W załączniku nr 3 do Polityki rachunkowości PGW WP określono Zakładowy Plan Kont, stosowany w 2022 r. w PGW WP.

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:

- od dnia 1 lipca 2021 r. Zarządzenie nr 38/2021 Prezesa PGW WP z 29 czerwca 2021 r. wprowadzające instrukcję obiegu dokumentów, zgodnie z którą wprowadzono możliwość m.in. stosowania elektronicznego obiegu faktur wspomaganego przez dedykowane oprogramowanie komputerowe;
- od dnia 6 lipca 2022 r. Zarządzenie nr 47/2022 Prezesa PGW WP z 19 lipca 2022 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji obiegu dokumentów w PGW WP;
- od dnia 6 września 2022 r. Zarządzenie nr 53/2022 Prezesa PGW WP z 1 września 2022 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji obiegu dokumentów w PGW WP.

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych PGW WP przeprowadzono na próbie 54 zapisów księgowych (i odpowiadających im dowodów księgowych) łącznie na kwotę 213 279,2 tys. zł, z tego 26 zapisów księgowych łącznie na kwotę 71 181,9 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną⁷¹, oraz 28 zapisów księgowych wybranych metodą niestatystyczną (celowo)⁷² łącznie na kwotę 142 097,3 tys. zł. W czasie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości. Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

(akta kontroli str. 2498-2607, 2620-2633, 2660-2673, 3453-3454)

⁶⁷ 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. oraz 3/2022 z 28 stycznia 2022 r. Kolejne Zarządzenie Prezesa PGW WP nr 46/2022 z 19 lipca 2022 r. w sprawie wprowadzenia *Polityki rachunkowości Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie* weszło w życie z dniem podpisania z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2022 r. (z wyjątkami).

⁶⁸ Wersja 4.43 na 6 lutego 2021 r.

⁶⁹ Wprowadzona zarządzeniem Prezesa PGW WP nr 32/2021 z 1 czerwca 2021 r.

⁷⁰ Wprowadzona zarządzeniem Prezesa PGW WP nr 3/2022 z 28 stycznia 2022 r.

⁷¹ Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem

⁷² Wybranych w wyniku przeprowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych.

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

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

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

V. 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. Wzmocnienie nadzoru nad przestrzeganiem wewnętrznych regulacji dotyczących: zamówień publicznych, procedury obiegu umów oraz zbadania przejętych przez PGW WP umów użytkowania gruntów pod wodami.
2. Wprowadzenie w ewidencji księgowej, na poziomie analitycznym, rozwiązań umożliwiających finansowe i rzeczowe rozliczanie otrzymanych dotacji oraz weryfikację w odniesieniu do poszczególnych zadań realizowanych w ramach zawieranych umów dotacji.

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 piśmie⁷³ 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
wykonania wniosków

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

⁷³ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych 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 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska
p.o. Dyrektor
Tomasz Gawel

Kontrolerzy
Damian Pazio
Główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

.....
podpis

Monika Chryplewicz Kałwa
Główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

Agnieszka Wójcik
Główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

*) Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1233) Najwyższa Izba Kontroli wyłączyła jawność informacji posiadających wartość gospodarczą. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.