

# NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

---

DEPARTAMENT ŚRODOWISKA

KSI.430.005.2019

Nr ewid. 110/2019/P/19/001/KSI

Informacja o wynikach kontroli

## WYKONANIE W 2018 R. PLANU FINANSOWEGO PAŃSTWOWEGO GOSPODARSTWA WODNEGO WODY POLSKIE

Warszawa, czerwiec 2019 r.

---

**Misja** *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

---

**Wizja** *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

---

Informacja o wynikach kontroli

**Wykonanie w 2018 r. planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie**

---

Dyrektor Departamentu Środowiska



Anna Krzywicka

---

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 07. 06 2019 r.

---

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
tel./fax: 22 444 50 00  
[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

## **Spis treści**

<b>I. Wprowadzenie.....</b>	<b>5</b>
<b>II. Ocena kontrolowanej działalności .....</b>	<b>7</b>
1. Ocena ogólna .....	7
2. Uwagi i wnioski.....	8
<b>III. Wyniki kontroli wykonania planu finansowego Państwowego     Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.....</b>	<b>9</b>
1. Wykonanie planu przychodów i kosztów .....	9
1.1. Wykonanie planu przychodów .....	9
1.2. Wykonanie planu kosztów.....	11
1.3. Gospodarowanie wolnymi środkami.....	17
1.4. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności .....	17
2. Sprawozdania.....	19
3. Księgi rachunkowe.....	19
4. Inne ustalenia kontroli .....	21
<b>IV. Informacje dodatkowe.....</b>	<b>22</b>

## Wykaz stosowanych skrótowców, skrótów i pojęć

BRRE	Bank Rozwoju Rady Europy
EFTA	Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu
IMiGW-PIB	Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy
KZGW	Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej
MBOiR	Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju
MGMiŻŚ	Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej
NFOŚiGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
OSR	Ocena skutków regulacji
PGW WP, Wody Polskie	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie
PIG-PIB	Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy
PO liŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
PSBBP	Państwowa służba do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących
PSH	Państwowa służba hydrogeologiczna
PSHM	Państwowa służba hydrologiczno-meteorologiczna
POPT	Program Operacyjny Pomoc Techniczna
PWŚK	Program wodno-środowiskowy kraju
Pzp	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.)
PZRP	Plany zarządzania ryzykiem powodziowym
RZGW	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej
rzgw	Regionalne zarządy gospodarki wodnej
SIWZ	Specyfikacja istotnych warunków zamówienia
UE	Unia Europejska
uor	ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351)
ustawa budżetowa	ustawa budżetowa na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 291.)
ustawa – Prawo wodne	ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2018 r. poz. 2268, ze zm.)
wfośigw	wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej

## I. Wprowadzenie

Utworzone z dniem 1 stycznia 2018 r., na podstawie art. 525 ust. 2 w związku z art. 574 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie jest państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>1</sup>, odpowiedzialną za krajową gospodarkę wodną. W skład PGW WP wchodzi następujące jednostki organizacyjne: Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej z siedzibą w Warszawie; 11 regionalnych zarządów gospodarki wodnej z siedzibami w: Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Gliwicach, Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu, 50 zarządów zlewni oraz 330 nadzorów wodnych. Do głównych, wynikających z art. 240 ustawy – Prawo wodne, zadań Wód Polskich należą:

- planowanie, prowadzenie i koordynowanie inwestycji z zakresu gospodarki wodnej;
- utrzymanie wód oraz utrzymanie i eksploatacja urządzeń wodnych;
- działania w zakresie zapewnienia ochrony ludności i mienia przed powodzią i przeciwdziałania skutkom suszy;
- działania w zakresie zapewnienia wody w odpowiedniej ilości i jakości na potrzeby ludności, przemysłu oraz rolnictwa;
- wykonywanie prawa właścicielskiego Skarbu Państwa w stosunku do wybranych śródlądowych wód płynących oraz gruntów pokrytych tymi wodami;
- kontrola gospodarowania wodami;
- finansowanie działalności: państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej; państwowej służby do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących; państwowej służby hydrogeologicznej;
- działania z zakresu ochrony przed powodzią i suszą oraz ochroną jakości krajowych zasobów wodnych,
- naliczanie i pobieranie opłat za usługi wodne; wydawanie zgód wodnoprawnych oraz pełnienie funkcji organu regulacyjnego w zakresie kosztów zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków.

PGW WP powstało na bazie państwowych jednostek budżetowych, tj. Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej i siedmiu regionalnych zarządów gospodarki wodnej, oraz pracowników starostw powiatowych, urzędów marszałkowskich, wojewódzkich zarządów melioracji i urządzeń wodnych, realizujących zadania odpowiednio starostów i marszałków województw określone w przepisach uchylonej z dniem 1 stycznia 2018 r. ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne<sup>2</sup>. Zgodnie z uzasadnieniem do ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – *Prawo wodne*, bezpośrednią przyczyną reformy gospodarki wodnej, w tym utworzenia PGW WP, była konieczność realizacji postanowień dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej<sup>3</sup>, m.in. w zakresie realizacji obowiązku zapewnienia realnej i efektywnej władzy wodnej<sup>4</sup> w rozumieniu art. 3 Ramowej Dyrektywy Wodnej i jej wpływu na sprawy gospodarki wodnej, w tym w szczególności planowania w gospodarowaniu wodami, ochrony zasobów wodnych oraz wprowadzenia systemu zgód wodnoprawnych. Przeprowadzenie reformy było warunkiem, który Polska musiała spełnić, by korzystać ze środków z programów operacyjnych Unii Europejskiej na lata 2014–2020.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 869.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1121, ze zm.

<sup>3</sup> Dz. Urz. UE L 327 z 22.12.2000, s. 1, ze zm.

<sup>4</sup> Państwa Członkowskie zapewniają odpowiednie uzgodnienia administracyjne, w tym określenie właściwej władzy, w celu stosowania dyrektywy w każdym obszarze dorzecza leżącym na ich terytorium.

Przychody PGW WP w pierwszym roku działalności zostały zrealizowane w kwocie 1 206 309,3 tys. zł, tj. w 91,5% planu według ustawy budżetowej oraz 82,8% planu po zmianach<sup>5</sup>.

W 2018 r. poniesiono koszty ogółem w kwocie 1 110 955,9 tys. zł, tj. 80,7% planu według ustawy budżetowej oraz 73,4% planu po zmianach. Zrealizowane w 2018 r. wydatki majątkowe wyniosły 687 559,5 tys. zł<sup>6</sup> (67,3% planu po zmianach).

Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>7</sup>.

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2018 r. planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań. Ocenie podlegały w szczególności:

- planowanie i wykonanie przychodów, w tym działania związane z pobieraniem i egzekucją przychodów z prowadzenia własnej działalności;
- planowanie i wykonanie kosztów oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich wykonania;
- wykorzystanie dotacji z budżetu państwa, w tym przekazanych na realizację programów/projektów finansowanych z udziałem środków UE;
- gospodarowanie wolnymi środkami;
- prowadzenie ksiąg rachunkowych;
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2018 r. w zakresie operacji finansowych;
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych.

---

<sup>5</sup> Według danych zawartych w sprawozdaniu z wykonania rocznego planu finansowego PGW WP za 2018 r.

<sup>6</sup> Według danych przedstawionych kontrolerom w dniu 26 lutego 2019 r.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489.

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### 1. Ocena ogólna<sup>8</sup>

Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny wykonania planu finansowego na 2018 r. oraz nie załącza kalkulacji oceny ogólnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie ze względu na brak możliwości weryfikacji danych zawartych w sprawozdaniu z wykonania planu finansowego. Dane o wykonaniu planu finansowego w 2018 r. zostały przedłożone kontrolującym w przedostatnim dniu kontroli, w związku z czym nie było możliwości potwierdzenia, że dane ujęte w sprawozdaniu są wiarygodne. Ocena wykonania planu finansowego na 2018 r. nie jest możliwa z uwagi na istotne rozbieżności (sięgające kilkuset milionów zł) pomiędzy danymi zawartymi w sprawozdaniu a danymi przedstawionymi w trakcie kontroli. Brak możliwości weryfikacji danych o wykonaniu planu finansowego powoduje konieczność podjęcia przez NIK odrębnej kontroli w tym zakresie. Zdaniem NIK, sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych, w szczególności potwierdzony przez Głównego Księgowego fakt otwierania zamkniętych okresów sprawozdawczych (poszczególnych miesięcy), uniemożliwia wydanie oceny potwierdzającej wiarygodność tych ksiąg.

W toku działań kontrolnych stwierdzono m.in, że:

- nierzetelnie opracowano projekt planu finansowego, a także nie podjęto działań w celu urealnienia w pełni planu finansowego w trakcie 2018 r., pomimo istniejących przesłanek w tym zakresie;
- wdrożony system finansowo-księgowy utrudniał monitoring realizacji planu finansowego;
- nie przestrzegano wewnętrznych procedur windykacji należności;
- nie wyksięgowano należności bezpodstawnie przypisanych w RZGW w Warszawie w 2009 r.;
- nie zapewniono właściwego nadzoru nad udzielaniem i realizacją zamówień publicznych;
- nierzetelnie rozpoznawano potrzeby w zakresie zakupów niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania PGW WP;
- środki uzyskanych dotacji wykorzystywano niezgodnie z przeznaczeniem;
- nieterminowo dokonywano zwrotu niewykorzystanych kwot dotacji;
- stosowano mierniki realizacji planu finansowego w układzie zadaniowym, na które PGW WP nie miało wpływu oraz które nie służyły rzetelnemu pomiarowi i obiektywnej ocenie efektywności lub skuteczności realizacji planu finansowego w układzie zadaniowym;
- zawierano umowy cywilnoprawne z pracownikami PGW WP na czynności, które pracownicy mieli w zakresach swoich obowiązków;
- nie określono w formie pisemnej zakresów obowiązków dla wszystkich pracowników PGW WP;
- nie sporządzono instrukcji w sprawie systemu zarządzania płynnością finansową w PGW WP oraz w sprawie kontroli finansowej i obiegu dokumentów finansowo-księgowych;
- dokumentacja opisująca przyjęte przez PGW WP zasady (politykę) rachunkowości nie była w pełni zgodna z przepisami ustawy o rachunkowości;
- nieprawidłowo ewidencjonowano dowody księgowe w księgach rachunkowych.

<sup>8</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej, stosuje się ocenę w formie opisowej.

Sprawozdanie z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym (Rb-BZ2) oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2018 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: *sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym*<sup>9</sup> a także *sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych*<sup>10</sup>. Sprawozdanie z wykonania rocznego planu finansowego PGW WP w 2018 r. zostało sporządzone i przekazane w wymaganym przepisami terminie bez zawartej w planie finansowym części *B Dane uzupełniające*.

Sprawozdania w zakresie operacji finansowych (Rb-N i Rb-Z) sporządzone zostały na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej<sup>11</sup>.

Kalkulacja oceny ogólnej wykonania planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie przedstawiona została w załączniku 1 do niniejszej informacji.

## 2. Uwagi i wnioski

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości wskazują, że system kontroli zarządczej nie zapewniał w pełni prawidłowej i efektywnej realizacji celów i zadań PGW WP, a mechanizmy kontroli zarządczej nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości. Wpływ na powstanie stwierdzonych nieprawidłowości miał m.in. trwający w 2018 r. proces tworzenia i organizacji PGW WP, oraz brak właściwego przygotowania powstałej z dniem 1 stycznia 2018 r. jednostki do realizacji jej ustawowych zadań.

Brak było bieżącego nadzoru w PGW WP w 2018 r. nad realizacją rocznego planu finansowego, pomimo iż zgodnie z art. 252 ust. 2 ustawy – *Prawo wodne*, plan ten winien stanowić podstawę gospodarki finansowej Wód Polskich. Brak nadzoru wynikał przede wszystkim z braku funkcjonalności użytkowanego systemu finansowo-księgowego. System nie pozwalał na wygenerowanie danych o wykonaniu planu finansowego w układzie informacji określonych w rocznym planie finansowym. W efekcie kontrolowana jednostka nie była w stanie wygenerować takich danych – nawet po upływie terminu wskazanego w art. 24 ust. 5 pkt 2 uor, tj. po 85 dniu od dnia bilansowego, wskazanego na sporządzenie zestawienia obrotów i sald za rok obrotowy – w terminie umożliwiającym ich weryfikację w toku kontroli NIK.

Biorąc powyższe pod uwagę, Najwyższa Izba Kontroli wnosi do Prezesa PGW WP o zapewnienie funkcjonalności systemu finansowo-księgowego, umożliwiającej na bieżąco generowanie danych o wykonaniu planu finansowego w układzie informacji określonych w rocznym planie finansowym PGW WP.

<sup>9</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1793).

<sup>10</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

<sup>11</sup> Wydruki z ewidencji księgowej sporządzone w okresie od 29 stycznia 2019 r. do 12 kwietnia 2019 r.



### III. Wyniki kontroli wykonania planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie

#### 1. Wykonanie planu przychodów i kosztów

Projekt planu finansowego PGW WP został opracowany w byłym KZGW w 2017 r. w oparciu o: *Ocenę skutków regulacji* dotyczącą projektu ustawy – Prawo wodne; limity wydatków na 2018 r. dla części budżetowej 22 – Gospodarka wodna dotyczące działalności KZGW i rzgw; dane zgłoszone przez wojewodów do projektu ustawy budżetowej na 2018 r. Projekt planu finansowego, a w konsekwencji plan finansowy PGW WP, obarczony był wysokim ryzykiem wystąpienia rozbieżności tego planu z rzeczywistymi przychodami i kosztami, koniecznymi do poniesienia. Wynikało ono m.in. z niewskazania przez jednostki samorządu terytorialnego danych dotyczących finansowania zadań przejętych przez PGW WP oraz przyjęcia z OSR poziomu przychodów z opłat za usługi wodne, w którym nie uwzględniono rzeczywistych terminów płatności tych opłat.

Analiza planu finansowego PGW WP i dokonywanych w nim zmian wykazała, że nie wprowadzono ich m.in. w stosunku do *stanu na początek roku* w zakresie: środków obrotowych, należności długoterminowych i zobowiązań, pomimo że ich wykonanie wyniosło odpowiednio 77,4% planu, 23,3% planu oraz 514,9% planu. W PGW WP wyjaśniono m.in., że (...) *Dane zostały przyjęte na podstawie Oceny skutków regulacji, gdzie nie były brane pod uwagę wartości po przejętych wojewódzkich zarządach melioracji i urzędzeń wodnych (...). Ponadto system księgowy EDEN nie posiada do chwili obecnej funkcjonalności umożliwiającej odniesienie kont analitycznych i syntetycznych do poszczególnych pozycji planu finansowego. Stąd też trudne jest, przy niewystarczającej liczbie pracowników, co miesiąc ustalać poziom wykonania planu finansowego i dokonywać analizy jego wykonania w systemie ręcznym pod kątem ewentualnej zmiany planu. Wskazano również, że (...) W kontekście bieżącej pracy związanej z organizacją systemu finansowo-księgowego PGW WP nie była priorytetem konieczność analizowania planu w części na początek roku. (...).*

#### 1.1. Wykonanie planu przychodów

Zgodnie ze sprawozdaniem z 15 kwietnia 2019 r. z wykonania rocznego planu finansowego PGW WP według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r., uzyskane przychody wyniosły 1 206 309,3 tys. zł, co stanowiło 82,8% planu po zmianach.

Przychody uzyskano z następujących tytułów:

- prowadzonej działalności, tj. z przychodów za usługi wodne wymienione w art. 255 Prawa wodnego według stawek ujętych w art. 274<sup>12</sup>, w kwocie 416 657,2 tys. zł, co stanowiło 79,0% planu – niższe wykonanie przychodów z tego tytułu wynikało m.in. z przekazywania z kwartalnym przesunięciem (zgodnie z obowiązującymi przepisami) informacji do korzystających z usług wodnych, co nie zostało uwzględnione w OSR;
- dotacji z budżetu państwa w kwocie 661 461,0 tys. zł, co stanowiło 97,8% planu;
- środków otrzymanych z Unii Europejskiej w kwocie 211,8 tys. zł, co stanowiło 99,2% planu;
- środków od innych jednostek sektora finansów publicznych w kwocie 101 088,9 tys. zł, co stanowiło 123,4% planu – wyższe wykonanie przychodów z tego tytułu Dyrektor Departamentu Ekonomicznego w PGW WP wyjaśnił *błędym księgowaniem w RZGW Kraków*;
- pozostałych przychodów w kwocie 2349,1 tys. zł, co stanowiło 1,4% planu i w całości były to odsetki, w tym odsetki od depozytów u Ministra Finansów w kwocie 362,2 tys. zł – niższe wykonanie przychodów z tego tytułu wynikało z przyjęcia ich na podstawie OSR.

<sup>12</sup> Według brzmienia pozycji II.1.3. części A planu finansowego PGW WP.

Według sprawozdania finansowego PGW WP z 27 marca 2019 r. należności ogółem na koniec 2018 r. wyniosły 1 140 076,1 tys. zł, w tym należności długoterminowe – 1612,2 tys. zł, a należności krótkoterminowe – 1 138 463,9 tys. zł.

W 2018 r., w 18 przypadkach zastosowano, w PGW WP ulgi w spłacie należności na łączną kwotę 72,2 tys. zł, z tego pięć odroczeń na kwotę 59,9 tys. zł, dziewięć rozłożeń na raty na kwotę 3,2 tys. zł, cztery umorzenia na kwotę 9,1 tys. zł. Szczegółowym badaniem objęto pięć spraw na łączną kwotę 20,2 tys. zł, z tego jedno rozłożenie na raty oraz po dwa umorzenia i odroczenia. Badanie nie wykazało nieprawidłowości.

Według stanu na 31 grudnia 2018 r., w PGW WP zaewidencjonowano 6872 należności przeterminowane na łączną kwotę 82 927,1 tys. zł, w tym:

- rozrachunki z odbiorcami krajowymi – 2038 zaległości na kwotę 54 402,5 tys. zł i zwłoce od trzech do 6926 dni,
- rozrachunki z tytułu naliczonych odsetek – 1952 zaległości na kwotę 3119,7 tys. zł i zwłoce od czterech do 6 362 dni,
- należności z tytułu opłaty melioracyjnej i inwestycyjnej – 1640 zaległości na kwotę 732,7 tys. zł i zwłoce od jednego do 6270 dni,
- inne roszczenia sporne – 715 zaległości na kwotę 23 713,6 tys. zł i zwłoce od 95 do 6269 dni.

Badanie 20 spraw o łącznej kwocie zaległości 63 633,7 tys. zł (kwoty od 2,5 tys. zł do 38 902,9 tys. zł) wykazało, że w PGW WP:

- 1) do końca marca 2019 r. nie wyksięgowano należności w kwocie 136,2 tys. zł, która bezpodstawnie figurowała w księgach rachunkowych RZGW w Warszawie od 2009 r., jako należność za bezumowne korzystanie z gruntu,
- 2) nie w pełni przestrzegano wewnętrznych procedur windykacji należności.

Kontrola wykazała także, iż nierzetelnie opracowano projekt planu finansowego w części dotyczącej przychodów, a także nie podjęto działań w celu urealnienia planu finansowego w 2018 r, pomimo że w przygotowanym w byłym KZGW projekcie planu finansowego PGW WP na 2018 r. m.in.:

- 1) ujęto w części II *Przychody ogółem* – w pozycji 1.3 *Przychody za usługi wodne wymienione w art. 255 Prawa wodnego wg stawek ujętych w art. 274, m.in.:*
  - a) należności za użytkowanie gruntów pokrytych wodami, umowy dotyczące rybactwa, korzystanie ze śródlądowych dróg wodnych oraz urządzeń wodnych stanowiących własność Skarbu Państwa w wysokości 12 090 tys. zł,
  - b) opłaty, o których mowa w art. 190 ust. 2 ustawy – *Prawo wodne* (opłaty za decyzje legalizujące) w wysokości 650 tys. zł,
  - c) wpływy z tytułu rozporządzania nieruchomościami, sprzedaży towarów – dochodów własnych (np. elektrownie wodne) w wysokości 42 040 tys. zł,
  - d) opłaty za zgody wodnoprawne, o których mowa w art. 398 ustawy – *Prawo wodne* w wysokości 7800 tys. zł,

a zawarty w art. 268 i 269 ustawy – *Prawo wodne* katalog opłat za usługi wodne nie obejmował wpływów z tytułów wymienionych w pkt a-d. W kwocie 527 540 tys. zł, ujętej w pozycji 1.3, rzeczywista kwota przychodów za usługi wodne wyniosła 464 960 tys. zł, tj. 88,1% kwoty wykazanej w powyższej pozycji;

- 2) nie wyodrębniono przychodów z prowadzonej działalności gospodarczej, pomimo że obowiązek wyodrębnienia takich przychodów wynikał z art. 252 ust. 3 pkt 3 ustawy – *Prawo wodne*. Nie uwzględniono także przychodów z tytułu:
  - opłat podwyższonych, o których mowa w art. 255 pkt 1 ustawy – *Prawo wodne*;

- wpływów z tytułu partycypacji w kosztach utrzymywania wód lub urządzeń wodnych, o których mowa w art. 255 pkt 6 ustawy – *Prawo wodne*,

a zgodnie z art. 252 ust. 3 pkt 1 ustawy – *Prawo wodne*, w rocznym planie finansowym wyodrębnia się w szczególności m.in. przychody, o których mowa w art. 255 pkt 1–9 tej ustawy.

## 1.2. Wykonanie planu kosztów

Zgodnie ze sprawozdaniem z dnia 15 kwietnia 2019 r. z wykonania rocznego planu finansowego PGW WP na 2018 r. poniesiono koszty ogółem wynoszące 1 110 955,9 tys. zł., tj. o 266 173,1 tys. zł. mniejsze (o 19,3%) od planowanych w ustawie budżetowej i o 402 326,9 tys. zł. mniejsze (tj. o 26,6%) w stosunku do planu finansowego po zmianach. Niższe koszty ogółem były głównie wynikiem: niezrealizowania części robót; fali odejść pracowników z nowo utworzonego PGW WP; przyjęcia poziomu kosztów na podstawie OSR; nieotrzymania planowanego dofinansowania; poziomu wykorzystania przyznanych środków z NFOŚiGW i wfośigw.

### 1.2.1. Koszty funkcjonowania

Zgodnie ze sprawozdaniem z dnia 15 kwietnia 2019 r. z wykonania rocznego planu finansowego PGW WP na 2018 r. poniesiono koszty funkcjonowania w kwocie 1 031 412,5 tys. zł., co stanowiło 79,5% planu według ustawy budżetowej oraz 72,2% planu po zmianach. Największą pozycję w tej grupie kosztów stanowiły wynagrodzenia (osobowe i bezosobowe) – 28,0%, w wysokości 288 659,8 tys. zł. (78,8% planu po zmianach). Natomiast analiza danych przekazanych w trakcie kontroli<sup>13</sup> wykazała, że na wynagrodzenia (osobowe i bezosobowe) poniesiono koszty w kwocie 242 568,0 tys. zł.

### Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne planowane zatrudnienie w PGW WP miało wynieść 5743 osoby w przeliczeniu na pełne etaty. W 2018 r. przeciętne zatrudnienie w PGW WP wyniosło 5495 osób w przeliczeniu na pełne etaty. Nieobsadzonych pozostało 4,3% liczby planowanych etatów.

Do PGW WP z początkiem 2018 r. przejęto z jednostek samorządu terytorialnego 2576 pracowników (w tym 2421 pracowników wojewódzkich zarządów melioracji i urządzeń wodnych).

Zaplanowana w ustawie budżetowej kwota wynagrodzeń osobowych i bezosobowych wyniosła odpowiednio 364 102 tys. zł. oraz 2104 tys. zł. Natomiast kwota wykonanych wynagrodzeń osobowych w 2018 r., według danych przekazanych w dniu 25 stycznia 2019 r. była niższa o 33,8% od kwoty wynagrodzeń zaplanowanych, a bezosobowych o 30,2%. Z kolei według sprawozdania z wykonania rocznego planu finansowego PGW WP kwota wykonanych wynagrodzeń osobowych była niższa od planowanych o 21,1%, a bezosobowych o 35,5%.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jeden etat wyniosło 3656,65 zł. W toku kontroli stwierdzono, że pracownicy RZGW w Szczecinie nie otrzymali zakresów obowiązków w formie pisemnej. Tym samym nie dochowano w tej jednostce organizacyjnej PGW WP standardów określonych w pkt 3 *Struktura organizacyjna w części II. Standardy kontroli zarządczej A. Środowisko wewnętrzne* załącznika do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>14</sup>.

Stwierdzono również, że trzy umowy zlecenia zawarte z pracownikami PGW WP obejmowały ten sam zakres czynności, który pracownicy ci mieli w zakresie obowiązków wynikających ze stosunku pracy. Postępowanie to było niezgodne z prawem. Świadczenie tej samej rodzajowo pracy, co określona w umowie o pracę, poza normalnym czasem pracy pracowników na podstawie umów cywilnoprawnych jest kontynuowaniem pracy w godzinach nadliczbowych, zgodnie z art. 151 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r.

<sup>13</sup> W dniu 25 stycznia 2019 r.

<sup>14</sup> Dz. Urz. MF. z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

*Kodeks pracy*<sup>15</sup>. Zawieranie umów cywilnoprawnych na rodzajowo tożsame prace jak te wykonywane w oparciu o umowę o pracę jest obejściem przepisów o czasie pracy i nie ma tu znaczenia wola pracownika i pracodawcy, gdyż taka umowa cywilnoprawna (zawarta przez zakład pracy z pracownikiem etatowym, przewidująca wykonywanie przez niego po godzinach pracy, za ustalonym w niej wynagrodzeniem, pracy tego samego rodzaju, co określona w umowie o pracę), stanowi de facto umowę o pracę.

### Zamówienia publiczne

W 2018 r. w PGW WP udzielono 556 zamówień publicznych na łączną kwotę 533 149,7 tys. zł, w tym 312 zamówień o wartości równej lub przekraczającej kwoty określone na podstawie art. 11 ust. 8 Pzp.

Szczegółową analizą objęto siedem postępowań o udzielenie zamówienia publicznego – pięć udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego i dwa, do których nie stosowano ustawy Pzp. Dotyczyły one:

- dostawy w 2018 r – 200 szt. fabrycznie nowych samochodów osobowych typu SUV, z napędem 4x4 klasy niższej średniej wg klasyfikacji SAMAR;
- dostawy fabrycznie nowych ciągników wraz z osprzętem;
- budowy śluzy Guzianka II z awanportami, mostem, budynkiem sterowni, zapleczem śluzy, węgornią z infrastrukturą techniczną i dojazdem z drogi powiatowej wraz z rozbiórką urządzeń wodnych, tj. ujęcia wody i węgorni (odłówka węgorzy) z przyległymi elementami betonowymi oraz rozbiórką mostu drogowego na drodze powiatowej nr 1646N zlokalizowanego na działce nr geod. 389/1 obręb geodezyjny Ruciane-Nida – miasto przy ul. Guzianka;
- dostawy w 2018 r. – 11 szt. fabrycznie nowych quadów;
- dostawy sprzętu komputerowego dla PGW WP;
- kompleksowego przeprowadzenia czterech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na: dostawę ciągników wraz z osprzętem; dostawę koparek; dostawę kosiarek; dostawę rębaków i rębarek; zakup i dostawę sprzętu komputerowego;
- dokumentacji na potrzeby ustanowienia obszaru ochrony zbiornika wód śródlądowych – jezioro Skarlińskie (PLLW20174).

Wartość umów zawartych po zakończeniu tych postępowań wyniosła 71 680,9 tys. zł brutto. Wydatki na realizację tych umów w 2018 r. wyniosły 42 912,3 tys. zł.

W przypadku sześciu postępowań<sup>16</sup>, ogłoszenia o zamówieniach zostały opublikowane na stronie internetowej PGW WP lub na stronie Pełnomocnika Zamawiającego oraz w siedzibie PGW WP, przed ich publikacją w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej albo przed upływem 48 godzin od potwierdzenia otrzymania ogłoszeń przez Urząd Publikacji Unii Europejskiej, pomimo że zgodnie z art. 11 ust. 7d ustawy Pzp, uwzględniając celowościową i prounijną interpretację tego przepisu oraz zasadę pierwszeństwa<sup>17</sup>, należało opublikować ogłoszenia w oficjalnym unijnym publikatorze przed ich publikacją na poziomie krajowym.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 1040.

<sup>16</sup> Nieprawidłowość dotyczyła dwóch postępowań objętych szczegółową analizą oraz czterech innych postępowań.

<sup>17</sup> Zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawo wspólnotowe ma wartość nadrzędną nad prawem krajowym państw członkowskich. Zasada pierwszeństwa dotyczy wszystkich aktów wspólnotowych, które mają moc wiążącą. Państwa członkowskie nie mogą więc stosować przepisu krajowego, który jest niezgodny z prawem wspólnotowym. Zasada pierwszeństwa gwarantuje nadrzędność prawa wspólnotowego nad krajowym. Jest to podstawowa zasada prawa wspólnotowego. Podobnie jak zasada bezpośredniego skutku, nie jest zapisana w traktatach, ale została zatwierdzona przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114548>.

W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na dostawę w 2018 r. – 200 szt. fabrycznie nowych samochodów osobowych typu SUW, z napędem 4x4 klasy niższej średniej wg klasyfikacji SAMAR stwierdzono, że:

- podpisano bez uwag protokół odbioru ostatecznego samochodów, wyposażonych w zapasowe koło dojazdowe, pomimo że zgodnie z umową samochody powinny być wyposażone w pełnowymiarowe koło zapasowe, a protokoły zdawczo-odbiorcze samochodów, stanowiące integralną część protokołu odbioru ostatecznego, zostały podpisane po sześciu i siedmiu dniach od podpisania tego protokołu;
- termin składania ofert wyznaczono na 19. dzień od zamieszczenia ogłoszenia o tym zamówieniu na stronie internetowej i w siedzibie PGW WP, pomimo że zgodnie z art. 43 ust. 2 ustawy Pzp, termin składania ofert nie mógł być krótszy niż 35 dni od dnia przekazania ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej oraz nie zachodziły przesłanki do skrócenia tego terminu określone w art. 43 ust. 2b Pzp. Podanie przez PGW WP, w ogłoszeniu o zamówieniu, stanu technicznego posiadanej floty samochodowej, jako powodu skrócenia terminu składania ofert, nie uzasadniało tej czynności, gdyż z przygotowanego na zlecenie PGW WP Raportu Instytutu Badań Rynku Motoryzacyjnego SAMAR nie wynikało, by korzystanie z posiadanych samochodów stwarzało zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym;
- nie zapewniono wyposażenia zakupionych samochodów w opony zimowe, pomimo że termin realizacji umowy określono do dnia 28 grudnia 2018 r., tj. w okresie jesienno-zimowym. Na skutek tego dostarczone samochody były wyposażone w opony letnie i przez ponad dwa miesiące nie zostały fizycznie odebrane przez przedstawicieli PGW WP z miejsca dostawy z powodu oczekiwania na zakup i wymianę opon zimowych.

W przypadku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na dostawę w 2018 r. – 11 szt. fabrycznie nowych quadów:

- w ogłoszeniu o zamówieniu wskazano kryterium „cena” ze znaczeniem 60%, nie wskazując, jakie inne kryterium będzie miało znaczenie w 40%. Z kolei w SIWZ wskazano, że oferty będą oceniane na podstawie kryterium „cena” – waga 60% oraz kryterium „okres gwarancyjny” – waga 40%;
- w dniu 7 grudnia 2018 r., w wyniku postępowania zawarto umowę na dostawę do RZGW w Szczecinie 11 quadów, pomimo że ze zgłoszonego zapotrzebowania na sprzęt wynikała potrzeba zakupu dziewięciu quadów. Niezasadne zwiększenie wielkości zamówienia o dwa quady za kwotę 109,5 tys. zł brutto na etapie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, mimo braku potrzeb w tym zakresie, a następnie zakupu tych dwóch quadów było działaniem niecelowym i niegospodarnym.

Zamawiający przekazał ogłoszenie o udzieleniu zamówienia publicznego:

- na dostawę sprzętu komputerowego do Urzędu Publikacji Unii Europejskiej, w dniu 16 stycznia 2019 r., tj. po 42 dniach od zawarcia umów z wykonawcami;
- na dostawę w 2018 r. – 11 szt. fabrycznie nowych quadów, do Biuletynu Zamówień Publicznych w dniu 6 lutego 2019 r., tj. po 61 dniach od zawarcia umowy z wykonawcą,

pomimo że zgodnie z art. 95 ust. 1 i 2 Pzp ogłoszenie takie powinno zostać przekazane nie później niż w terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Kontrola zamówień publicznych wykazała także, iż w PGW WP nie sprawowano bieżącego nadzoru nad realizacją planu zamówień publicznych w 2018 r., a *Plan zamówień publicznych Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, 2018 rok*, pełniący również funkcję planu postępowań o udzielenie zamówień, został zamieszczony na stronie internetowej po 68 dniach od dnia przyjęcia planu finansowego, zawartego w załączniku nr 14 do ustawy budżetowej, która została opublikowana w dniu

11 stycznia 2018 r., pomimo że zgodnie z art. 13a ust. 1 Pzp, powinien zostać zamieszczony, nie później niż 30 dni od dnia przyjęcia budżetu lub planu finansowego.

### Wydatki majątkowe

Według sprawozdania z dnia 15 kwietnia 2019 r. z wykonania rocznego planu finansowego PGW WP według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r., wydatki majątkowe zostały zrealizowane w kwocie 666 090,7 tys. zł (65,2% planu po zmianach). Zgodnie ze sprawozdaniem inwestycje i dotacje dla Wód Polskich – wydatki wynikające z dokumentów strategicznych oraz utrzymanie majątku Skarbu Państwa (obiekty hydrotechniczne, rzeki, potoki) wyniosły 313 650,2 tys. zł (92,2%), inwestycje unijne (środki unijne) – 351 489,2 tys. zł (53,4%), środki funduszy ochrony środowiska (NFOŚiGW, wfośigw) – 11 025,9 tys. zł (54,9%), środki własne – 1383,3 tys. zł (64,0%).

Z kolei, według dokumentów przekazanych kontrolującemu w dniu 26 lutego 2019 r., w PGW WP zrealizowano w 2018 r. wydatki majątkowe w kwocie 687 559,5 tys. zł (67,3% planu po zmianach)<sup>18</sup>, z tego:

- inwestycje i dotacje dla Wód Polskich – wydatki wynikające z dokumentów strategicznych oraz utrzymanie majątku Skarbu Państwa (obiekty hydrotechniczne, rzeki, potoki) – 315 536,6 tys. zł (92,7%) – największe wydatki poniesiono na *Budowę stopnia wodnego Malczyce* (122 930,0 tys. zł);
- inwestycje unijne (środki unijne) – 360 647,3 tys. zł (54,8%) największe wydatki poniesiono na budowę *Zbiornika Przeciwpowodziowego Racibórz Dolny na rzece Odrze (polder)* – 182 095,2 tys. zł;
- środki funduszy ochrony środowiska (NFOŚiGW, wfośigw) – 10 094,4 tys. zł (50,3%);
- środki własne – 1281,2 tys. zł (59,3%).

Największe wydatki poniesiono na zadanie pn. *Modernizacja obiektów piętrzących Kanalu Bydgoskiego* – 5973,0 tys. zł.

Realizacja wydatków majątkowych w kwotach niższych niż planowane wynikała przede wszystkim z:

- przedłużających się procedur wydawania decyzji administracyjnych;
- korzystnych rozstrzygnięć postępowań przetargowych;
- braku ofert; wartości złożonych ofert przekraczających kwoty, jakie zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zadań;
- przerw w realizacji prac spowodowanych wystąpieniem niekorzystnych warunków pogodowych.

Szczegółowym badaniem pod kątem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności objęto wydatki majątkowe udokumentowane 13 dowodami księgowymi na łączną kwotę 208 229,9 tys. zł. Wydatki te związane były z budową zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz, modernizacją śluz odrzańskich na Kanale Gliwickim, budową lodołamaczy dla potrzeb zimowej osłony przeciwpowodziowej na terenie RZGW w Warszawie oraz ochroną przeciwpowodziową Tarnobrzega.

Badanie wykazało opóźnienia w dokonaniu płatności za dwie faktury.

Prezes PGW WP zawarł w 2018 r. jedną umowę pożyczki z NFOŚiGW o dofinansowanie realizacji przedsięwzięcia *Budowa stopnia wodnego Malczyce*<sup>19</sup>. Związana ona była z zapewnieniem pełnego pokrycia finansowego etapu I – budowy stopnia wodnego. Zgodnie z umową koszt całkowity przedsięwzięcia wynosił 273 860,0 tys. zł. Kwota pożyczki ustalona została do 150 930,0 tys. zł. Pozostałą kwotę 122 930,0 tys. zł stanowiła dotacja Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi

<sup>18</sup> Pismo znak: KEK.0910.8.2019.

<sup>19</sup> Nr 128/2018/Wn-01/NZ-WA/P z dnia 21 czerwca 2018 r.

Śródlądowej<sup>20</sup>. Stosownie do art. 252 ust. 7 ustawy – *Prawo wodne*, zaciągnięto pożyczkę po uzyskaniu zgody Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej<sup>21</sup> oraz Ministra Finansów<sup>22</sup>. W 2018 r. spłacone odsetki z tytułu oprocentowania pożyczki wyniosły 656,4 tys. zł. Pierwsza spłata odsetek w kwocie 328,1 tys. zł, z tytułu oprocentowania pożyczki udzielonej przez NFOŚiGW na podstawie umowy o dofinansowanie realizacji przedsięwzięcia pn. *Budowa stopnia wodnego Malczyce*, nastąpiła siedem dni po terminie określonym w umowie.

## Dotacje

W 2018 r. realizowano 50 umów o dofinansowanie projektów ze środków budżetu UE<sup>23</sup>, których wykonanie w 2018 r. wyniosło 402 296,3 tys. zł (w tym dofinansowanie z UE wyniosło 254 946,3 tys. zł), współfinansowanie – 107 886,2 tys. zł (ze środków krajowych – 107 360,1 tys. zł i w ramach refundacji ze środków z UE – 526,1 tys. zł), a środki kredytowe – 39 463,8 tys. zł (z MBOiR – 8833,7 tys. zł, a z BRRE – 30 630,1 tys. zł)<sup>24</sup>.

W 2018 r. w PGW WP zawarto 16 umów na dotacje pochodzące z budżetu państwa. Łączna kwota przyznanych dotacji wyniosła 1 146 105,3 tys. zł, natomiast wykonanie – 1 074 611,0 tys. zł (93,8 %)<sup>25</sup>. Z kolei w sprawozdaniu z wykonania rocznego planu finansowego PGW WP łączna kwota przyznanych dotacji wyniosła 1 720 660,7 tys. zł, natomiast ich wykonanie – 1 335 031,6 tys. zł (77,6%).

Przyczyną niepełnego wykorzystania dotacji był m.in. brak rozstrzygnięć procedur przetargowych, niezawarcie umów o dofinansowanie lub przedłużające się procedury dotyczące zawarcia tych umów, przedłużające się procedury wyboru wykonawców oraz zmiana harmonogramu rzeczowo-finansowego. Dotacje przeznaczono m.in. na:

- realizację zadań określonych w art. 240 ust. 2–5 oraz 9 ustawy – *Prawo wodne*, w tym na zadania realizowane w ramach wydatków inwestycyjnych oraz wydatków na zakupy inwestycyjne;
- zapewnienie właściwego stanu technicznego budowli hydrotechnicznych i budynków, budowę i modernizację obiektów hydrotechnicznych i obiektów administracyjnych, gospodarczych i mieszkalnych, wykonanie decyzji nakazowych wydawanych przez organy nadzoru budowlanego, dotyczących przywrócenia do dobrego stanu technicznego urządzeń wodnych;
- zakup sprzętu i wyposażenia niezbędnego do realizacji zadań statutowych PGW WP, w tym m.in. zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania, sprzętu specjalistycznego (m.in. ciągniki), maszyn i urządzeń pielęgnacyjnych, sprzętu biurowego, środków transportu;
- współfinansowanie projektów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków pomocy udzielanej przez państwa EFTA oraz innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi;
- realizację zadań w ramach projektów finansowanych i współfinansowanych w 2018 r. ze środków POPT 2014–2020.

<sup>20</sup> BBF.WR.II-4/2018.22 z dnia 26.02.2018 r.

<sup>21</sup> Pismo z dnia 4 kwietnia 2018 r., znak: DGWiZS.WIN.510.1.7.2018.AM.

<sup>22</sup> Pismo z dnia 30 kwietnia 2018 r., znak: FG2.4143.154.2018.

<sup>23</sup> W tym sześć pre-umów, dwa porozumienia w sprawie zasad realizacji projektu, jedną umowę wstępną oraz jedną decyzję o dofinansowaniu stanowiącą załączniki do uchwały zarządu województwa.

<sup>24</sup> Wartości ustalono na podstawie zestawień przekazanych przy pismach: KEK.0910.57.2019.ks z 12 kwietnia 2019 r. oraz KEK.0910.57.2019.1.ks z 16 kwietnia 2019 r.

<sup>25</sup> Wartości wyznaczono na podstawie zestawień przekazanych przy pismach: KEK.0910.1.2019.1.AB z dnia 25 stycznia 2019 r. oraz KEK.0910.1.2019.2.mw z dnia 19 lutego 2019 r.

Szczegółową analizą objęto cztery umowy dotacji, na łączną kwotę 709 444,4 tys. zł<sup>26</sup>, co stanowiło 61,9% kwoty wszystkich dotacji<sup>27</sup>. Ustalono, że trzy dotacje zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, a rozliczenia wszystkich zostały zatwierdzone przez dotującego. Jednocześnie w przypadku:

- jednej umowy przyznane środki były wydatkowane niezgodnie z załączonym do umowy planem rzeczowo-finansowym;
- jednej umowy niewykorzystaną kwotę dotacji zwrócono na rachunek dotującego, po terminie wynikającym z zawartej umowy;
- dwóch umów brak było śladu rewizyjnego akceptacji głównego księgowego lub osoby upoważnionej, pomimo iż zgodnie z posiadanym upoważnieniem Z-ca Prezesa PGW WP była upoważniona do zawarcia tych umów, po uprzednim ich parafowaniu przez głównego księgowego lub osobę upoważnioną.

### Zobowiązania

Według sprawozdania finansowego w PGW WP na koniec 2018 r. wystąpiły zobowiązania i rezerwy na zobowiązania ogółem wynoszące 4 167 755,9 tys. zł. Na kwotę tą składały się rezerwy na zobowiązania – 100 928,7 tys. zł, zobowiązania długoterminowe – 75 741,2 tys. zł, (w tym przede wszystkim z tytułu pożyczki zaciągniętej na budowę zbiornika wodnego Malczyce – 75 740,0 tys. zł), zobowiązania krótkoterminowe – 283 016,7 tys. zł oraz rozliczenia międzyokresowe – 3 708 069,3 tys. zł. Rozliczenia międzyokresowe zawierały:

- rozliczenia długoterminowe – 3 703 988,7 tys. zł, dotyczące głównie nieodpłatnie otrzymanych środków – majątku z likwidowanych jednostek gospodarki wodnej (2 146 608,6 tys. zł) oraz wydatków majątkowych wynikających z umów dofinansowania w ramach POIiŚ (1 013 567,9 tys. zł);
- rozliczenia krótkoterminowe (4080,6 tys. zł), tj. świadectwa pochodzenia energii elektrycznej (2106,2 tys. zł) oraz przychody przyszłych okresów z partycypacji (1974,4 tys. zł).

Zobowiązania wobec pozostałych jednostek wyniosły 279 881,5 tys. zł. Na koniec 2018 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

W ciągu roku wystąpiły zobowiązania przeterminowane w łącznej kwocie 17 972,0 tys. zł. Związane one były m.in. z koniecznością zapewnienia należytego wykonania umów, opłatami melioracyjnymi, opłatami inwestycyjnymi, opłatami podwyższonymi za wprowadzenie ścieków.

Zapłacone odsetki od zobowiązań wyniosły 181,7 tys. zł. Główne pozycje stanowiły odsetki ustawowe związane z wykonaniem prawomocnego wyroku Sądu Apelacyjnego dotyczącego odszkodowania za zalanie polderu – 154,0 tys. zł (84,8%); odsetki związane z korektą deklaracji na podatek od nieruchomości za lata 2013–2017 dotyczącej zbiornika wodnego w Świnnej Porębie – 17,7 tys. zł (9,8%); odsetki za nieterminowy zwrot nadpłaconej opłaty za usługi wodne – 6,7 tys. zł (3,7%).

### Blokowanie środków

W związku z korzystnym rozstrzygnięciem postępowania o zamówienie publiczne na wybór wykonawcy zadania inwestycyjnego pn. *Dostawa, wdrożenie i utrzymanie informatycznego systemu zarządzania zadaniami inwestycyjnymi oraz zadaniami związanymi z utrzymaniem wód – etap II* oraz podpisaniem

<sup>26</sup> 1/DE/2018 z dnia 2 stycznia 2018 r. na realizację zadań określonych w art. 240 ust. 2–5 oraz 9 ustawy – Prawo Wodne, na kwotę 623 191,6 tys. zł.; BBF.WR.II-24/2018.22 z dnia 28 czerwca 2018 r. na „Zapewnienie właściwego stanu technicznego budowli hydrotechnicznych i budynków”, na kwotę 5 030,0 tys. zł.; BBF.WR.II-27/2018.22 z dnia 30 sierpnia 2018 r. na „wykonanie decyzji nakazowych wydawanych przez organu nadzoru budowlanego, dotyczących przywrócenia do dobrego stanu technicznego urządzeń wodnych”, na kwotę 19 856,5 tys. zł.; BBF.WR.II-29/2018.22 z dnia 22 października 2018 r. na „Zakup sprzętu i wyposażenia niezbędnego do realizacji zadań statutowych PGW WP”, na kwotę 61 366,3 tys. zł.

<sup>27</sup> Według danych przedstawionych kontrolerom w styczniu i lutym 2019 r.



umowy o dofinansowanie na wartość niższą niż planowano, na podstawie art. 177 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w PGW WP postawiono do dyspozycji Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej środki dotacji<sup>28</sup> w kwocie 666,4 tys. zł przeznaczone na jego realizację. W wyniku powyższego kwota ta została zablokowana<sup>29</sup>.

### Wydatki, które w roku 2018 nie wygasły z upływem roku budżetowego

Na podstawie art. 181 ust. 1 ustawy o finansach publicznych zgłoszono do ujęcia w wykazie wydatków budżetu państwa, które w roku 2018 nie wygasają z upływem roku budżetowego, wydatki na łączną kwotę 44 414,6 tys. zł, z tego na:

- a) *Informatyczny system osłony kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami* w kwocie 28 816,6 tys. zł;
- b) *Zakup sprzętu i wyposażenia niezbędnego do realizacji zadań statutowych PGW WP*<sup>30</sup> w kwocie 15 598,0 tys. zł.

Wnioskowane kwoty zostały ujęte w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2018 nie wygasają z upływem roku budżetowego. Termin realizacji tych wydatków został określony na 31 marca 2019 r. Omawiane wydatki zostały wykonane odpowiednio: w kwocie 27 937,1 tys. zł, tj. w 97,0% planu oraz w 100% (pomimo że nie zakupiono części sprzętu<sup>31</sup> zawartego we wniosku o ujęcie w wykazie planowanych wydatków budżetu państwa, które w 2018 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego).

W PGW WP nie prowadzono bieżącego monitoringu realizacji zakupu sprzętu zleconego niektórym rzgw, czego skutkiem było nieujęcie niewykorzystanych środków na ten cel w wykazie wydatków budżetu państwa, które w roku 2018 nie wygasają z upływem roku budżetowego i utratą części przyznanych środków.

### 1.3. Gospodarowanie wolnymi środkami

W 2018 r. wolne środki były lokowane przez PGW WP w Banku Gospodarstwa Krajowego tylko w formie depozytów overnight na podstawie zawartej umowy ramowej<sup>32</sup>. Przychody z oprocentowania depozytów w 2018 r. wyniosły 362,2 tys. zł.

Stan środków pieniężnych na koniec 2018 r. wyniósł 232 257,1 tys. zł i środki w tej wysokości, w ramach konsolidacji, zostały ulokowane w Banku Gospodarstwa Krajowego w dniu 31 grudnia 2018 r., jako depozyt overnight. W porównaniu do planu tego rodzaju aktywów (221 tys. zł), wykonanie było prawie 1051 razy większe.

Średnia kwota z 12 miesięcy 2018 r. środków przekazywanych w depozyt overnight wyniosła 3178,5 tys. zł, z tego najwyższa średnia była w KZGW – 114 563,3 tys. zł, a najniższa średnia w RZGW w Bydgoszczy – 190,4 tys. zł.

### 1.4. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

W ramach funkcji 11 *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic* realizowano jedno zadanie, jedno podzadanie i trzy działania. Plan kosztów realizacji zadań nie był zmieniany i wynosił 1669,0 tys. zł.

<sup>28</sup> Umowa dotacji nr BBF.WR.II-2/2018 z dnia 19 lutego 2018 r.

<sup>29</sup> Blokowanie wydatków oznaczało obowiązujący do końca 2018 r. zakaz dysponowania środkami.

<sup>30</sup> Koparka gąsienicowa, koparko ładowarka wraz z osprzętem, kosiarki – różne rodzaje, midikoparka, rębak tarczowy do drewna, rębaki i rębarki – różne rodzaje.

<sup>31</sup> Nie zakupiono kosiarek – różne rodzaje oraz rębaków i rębarek – różne rodzaje.

<sup>32</sup> W załączniku do umowy z dnia 29 grudnia 2017 r. zawartej pomiędzy PGW WP a Bankiem Gospodarstwa Krajowego określone zostały warunki otwierania i prowadzenia rachunku bankowego w złotych podlegających konsolidacji finansów publicznych. Posiadacz rachunku (PGW WP) upoważnił Bank Gospodarstwa Krajowego do automatycznego przekazywania każdego dnia roboczego w depozyt overnight u Ministra Finansów wolnych środków zgromadzonych na rachunkach posiadacza.

Na realizację zadania 11.4 *W Gotowość struktur administracyjno-gospodarczych kraju do obrony państwa* poniesiono koszty w kwocie 1350,7 tys. zł tj. 80,9% planu<sup>33</sup>.

W ramach funkcji 12 *Środowisko* realizowano jedno zadanie – 12.5 *W Ochrona wód i gospodarowanie zasobami wodnymi*, realizowano trzy podzadania i 14 działań. Plan kosztów realizacji zadania wynosił, przed zmianami 1 375 460,0 tys. zł, a po zmianach – 1 511 613,8 tys. zł. Wykonanie wyniosło 1 031 952,3 tys. zł, tj. 68,3% planu. Miernikiem określającym poziom osiągnięcia celu zdania był stopień realizacji planów zarządzania ryzykiem powodziowym (PZRP) oraz programu wodno-środowiskowego kraju (PWŚK) (w %). Planowana wartość miernika – 26,75, a osiągnięto wartość 25,40<sup>34</sup>.

We wszystkich trzech realizowanych podzadaniach koszty były niższe od planowanych (ich realizacja wynosiła od 47,9% do 89,7% planu po zmianach), a osiągnięte wartości mierników stanowiły, dla dwóch podzadań 100%, a dla jednego podzadania (12.5.2.W – *Utrzymanie wód i urządzeń wodnych wraz z infrastrukturą związaną z gospodarowaniem zasobami wodnymi*) – 262,5%. Jednocześnie w ciągu roku nastąpiło zwiększenie planu kosztów realizacji tego podzadania z kwoty 962 011,0 tys. zł do 1 072 869,3 tys. zł, zaś poniesione koszty wyniosły 748 557,8 tys. zł (69,8% planu po zmianach), a osiągnięta wartość miernika stopień realizacji potrzeb w zakresie utrzymania majątku Skarbu Państwa przy konieczności zachowania jego dobrego stanu (w %) – 21, przy planowanym w wysokości 8.

W PGW WP wyjaśniono, iż przyczyną rozbieżności pomiędzy planem a wykonaniem odnośnie do realizacji podzadania 12.5.2W był brak, w dniu wejścia w życie ustawy – *Prawo wodne*, wiedzy o zakresie i wartości majątku Skarbu Państwa podlegającego przejęciu.

W PGW WP nie opracowano planów rzeczowo-finansowych na 2018 r. dla poszczególnych jednostek organizacyjnych. Z uzyskanych wyjaśnień w PGW WP wynika, że prace nad stworzeniem katalogu prac utrzymaniowych rozpoczęto w październiku 2018 r.

W PGW WP nie było także sformalizowanego, spójnego i jednolitego systemu zarządzania ryzykiem.

W ramach sprawowania nadzoru nad wykonaniem planu finansowego, w PGW WP opracowano arkusze kalkulacyjne modelu finansowego dla: „Działalności statutowej”, „Pozostalej działalności” oraz „Działalności gospodarczej”. Model finansowy został opracowany w oparciu o konta syntetyczne i analityczne zespołu „4”<sup>35</sup>. Arkusze kalkulacyjne były arkuszami wynikowymi opartymi na danych finansowych uzyskanych w działalności poszczególnych jednostek organizacyjnych.

Z przekazanego przez PGW WP w marcu 2019 r. do MG MiŻS sprawozdania z wykonania planu działalności PGW WP za 2018 r. dla działu administracji rządowej gospodarka wodna wynika, że dla celu *Przeciwdziałanie i adaptacja do zmian klimatu oraz zapobieganie ryzyku klęsk żywiołowych/poprawa bezpieczeństwa powodziowego kraju*, nie osiągnięto założonych wartości mierników. I tak, dla następujących mierników:

- stopień zaawansowania opracowania planów przeciwdziałania skutkom suszy (w %) wartość planowana – 73, osiągnięta – 58; jako przyczynę nieosiągnięcia założonego miernika wskazano wydłużającą się procedurę aneksowania umowy o dofinansowanie oraz wyboru wykonawcy, co spowodowało, że umowa z wykonawcą została podpisana w listopadzie 2018 r.;
- stopień zaawansowania prac nad przeglądem i aktualizacją map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego (w %) – wartość planowana 27, wartość osiągnięta – 14; jako przyczynę nieosiągnięcia założonego miernika wskazano opóźnienie i przesunięcie terminu zakończenia I etapu na 2019 r.

<sup>33</sup> Dane według „Rb-BZ2 Roczne sprawozdanie z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej układzie zadaniowym za okres od początku roku do 31 grudnia 2018 r.” – sprawozdanie z dnia 12 marca 2019 r.

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> Koszty według rodzajów i ich rozliczenie zgodnie z Zakładowym Planem Kont dla PGW WP.

Dla jednego z zadań pn. *Tworzenie Centrum Operacyjnego – stworzenie zintegrowanego systemu informacyjnego w celu usprawnienia przekazywania danych dotyczących sytuacji hydrologicznej oraz sytuacji na zbiornikach retencyjnych pomiędzy jednostkami odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe*, służącego realizacji powyższego celu, wartość miernika określonego jako stopień realizacji projektu (w %) założona na 20, została wykonana na poziomie 35.

Z ustaleń kontroli P/19/001 – wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 22 – Gospodarka wodna, przeprowadzonej w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej wynika, iż Minister GMiŻŚ nie wystąpił do Prezesa PGW WP, w ramach sprawowanego nadzoru nad PGW WP, o opracowanie i przedłożenie *Planu działania PGW WP na 2018 r.* NIK oceniła postępowanie Ministra jako nierzetelne i utrudniające sprawowanie nadzoru nad PGW WP. Nie ulega bowiem wątpliwości, że plan działania ma donosić znaczenie, zwłaszcza z punktu widzenia prawidłowego i efektywnego wykorzystania środków publicznych.

W przekazanym do Ministerstwa Środowiska w październiku 2017 r. *Zestawieniu propozycji celów i mierników na 2018 r. realizowanych przez PGW WP*, jako miernik dla działania: *Ośłona hydrologiczna i meteorologiczna* wskazano „wiarygodność prognoz hydrologiczno-meteorologicznych (%)”, na który PGW WP nie miało wpływu. Z kolei miernik dla funkcji 12 *Środowisko* wyrażono w tym dokumencie stosunkiem procentowym liczby zakończonych inwestycji hydrotechnicznych w danym roku do liczby zakończonych inwestycji hydrotechnicznych w roku poprzednim, który nie mógł służyć rzetelnemu pomiarowi i obiektywnej ocenie efektywności lub skuteczności realizacji planu finansowego w układzie zadaniowym. Takie postępowanie było niezgodne z regulacjami zawartymi w pkt 13.1 oraz pkt 13.4 załącznika nr 48 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej<sup>36</sup>, w myśl których mierniki służą rzetelnemu pomiarowi i obiektywnej ocenie efektywności lub skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym oraz powinny odnosić się do tego, na co dysponenci realizujący zadania publiczne mają wpływ.

W PGW WP nie prowadzono monitoringu realizacji planu finansowego w układzie zadaniowym.

## 2. Sprawozdania

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań za 2018 r. przez PGW WP w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2018 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z). W dniu 15 kwietnia 2019 r. w PGW WP sporządzono i przekazano do MG MiŻŚ korektę sprawozdania Rb-N i Rb-Z. Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej według danych przekazanych kontrolującym w dniu 16 kwietnia 2019 r. W związku z tym, że występowały przypadki ponownego otwierania zamkniętych okresów sprawozdawczych (poszczególnych miesięcy) nie można wydać jednoznacznej opinii o wiarygodności ksiąg rachunkowych i w konsekwencji o pochodzących z nich danych. Tym samym nie można wydać opinii o zgodności z ewidencją księgową sporządzonych w PGW WP sprawozdań, w tym sprawozdania z wykonania rocznego planu finansowego państwowej osoby prawnej.

## 3. Księgi rachunkowe

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych PGW WP przeprowadzono na próbie 73 zapisów księgowych (i odpowiadających im dowodów księgowych) na łączną kwotę 298 676,0 tys. zł, z tego

<sup>36</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1154.

59 zapisów księgowych na łączną kwotę 263 581,3 tys. zł wylosowanych metodą monetarną<sup>37</sup> oraz 14 zapisów księgowych wybranych metodą niestatystyczną (celowo)<sup>38</sup> na łączną kwotę 35 094,7 tys. zł.

Badanie wykazało, że jeden dowód księgowy został zaksięgowany w koszty roku 2019, podczas gdy operacja gospodarcza miała miejsce w 2018 r.<sup>39</sup> Tym samym koszty roku 2018 zostały zaniżone. W pozostałych przypadkach, dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tym dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

W przypadku ujawnienia błędów w księgach rachunkowych, po zamknięciu miesiąca, w PGW WP dokonywano ponownego otwarcia ksiąg w celu zmiany zawartych w nich zapisów, w formie innej niż korekty. System posiadał funkcjonalność umożliwiającą dokonywanie zapisów w sposób trwały. Z funkcji tej korzystano, kontrola wykazała jednak, że występowały przypadki ponownego otwierania zamkniętych okresów sprawozdawczych. Postępowanie to było niezgodne z regulacjami zawartymi w art. 23 ust. 1 oraz art. 25 ust. 2 uor stanowiącymi, że zapisów w księgach rachunkowych dokonuje się w sposób trwały, a w razie ujawnienia błędów po zamknięciu miesiąca lub prowadzenia ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera, dozwolone są tylko korekty w sposób określony w art. 25 ust. 1 pkt 2 uor.

W Polityce rachunkowości PGW WP:

- nie opisano zasad prowadzenia kont pomocniczych, schematów ich tworzenia i powiązania z kontami księgi głównej oraz nie określono jednoznacznie rodzajów ksiąg pomocniczych – odpowiednich do kont księgi głównej, a także nie opisano kryteriów podziału kont pomocniczych, co było wymagane art.10 ust. 1 pkt 3 lit. a uor;
- nie zawarto informacji o aktualnej wersji oprogramowania systemu finansowo-księgowego *EDEN* użytkowanego w 2018 r., co było niezgodne z art.10 ust. 1 pkt 3 lit. c uor.

Prezes PGW WP nie w pełni aktualizował w 2018 r. dokumentację przyjętej Polityki rachunkowości, co było naruszeniem art. 10 ust. 2 uor, w myśl którego kierownik jednostki był zobowiązany do m.in. aktualizowania dokumentacji przyjętych zasad (polityki) rachunkowości.

W opisie faktur, stosowane były symbole 0000, 0001, 0003, 0024, 0025, 0027, 6000, 9998, 9999, które nie zostały opisane w Polityce rachunkowości PGW WP, co postępowaniem niezgodnym z art. 23 ust. 2 pkt 3 uor.

Nie sporządzono i nie udostępniono pracownikom PGW WP instrukcji w sprawie kontroli finansowej oraz obiegu dokumentów finansowo-księgowych, a tym samym nie dochowano standardów wskazanych w części C *Mechanizmy kontroli* pkt 10 *Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej* załącznika do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, zgodnie z którymi:

- dokumentację systemu kontroli zarządczej stanowią procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne;
- dokumentacja ta powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna.

Sprawozdanie z wykonania rocznego planu finansowego PGW WP w 2018 r. zostało sporządzone i przekazane w dniu 15 kwietnia 2019 r. Ministrowi Finansów oraz Ministrowi Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej bez zawartej w planie finansowym części B *Dane uzupełniające*<sup>40</sup>, pomimo

<sup>37</sup> Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

<sup>38</sup> Wybranych w wyniku przeprowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych.

<sup>39</sup> Faktura VAT nr E/K1/0166018 z dnia 2 stycznia 2019 r. na kwotę 22,9 tys. zł wystawiona dla PGW WP Zarząd Zlewni w Opolu za sprzedaż energii elektrycznej i usługi dystrybucji za okres od 1 grudnia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r.

<sup>40</sup> Plan finansowy Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie na 2018 r. został ogłoszony w załączniku nr 14 (Tabela 5) do ustawy budżetowej. Plan ten składał się z części A *Plan finansowy w układzie memoriałowym* oraz z części B *Dane uzupełniające*.

że zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2017 r. w sprawie *szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie*<sup>41</sup> Wody Polskie sporządzają sprawozdanie z wykonania rocznego planu finansowego w układzie informacji określonych w rocznym planie finansowym.

#### 4. Inne ustalenia kontroli

##### Finansowanie działalności służb państwowych

W 2018 r. finansowano w formie dotacji państwową służbę do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących, państwową służbę hydrologiczno-meteorologiczną, pełnioną przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy oraz państwową służbę hydrogeologiczną, pełnioną przez Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy. Łączna kwota udzielonych dotacji wyniosła 79 580,2 tys. z tego na finansowanie: PSBBP – 6530,0 tys. zł (IMGW-PIB wnioskował o dofinansowanie w kwocie 6500,0 tys. zł), PSHM – 64 877,2 tys. zł (IMGW-PIB wnioskował o dofinansowanie w kwocie 80 000,0 tys. zł), PSH – 8173,0 tys. zł (PIG-PIB wnioskował o dofinansowanie w kwocie 37 398,1 tys. zł).

W kwestii niższego od wnioskowanego dofinansowania PSHM i PSH w PGW WP Dyrektor Departamentu Ekonomicznego w PGW WP wyjaśnił, że *mieliśmy tylko takie możliwości finansowe (...), zgodnie z ustawą budżetową na 2018 r. lub ustawą o budżecie państwa*.

W PGW WP nie ustalono procedur przyjmowania i rozpatrywania wniosków o dofinansowanie PSHM i PSBBP składanych przez IMGW-PIB oraz PSH składanych przez PIG-PIB, ani przyjmowania i zatwierdzania sprawozdań merytorycznych i finansowych składanych przez te Instytuty z realizacji zadań związanych z pełnieniem służb. Jednocześnie w PGW WP bezpodstawnie wymagano od podmiotów pełniących ww. służby uzyskania opinii przedkładanych wniosków od Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej. Z kolei w umowach zawartych przez PGW WP z PIG-PIB o dofinansowanie PSH oraz z IMGW-PIB o dofinansowanie:

- państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej;
- państwowej służby do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących;
- wykonania pomiarów, badań i ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wałów przeciwpowodziowych stanowiących własność Skarbu Państwa;
- wykonania pomiarów, badań i ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wałów przeciwpowodziowych stanowiących własność Skarbu Państwa – II etap,

bezpodstawnie zamieszczono zapisy nakładające na Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, jako nadzorującego służbę, obowiązek akceptacji sprawozdań z wykonania tych umów składanych przez PIG-PIB oraz IMGW-PIB.

<sup>41</sup> Dz. U. poz. 2492.

## IV. Informacje dodatkowe

### 1. Informacje o wystąpieniu pokontrolnym i zastrzeżeniach

W wystąpieniu pokontrolnym do Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, skierowanym 30 kwietnia 2019 r., Najwyższa Izba Kontroli wносиła o:

- 1) rzetelne planowanie, a w razie konieczności podejmowanie działań w celu dokonania zmian kwot przychodów w planie finansowym;
- 2) doprowadzenie do wyksięgowania kwot należności przypisanych bez podstawy prawnej;
- 3) zapobieganie przypadkom nieprzestrzegania wewnętrznych procedur dotyczących windykacji wierzytelności;
- 4) podejmowanie wszystkich przewidzianych prawem działań w celu uzyskania rozstrzygnięć administracyjnych warunkujących dalsze prowadzenie windykacji należności;
- 5) terminowe dokonywanie zwrotów różnic między wysokością wniesionej opłaty za usługi wodne, a wysokością opłaty za usługi wodne wynikającej z nowej informacji;
- 6) terminowe dokonywanie wpłat odsetek z tytułu pożyczki udzielonej przez NFOŚiGW;
- 7) przekazywanie środków finansowych jednostkom organizacyjnym PGW WP umożliwiającym terminowe regulowanie zobowiązań;
- 8) wdrożenie procedur przyjmowania i rozpatrywania wniosków IMGW-PIB i PIG-PIB o dofinansowanie zadań PSHM, PSBBP i PSH;
- 9) zaprzestanie zobowiązania IMGW-PIB i PIG-PIB do uzyskiwania opinii Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej do wniosków o dofinansowanie pełnionych służb, bez uzgodnienia takiego postępowania z tym Ministrem;
- 10) nienakładanie w umowach dwustronnych zawieranych z IMGW-PIB oraz PIG-PIB, obowiązku na Ministra GMIŻŚ dotyczącego zatwierdzania sprawozdań z realizacji przez te Instytuty zadań PSHM, PSBBP i PSH, finansowych przez PGW WP, bez uzgodnienia takiego postępowania z tym Ministrem;
- 11) zapewnienie wykorzystania środków pozyskanych dotacji zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie umowami;
- 12) dokonywanie terminowych zwrotów niewykorzystanych kwot dotacji;
- 13) zawieranie umów dotacji zgodnie z posiadanym pełnomocnictwem;
- 14) niezawieranie umów cywilnoprawnych z pracownikami PGW WP na wykonywanie czynności, które pracownicy ci mają w zakresach swoich obowiązków;
- 15) zapewnienie określenia w formie pisemnej zakresów obowiązków dla wszystkich pracowników PGW WP;
- 16) stosowanie mierników realizacji planu finansowego w układzie zadaniowym, na które kontrolowana jednostka ma wpływ oraz umożliwiających porównanie stopnia realizacji zadań do planu;
- 17) wdrożenie systemu księgowego umożliwiającego prowadzenie monitoringu realizacji planu finansowego w układzie zadaniowym oraz prowadzenie takiego monitoringu;
- 18) sprawowanie bieżącego nadzoru nad udzielaniem i realizacją zamówień publicznych;
- 19) rzetelne rozpoznawanie potrzeb w zakresie zakupów niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania PGW WP;

- 20) niedokonywanie ingerencji w księgach rachunkowych po zamknięciu miesięcznych okresów sprawozdawczych;
- 21) ewidencjonowanie kosztów w księgach rachunkowych w miesiącu ich powstania;
- 22) prowadzenie bieżącej analizy wykonania planu finansowego oraz wyposażenie systemu *EDEN* w funkcjonalność umożliwiającą odniesienie właściwych kont do poszczególnych pozycji planu finansowego;
- 23) sporządzenie w PGW WP instrukcji w sprawie systemu zarządzania płynnością finansową oraz w sprawie kontroli finansowej i obiegu dokumentów finansowo-księgowych i udostępnienie ich wszystkim osobom, którym są one niezbędne;
- 24) zapewnienie zgodności sporządzania wniosków o zgodę na zmianę w rocznym planie finansowym PGW WP z obowiązującymi w tym zakresie przepisami;
- 25) doprowadzenie dokumentacji opisującej przyjęte przez PGW WP zasady (politykę) rachunkowości do zgodności z przepisami *ustawy o rachunkowości*;
- 26) uaktualnienie Polityki rachunkowości o objaśnienia dotyczące przyjętych symboli w subanalizie.

**Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie** w dniu 21 maja 2019 r. zgłosił zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego.

Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 31 maja 2019 r. spośród 13 zgłoszonych przez Prezesa PGW WP zastrzeżeń jedno zostało uwzględnione w całości, dwa zostały uwzględnione w części a 10 zastrzeżeń zostało oddalonych.

## Załącznik 1. Wykonanie planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie

Tabela 1. Wykonanie planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie

Lp.	Wyszczególnienie	2018			5:3	5:4
		Plan wg ustawy budżetowej	Plan po zmianach	Wykonanie		
		tys. zł			%	
1	2	3	4	5	6	7
<b>Zadania wynikające z ustawy tworzącej państwową osobę prawną</b>						
1	11.4.W Gotowość struktur administracyjno-gospodarczych do kraju do obrony państwa	1 669,00	1 669,00	1 350,70	80,9	80,9
2	12.5.W Ochrona wód i gospodarowanie zasobami wodnymi	1 375 480,00	511 613,80	1 031 952,30	75,0	68,3
<b>Plan finansowy w układzie memoriałowym</b>						
I	<b>STAN NA POCZĄTEK ROKU:</b>	x	x	x		
1	<b>Środki obrotowe, w tym:</b>	<b>55 616</b>	<b>55 616,0</b>	<b>43 043,0</b>	<b>77,4</b>	<b>77,4</b>
1.1	Środki pieniężne	-	-	27 165,8	-	-
1.2	Należności krótkoterminowe:	53 516	53 516,0	13 688,7	25,6	25,6
1.2.1	z tytułu udzielonych pożyczek	-	-		-	-
1.2.2	od jednostek sektora finansów publicznych	-	-		-	-
1.3	Zapasy	2 100	2 100,0	1 861,4	88,6	88,6
2	<b>Należności długoterminowe:</b>	<b>5 064</b>	<b>5 064,0</b>	<b>1 180,4</b>	<b>23,3</b>	<b>23,3</b>
2.1	z tytułu udzielonych pożyczek				-	-
2.2	od jednostek sektora finansów publicznych	-	-		-	-
3	<b>Zobowiązania:</b>	<b>16 068</b>	<b>16 068,0</b>	<b>82 736,3</b>	<b>514,9</b>	<b>514,9</b>
3.1	z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów	-	-		-	-
3.2	Wymagalne	-	-		-	-
II	<b>PRZYCHODY OGÓLEM</b>	<b>1 318 138</b>	<b>1 456 665,8</b>	<b>1 206 309,3</b>	<b>91,5</b>	<b>82,8</b>
1	<b>Przychody z prowadzonej działalności, z tego:</b>	<b>527 540</b>	<b>527 540,0</b>	<b>416 657,2</b>	<b>79,0</b>	<b>79,0</b>
1.1	Przychody netto ze sprzedaży produktów sprzedanych NFZ	-	-		-	-
1.2	Przychody z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne	-	-		-	-
1.3	Przychody za usługi wodne wymienione w art. 255 Prawa Wodnego wg stawek ujętych w art. 274	527 540	527 540,0	416 657,2	79,0	79,0
2	<b>Dotacje z budżetu państwa</b>	<b>517 629</b>	<b>676 023,4</b>	<b>661 461,0</b>	<b>127,8</b>	<b>97,8</b>
3	<b>Środki otrzymane z Unii Europejskiej</b>	<b>-</b>	<b>213,5</b>	<b>211,8</b>	<b>-</b>	<b>99,2</b>
4	<b>Środki od innych jednostek sektora finansów publicznych</b>	<b>101 973</b>	<b>81 892,9</b>	<b>101 088,9</b>	<b>99,1</b>	<b>123,4</b>
5	<b>Pozostałe przychody, w tym:</b>	<b>170 996</b>	<b>170 996,0</b>	<b>2 349,1</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>
5.1	Odsetki (np. z tytułu udzielonych pożyczek), w tym:	-	-	2 349,1	-	-
5.1.1	Odsetki od depozytów u Ministra Finansów lub z tytułu skarbowych papierów wartościowych	-	-	362,2	-	-
5.2	Środki otrzymane od jednostek spoza sektora finansów publicznych	479	479,0		-	-
5.3	Równowartość odpisów	170 517	170 517,0	24 541,4	14,4	14,4
III	<b>KOSZTY OGÓLEM</b>	<b>1 377 129</b>	<b>1 513 282,8</b>	<b>1 110 955,9</b>	<b>80,7</b>	<b>73,4</b>



Lp.	Wyszczególnienie	2018			5:3	5:4
		Plan wg ustawy budżetowej	Plan po zmianach	Wykonanie		
		tys. zł			%	
1	2	3	4	5	6	7
<b>1</b>	<b>Koszty funkcjonowania</b>	<b>1 297 649</b>	<b>1 428 737,8</b>	<b>1 031 412,5</b>	<b>79,5</b>	<b>72,2</b>
1.1	Amortyzacja	170 517	170 517,0	230 435,1	135,1	135,1
1.2	Materiały i energia	47 406	71 627,4	53 720,6	113,3	75,0
1.3	Usługi obce	266 075	387 658,9	270 799,2	101,8	69,9
1.4	Wynagrodzenia, z tego:	366 206	366 206,0	288 659,8	78,8	78,8
1.4.1	Osobowe	364 102	364 102,0	287 303,7	78,9	78,9
1.4.2	Bezosobowe	2 104	2 104,0	1 356,1	64,5	64,5
1.4.3	Pozostałe	-	-	-	-	-
1.5	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	4 648	4 648,0	1 826,3	39,3	39,3
1.6	Składki, z tego na:	68 050	68 050,0	51 999,0	76,4	76,4
1.6.1	ubezpieczenie społeczne	59 130	59 130,0	46 942,4	79,4	79,4
1.6.2	Fundusz Pracy	8 920	8 920,0	5 056,6	56,7	56,7
1.6.3	Fundusz Emerytur Pomostowych	-	-	-	-	-
1.7	Płatności odsetkowe wynikające z zaciągniętych zobowiązań	-	-	-	-	-
1.8	Podatki i opłaty, w tym:	17 060	17 060,0	6 581,3	38,6	38,6
1.8.1	podatek akcyzowy	348	348,0	890,3	255,8	255,8
1.8.2	podatek od towarów i usług (VAT)	9 670	9 670,0	-	-	-
1.8.3	opłaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego	1 875	1 875,0	467,1	24,9	24,9
1.8.4	podatki stanowiące źródło dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego	163	163,0	374,7	229,9	229,9
1.8.5	opłaty na rzecz budżetu państwa	1 339	1 339,0	640,1	47,8	47,8
1.8.6	podatek od nieruchomości	3 577	3 577,0	4 209,1	117,7	117,7
1.9	Pozostałe koszty funkcjonowania	357 687	342 970,5	127 391,2	35,6	37,1
<b>2</b>	<b>Koszty realizacji zadań, w tym:</b>	<b>79 480</b>	<b>84 545,0</b>	<b>79 543,4</b>	<b>100,1</b>	<b>94,1</b>
2.1	- środki przekazane innym podmiotom	79 480	84 545,0	79 543,4	100,1	94,1
3	Pozostałe koszty, w tym:	-	-	-	-	-
3.1	Środki na wydatki majątkowe (środki przekazane innym jednostkom na wydatki majątkowe)	-	-	-	-	-
<b>IV</b>	<b>WYNIK BRUTTO (poz. II - III)</b>	<b>-58 991</b>	<b>-56 617,0</b>	<b>95 353,4</b>	<b>-161,6</b>	<b>-168,4</b>
<b>V</b>	<b>Obowiązkowe obciążenia wyniku finansowego</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>563,0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>1</b>	<b>Podatek dochodowy od osób prawnych</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>563,0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
2	Pozostałe obciążenia wyniku finansowego, w tym:	-	-	-	-	-
2.1	Wpłata do budżetu państwa (np. z zysku, nadwyżki środków finansowych)	-	-	-	-	-
<b>VI</b>	<b>WYNIK NETTO (poz. IV - V)</b>	<b>-58 991</b>	<b>-56 617,0</b>	<b>94 790,4</b>	<b>-160,7</b>	<b>-167,4</b>
<b>VII</b>	<b>DOTACJE Z BUDŻETU PAŃSTWA</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>1</b>	<b>Dotacje ogółem, z tego:</b>	<b>1 180 443</b>	<b>1 720 660,7</b>	<b>1 335 031,6</b>	<b>113,1</b>	<b>77,6</b>
1.1	- podmiotowa	-	-	-	-	-
1.2	- przedmiotowa	-	-	-	-	-

Lp.	Wyszczególnienie	2018			5:3	5:4
		Plan wg ustawy budżetowej	Plan po zmianach	Wykonanie		
		tys. zł				
1	2	3	4	5	6	7
1.3	- celowa	496 851	655 162,3	649 761,2	130,8	99,2
1.4	- celowa na finansowanie projektów z udziałem środków UE – bieżące	66 380	66 463,1	19 179,8	28,9	28,9
1.4.1	w tym: na współfinansowanie	13 708	12 473,7	4 650,5	33,9	37,3
1.5	-celowa na finansowanie projektów z udziałem środków UE - majątkowe	609 381	658 730,4	348 414,5	57,2	52,9
1.5.1	w tym: na współfinansowanie	133 716	184 382,9	106 191,3	79,4	57,6
1.6	na inwestycje i zakupy inwestycyjne	7 831	340 304,9	317 676,2	4 056,6	93,4
<b>VIII</b>	<b>ŚRODKI NA WYDATKI MAJĄTKOWE (nakłady na rzeczowe aktywa trwałe i wartości niematerialne i prawne)</b>	<b>617 212</b>	<b>1 021 275,9</b>	<b>666 090,7</b>	<b>107,9</b>	<b>65,2</b>
1.	w tym: Inwestycje i dotacje dla Wód Polskich - wydatki wynikające z dokumentów strategicznych oraz utrzymanie Majątku SP (obiekty hydrotechniczne, rzeki, potoki)	7 831	340 304,9	313 650,2	4 005,2	92,2
2	Inwestycje unijne (wkład własny)	-	-		-	-
3	Inwestycje unijne (środki unijne)	609 381	658 730,4	351 489,2	57,7	53,4
4	Środki z funduszy ochrony środowiska (NFOŚiGW, WFOŚiGW)	-	20 080,1	11 025,9	-	54,9
5	Środki własne	-	2 160,5	1 383,3	-	64,0
<b>IX</b>	<b>ŚRODKI PRZYZNANE INNYM PODMIOTOM</b>	<b>80 340</b>	<b>80 340,0</b>			<b>-</b>
<b>X</b>	<b>STAN NA KONIEC ROKU:</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>1</b>	<b>Środki obrotowe, w tym:</b>	<b>15 619</b>	<b>15 619,0</b>	<b>1 489 220,5</b>	<b>9 534,7</b>	<b>9 534,7</b>
1.1	Środki pieniężne	221	434,5	344 911,9	156 068,7	79 381,3
1.2	Należności krótkoterminowe:	13 302	13 302,0	1 138 463,9	8 558,6	8 558,6
1.2.1	z tytułu udzielonych pożyczek	-	-		-	-
1.2.2	od jednostek sektora finansów publicznych	-	-		-	-
1.3	Zapasy	2 096	2 096,0	4 297,9	205,1	205,1
<b>2</b>	<b>Należności długoterminowe:</b>	<b>43 953</b>	<b>43 953,0</b>	<b>1 612,2</b>	<b>3,7</b>	<b>3,7</b>
2.1	z tytułu udzielonych pożyczek	-	-		-	-
2.2	od jednostek sektora finansów publicznych	-	-		-	-
<b>3</b>	<b>Zobowiązania:</b>	<b>33 841</b>	<b>109 581,0</b>	<b>4 167 755,9</b>	<b>12 315,7</b>	<b>3 803,4</b>
3.1	z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów	-	75 740,0	75 740,0	-	100,0
3.2	Wymagalne	-	-		-	-

## Część B Dane uzupełniające

Lp.	Wyszczególnienie	2018			5:3	5:4
		Plan wg ustawy budżetowej	Plan po zmianach	Wykonanie		
		tys. zł			%	
1	2	3	4	5	6	7
<b>1</b>	<b>Wolne środki finansowe przekazane w zarządzanie lub depozyt u Ministra Finansów</b>					
1.1	- Depozyty <i>overnight</i> (O/N)	221	221,0	232 257,1	105 093,7	105 093,7
1.2	- Depozyty terminowe	-	-	-	-	-

Opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdania z wykonania określonego w ustawie budżetowej planu finansowego, niezwyfikowanego przez NIK z uwagi na przedłożenie sprawozdania kontrolującym w przedostatnim dniu kontroli, w związku z czym nie było możliwości potwierdzenia, że dane ujęte w tym sprawozdaniu są wiarygodne.

## **Załącznik 2. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Sejmowa Komisja Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej
10. Minister Finansów
11. Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej
12. Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie