



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Michał Jędrzejczyk

KSI.410.1.2.2024

Pan  
Dariusz Klimczak  
Minister Infrastruktury  
Ministerstwo Infrastruktury  
ul. T. Chałubińskiego 4/6  
00-928 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2023 r., w części 22 – *Gospodarka wodna*”.

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury <sup>1</sup> ul. T. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Klimczak – Minister Infrastruktury <sup>2</sup> od 13 grudnia 2023 r. Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, funkcję kierownika jednostki pełnili: Alvin Gajadhur – od 27 listopada 2023 r. do 12 grudnia 2023 r. Andrzej Adamczyk – od 9 stycznia 2018 r. do 26 listopada 2023 r. (akta kontroli str.1323-1329)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	Władysława Siekierska-Szarejko – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/24/2024 z 10 stycznia 2024 r. Justyna Cymerys-Cesarz – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/25/2024 z 10 stycznia 2024 r. (akta kontroli str.1-4)

## II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny: wykonania budżetu państwa na rok 2023 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez Ministra (dysponenta części budżetowej 22 – „Gospodarka wodna”) oraz wykonania planu finansowego Ministerstwa (dysponenta III stopnia) w ramach części 22 budżetu państwa. Ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none"><li>– realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych;</li><li>– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2023 r. w zakresie operacji finansowych;</li><li>– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań;</li></ul>
--------------	--

<sup>1</sup> Dalej: „Ministerstwo” lub „MI”.

<sup>2</sup> Dalej: „Minister”.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust.1 i 2 ustawy o finansach publicznych<sup>4</sup>, w tym:
  - a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
  - b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 22.

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

Zakres kontroli

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

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

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

### III. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Kontrola dochodów budżetowych została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami z roku ubiegłego.

Ustalony limit wydatków budżetu państwa w części 22 w wys. 2 570 837,0 tys. zł, został wykorzystany przez Ministra w wys. 2 463 573,2 tys. zł, tj. w 95,8% planu po zmianach.

Największe wydatki (2 384 897,7 tys. zł) w części 22, tj. 96,8% ogółu zrealizowanych wydatków, stanowiły dotacje (łącznie z dotacjami na realizację inwestycji) dla Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (PGW WP), Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowego Instytutu Badawczego (IMGW-PIB) oraz Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego (PIG-PIB). Przeprowadzona kontrola wykazała niewprowadzenie mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie nadzoru nad realizacją i rozliczaniem

<sup>4</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm., dalej: „ufp”.

<sup>5</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 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. W niniejszym wystąpieniu sformułowano oceny w formie opisowej.

umów dotacji. Nie prowadzono kontroli prawidłowości wykonywania zadań wynikających z realizacji umów dotacji. Nie zawierano umów dotacji w terminach pozwalających na uniknięcie refinansowania z dotacji celowych poniesionych kosztów. Zidentyfikowano także przypadek zatwierdzenia rozliczenia umowy dotacji z przekroczeniem terminu wynikającego z art. 152 ust. 2 ufp. W przypadku 1 z 3 zbadanych umów dotacji celowych nie wskazano wysokości wydatków przewidzianych na poszczególne dotowane zadania bieżące oraz nie zwymiarowano planowanych do uzyskania efektów rzeczowych tych zadań, w wyniku czego w MI zatwierdzono rozliczenia częściowe i końcowe wykorzystania dotacji – nie dające możliwości weryfikacji rozliczanych wydatków bieżących z podziałem na te zadania<sup>6</sup>.

Zatwierdzenie planu finansowego z zawyżonymi przychodami o co najmniej 160 000,0 tys. zł – w związku z zaplanowaniem przez PGW WP przychodów z tytułu opłat za usługi wodne i opłat podwyższonych w oparciu o nieobowiązujące w 2022 r. i w 2023 r. jednostkowe stawki opłat za usługi wodne – było działaniem nierzetelnym i świadczyło o nieskutecznych mechanizmach kontroli zarządczej w tym zakresie.

W roku 2023 w ramach sprawowanego nadzoru nie wyegzekwowano od PGW WP obowiązku przekazywania cyklicznych informacji o wykonaniu planu finansowego PGW WP, pomimo zapotrzebowania na te dane wynikającego z pisma z 30 grudnia 2020 r., wystosowanego w związku ze sprawowanym przez Ministra nadzorem nad działalnością PGW WP. Wprowadzone w MI mechanizmy kontroli zarządczej w zakresie sprawowania nadzoru nad PGW WP okazały się nieskuteczne i nie zapobiegły przekroczeniu przez PGW WP limitu wydatków majątkowych.

Szczegółowe badanie wykorzystania środków z rezerw celowych budżetu państwa – zwiększających limit wydatków w części 22 wykazało, że wydatki sfinansowane tymi środkami wynikały z faktycznych potrzeb i poniesione zostały na cele określone w decyzjach Ministra Finansów. Niemniej jednak korekty dotyczące niewykorzystania środków rezerwy wynikały z nierzetelnej weryfikacji możliwości wykorzystania środków, o uruchomienie których Ministerstwo występowało w październiku 2023 r.

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez Ministra (dysponenta części 22) na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i MI – urzędu obsługującego Ministra).

Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdanie w zakresie operacji finansowych w zakresie części 22, sporządzone w MI, były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz zostały sporządzone w terminach określonych rozporządzeniami Ministra Finansów.

NIK opiniuje pozytywnie sprawozdania sporządzone w Ministerstwie z wyjątkiem sprawozdań:

- Rb-70 – sporządzonych przez MI (dysponenta III stopnia) oraz Ministra (dysponenta głównego). Sprawozdania te nie przedstawiały rzetelnych danych o stanie zatrudnienia i wynagrodzeniu osób wykonujących pracę w ramach części budżetowej 22 w związku z tym, że dokonywano wypłat składników wynagrodzenia pracownikom przypisanym do innej części budżetowej aniżeli część, z której finansowane były ich wynagrodzenia zasadnicze. Tym samym sprawozdania te były nierzetelne, tj. nieprawidłowe pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym. W 2023 r. dyrektor generalny nie

---

<sup>6</sup> Do 27 marca 2024 r. rozliczenie końcowe dotacji celowej, o analogicznej szczegółowości jak w przypadku rozliczeń częściowych, uzyskało zatwierdzenie w DGWiZS oraz w Departamencie Budżetu, a następnie zostało przekazane do zatwierdzenia Ministrowi.

skorzystała z możliwości wystąpienia do Ministra o dokonanie przeniesienia planowanych środków (na podstawie art. 171 ust. 9 ufp) pomiędzy częściami budżetowymi, w przypadku stwierdzenia konieczności wypłaty składnika wynagrodzenia pracownikowi przypisanemu do innej części budżetowej, co było postępowaniem nierzetelnym.

- Rb-BZ1 – sporządzonego nieprawidłowo pod względem merytorycznym ze względu na ustalenie mierników dla zadania 12.5.W „Ochrona wód i gospodarowanie zasobami wodnymi” oraz dla podzadania 12.5.1W „Kształtowanie, ochrona i wykorzystanie zasobów wodnych”, niepozwalających na monitorowanie osiągnięcia celu tego zadania i podzadania w powiązaniu z poniesionymi nakładami w 2023 r.

Kontrola 3 postępowań o udzielenie zamówień publicznych, w wyniku których w 2023 r. wydatkowano 376,5 tys. zł, wykazała, że przeprowadzono je zgodnie z obowiązującymi przepisami, a poniesione wydatki były celowe i gospodarne oraz służyły realizacji zadań.

Wydatki budżetu środków europejskich w części 22, w 2023 r., w wys. 589,2 tys. zł, zostały przeznaczone na program pn. „Aktualizacja analizy dominujących presji i oddziaływań na wody morskie” finansowany w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wydatkowania tych środków.

Badanie próby wydatków MI (dysponenta III stopnia) łącznie na 58 976,2 tys. zł, tj. 75,0% wydatków ogółem (78 675,4 tys. zł), wykazało, że zostały one dokonane z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi. Nie stwierdzono niegospodarnego i niecelowego wydatkowania środków publicznych. Spośród badanych dowodów księgowych 6 (łącznie na 348,6 tys. zł) dotyczyło składek międzynarodowych.

## **IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>7</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

### **1. Dochody budżetowe**

Opis stanu faktycznego

#### **1.1 Dochody budżetowe – dysponent części**

W ustawie budżetowej na rok 2023 z 15 grudnia 2022 r.<sup>8</sup>, w części 22 – „Gospodarka wodna” zaplanowano dochody budżetowe w wysokości 25 524,0 tys. zł, z tego w dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” – 25 523,0 tys. zł i w dziale 750 „Administracja publiczna” – 1,0 tys. zł.

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. kontrola dochodów budżetowych w części 22 została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami z roku ubiegłego.

Zrealizowane dochody wyniosły 26 694,9 tys. zł, były o 4,6% wyższe od kwoty prognozowanej i o 102,6% wyższe od dochodów wykonanych w 2022 r. (13 175,8 tys. zł).

<sup>7</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>8</sup> Ustawa budżetowa na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r. – (Dz.U. z 2022 r., poz. 256, ze zm.).

Główną pozycję dochodów w 2023 r. stanowiły wpływy w rozdziale 90025 „Działalność Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie” w wysokości 24 472,0 tys. zł, (tj. 197,0% dochodów uzyskanych w 2022 r., które wyniosły 12 421,1 tys. zł), w tym m.in.: w § 8510 „Wpływy z różnych rozliczeń” – 17 307,0 tys. zł, ewidencjonowane były wpływy środków przekazywanych przez PGW WP na utworzenie poz. 59 rezerw celowych, zgodnie z art. 253 ust. 2<sup>9</sup> ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne<sup>10</sup>, oraz w § 0690 „Wpływy z różnych opłat” – 2 694,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 1582-1588b, 2117)

Dyrektor Departamentu Budżetu, odnosząc się do dochodów osiągniętych w § 8510 „Wpływy z różnych rozliczeń”, wyjaśnił m.in., że: „[...] zaplanowano kwotę 23 000 000,00 zł, w oparciu o zapotrzebowanie oraz zamierzenia inwestycyjne zgłoszone przez GIOŚ<sup>11</sup> do PGW Wody Polskie. Na ostateczne wykonanie dochodów w 2023 r. w kwocie 17 306 929,85 zł, zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27, złożyły się:

- zwrot nadpłaty dochodów w wysokości 5 189 870,15 zł związanych z niższą realizacją przedmiotowych zadań przez GIOŚ w roku 2022;
- wpływ środków na zasilenie rezerwy poz. 59 w kwocie 22 496 800,00 zł.

Powyższe wykonanie jest zgodne z rozliczeniem przedłożonym przez GIOŚ do PGW Wody Polskie. Niższe wykorzystanie środków przez GIOŚ wynikało z niezrealizowania dwóch zadań objętych umową, co zgodnie ze sprawozdaniem złożonym przez GIOŚ, związane było z brakiem ofert w postępowaniu o zamówienie i w konsekwencji zbyt krótkim czasem jaki pozostał na realizację zadania, z uwagi na długotrwałą procedurą zmierzającą do wyłonienia wykonawcy (m.in. odwołanie złożone do KIO<sup>12</sup> skutkowało koniecznością unieważnienia postępowania). Na mniejsze wykorzystanie środków wpływ miały również oszczędności wynikające z rozstrzygniętych postępowań przetargowych”.

(akta kontroli str. 1601-1605)

Największe odchylenia uzyskanych dochodów w 2023 r. w porównaniu do 2022 r. powstały w § 0909 „Wpływy z odsetek od dotacji oraz płatności: wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystanych z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ustawy, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości”, które wyniosły 25,8 tys. zł, tj. były o 2 480% wyższe od dochodów osiągniętych w 2022 r. (w tej podziale klasyfikacji budżetowej w 2022 r. uzyskano 1,0 tys. zł) i w § 0929 „Wpływy z pozostałych odsetek”, które wyniosły 55,7 tys. zł, tj. były o 1 060,4% wyższe od dochodów osiągniętych w 2022 r. (w tej podziale klasyfikacji budżetowej w 2022 r. uzyskano 4,8 tys. zł).

Drugą pozycję pod względem wysokości uzyskanych dochodów stanowiły wpływy w rozdziale 90078 „Usuwanie skutków klęsk żywiołowych”, w którym uzyskano dochody w wys. 1 838,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 1582-1588c)

Dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśnił m.in., że: „[...] dochody uzyskane w rozdziale 90078 nie były planowane z uwagi na ich incydentalny charakter, są to

<sup>9</sup> W budżecie państwa tworzy się rezerwę celową w wysokości odpowiadającej kwocie środków przekazywanych państwowym jednostkom budżetowym przez PGW WP na dochody budżetu państwa.

<sup>10</sup> Dz.U.2023.0.1478, ze zm., dalej: „ustawa – Prawo wodne”.

<sup>11</sup> Dopisek kontrolera: Główny Inspektorat Ochrony Środowiska.

<sup>12</sup> Dopisek kontrolera: Krajowa Izba Odwoławcza.

głównie wpływy ze zwrotów z lat ubiegłych oraz kar umownych, których wysokość nie jest możliwa do oszacowania na etapie planowanie budżetu na kolejne lata”.

Największe dochody w ww. rozdziale to 1 570,0 tys. zł w § 0953 „Wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów”, oraz 86,0 tys. zł w § 0940 „Wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych”.

Dochody w rozdziale 90095 „Pozostała działalność” wyniosły 251,5 tys. zł, (tj. 82,9% dochodów uzyskanych w 2022 r., które wyniosły 303,2 tys. zł), w tym m.in.: 145,8 tys. zł stanowiły dochody w § 2950 „Wpływy ze zwrotów niewykorzystanych dotacji oraz płatności” z tytułu odsetek bankowych od środków dotacji celowej, wpłacone przez PIG-PIB.

(akta kontroli str. 1601-1605)

Na koniec 2023 r. według sprawozdania Rb-27 należności pozostałe do zapłaty wyniosły 232,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 1084-1091, 1582-1588, 1588c, 1599-1605)

## 1.2. Dochody budżetowe – dysponent III stopnia

W części 22 – „Gospodarka wodna” w 2023 r. zaplanowano dochody w MI (dysponenta III stopnia) w wysokości 1,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 132,6 tys. zł i stanowiły 30,9% dochodów uzyskanych w 2022 r. (429,3 tys. zł). Na poziom osiągniętych dochodów miały wpływ w szczególności wypłaty z tytułu kosztów zastępstw procesowych, kar umownych, sprzedaży składników majątku, odsetek i różnic kursowych.

Główną pozycję dochodów w 2023 r. stanowiły wpływy uzyskane w rozdziale 75001 „Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej”, w § 1510 „Różnice kursowe”, w wys. 117,2 tys. zł<sup>13</sup>.

(akta kontroli str. 740,1582-1588c)

Według sprawozdania Rb-27 należności pozostałe do zapłaty wyniosły na koniec 2023 r. 232,6 tys. zł, z czego 188,2 tys. zł<sup>14</sup> zaewidencjonowano w § 0950 „Wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów” oraz 44,4 tys. zł w § 0920 „Pozostałe odsetki”, stanowiące odsetki naliczone od nieuregulowanych kar umownych wykazanych w § 0950.

(akta kontroli str. 1582-1588c, 1591-1598)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

<sup>13</sup> Ponadto dochody uzyskano w: § 0630 „Wpływy z tytułu opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych na rzecz Skarbu Państwa z tytułu postępowania sądowego i prokuratorskiego” (8,8 tys. zł); § 0750 „Wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz innych umów o podobnym charakterze” (2,2 tys. zł), § 0870 „Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych” (1,2 tys. zł), § 0950 „Wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów” (0,4 tys. zł) oraz § 0970 „Wpływy z różnych dochodów” (0,4 tys. zł).

<sup>14</sup> 185,8 tys. zł – kara umowna za nieterminowe przekazanie poprawek etapu III umowy nr 2/DGW/2020 zawartej z Arcadis sp. z o.o. i 2,3 tys. zł – kara umowna za nieterminowe wykonanie części umowy nr BZK-U-126/21 TM. zawartej Sunar sp. z o.o. (spory sądowe w toku).

## 2. Wydatki

### 2.1 Wydatki budżetu państwa

#### 2.1.1 Wydatki budżetu państwa – dysponent części

Opis stanu  
faktycznego

Według ustawy budżetowej na rok 2023 w części 22 – „Gospodarka wodna” limit wydatków wyniósł 1 515 870,0 tys. zł, w ciągu roku limit ten został zwiększony per saldo o 1 054 967 tys. zł (tj. o 69,9%) i wyniósł 2 570 837,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 726-727, 1213-1225, 1523-1525, 2561-2566)

Zmiany wynikały:

- a) ze zwiększenia limitu wydatków środkami z 3 pozycji rezerw celowych łącznie o 1 094 314,7 tys. zł, z tego:
- poz. 4 „Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych” – 1 088 208,9 tys. zł<sup>15</sup> z przeznaczeniem na dotacje dla IMGW-PIB na realizację zadań w ramach „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły” oraz dla PGW WP na realizację zadań w ramach „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry” i „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły”;
  - poz. 59 „Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej” – 638,8 tys. zł<sup>16</sup> z przeznaczeniem na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w tym na „Działania informacyjno-promocyjne dotyczące Programu przeciwdziałania niedoborowi wody”.
  - poz. 73 „Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania związane z poprawą finansów publicznych, w tym odbudową dochodów, budżetu państwa” – 5 467,0 tys. zł<sup>17</sup> z przeznaczeniem na dotacje dla PGW WP na zwiększenie wynagrodzeń, w tym środki na nagrody oraz na finansowanie skutków zmiany podstaw naliczania odpisu na ZFSS i inne fundusze socjalne;
- b) ze zmniejszenia limitu wydatków w części 22 łącznie o 39 347,2 tys. zł w związku z przeniesieniem wydatków budżetowych między częściami budżetu państwa tego samego dysponenta na podstawie decyzji Ministra Finansów<sup>18</sup>.

(akta kontroli str. 1113-1115, 1193-1199, 1334-1340)

<sup>15</sup> Decyzje Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2023 MF/WM4.4143.3.4.2023.MF.431 z 3.03.2023; MF/WM4.4143.3.1.2023.MF.425 z 3.03.2023; MF/WM4.4143.3.2.2023.MF.428 z 3.03.2023; MF/WM4.4143.3.5.2023.MF.465 z 3.03.2023; MF/WM4.4143.3.3.2023.MF.429 z 3.03.2023; MF/WM4.4143.3.3.2023.MF.429.K01 z 27.10.2023; MF/WM4.4143.3.3.2023.MF.429.K02 z 29.12.2023; MF/WM4.4143.3.7.2023.MF.1677 z 12.05.2023; MF/WM4.4143.3.8.2023.MF.1679 z 12.05.2023; MF/WM4.4143.3.6.2023.MF.1676 z 12.05.2023; MF/WM4.4143.3.10.2023.MF.3262 z 14.08.2023; MF/WM4.4143.3.10.2023.MF.3262 z 14.08.2023; MF/WM4.4143.3.11.2023.MF.3265 z 14.08.2023; MF/WM4.4143.3.14.2023.MF.5783 z 31.10.2023; MF/WM4.4143.3.16.2023.MF.5789 z 31.10.2023; MF/WM4.4143.3.16.2023.MF.5789.K01 z 29.12.2023; MF/WM4.4143.3.15.2023.MF.5786 z 31.10.2023; MF/WM4.4143.3.13.2023.MF.5678 z 27.10.2023; MF/WM4.4143.3.13.2023.MF.5678.K01 z 28.12.2023; MF/WM4.4143.3.12.2023.MF.5677 z 27.10.2023.

<sup>16</sup> Decyzje Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2023 (MF/FG2.4143.3.211.2023.MF.37 z 25.01.2023; MF/FG2.4143.3.50.2023.MF.469 z 23.03.2023).

<sup>17</sup> Decyzja Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2023 (MFFG2.4143.3.306.2023.MF.3991 z 14.09.2023 r.

<sup>18</sup> Decyzje Ministra Finansów MF/IP9.4143.3.140.2023.MF.ART.194.2612 z 17.07.2023; MF/IP9.4143.3.270.2023.MF.ART.194.6471 z 11.12.2023 i MF/IP9.4143.3.275.2023.MF.ART.194.6632 z 21.12.2023.



Zrealizowane wydatki ogółem, w części 22 wyniosły 2 463 573,2 tys. zł, co stanowiło 95,8% planu po zmianach.

(akta kontroli str. 1523-1525)

Poniesione wydatki zostały przeznaczone na:

- dotacje w wys. 1 023 462,4 tys. zł (w tym 894,8 tys. zł stanowiły wydatki na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich, w tym dotacja podmiotowa dla PGW WP – 730 237,6 tys. zł);
- świadczenia na rzecz osób fizycznych w wys. 54,0 tys. zł (68,3% planu po zmianach);
- wydatki bieżące jednostek budżetowych w wys. 78 621,5 tys. zł, tj. 91,1% planu po zmianach;
- wydatki majątkowe (stanowiące dotacje na inwestycje) w wys. 1 361 435,3 tys. zł (w tym 73 892,0 tys. zł na współfinansowanie projektów z udziałem środków europejskich), tj. 94,7% planu po zmianach.

(akta kontroli str. 1221)

W ramach części 22 w 2023 r. udzielono dotacji (na wydatki bieżące i majątkowe) łącznie w wys. 2 384 897,7 tys. zł 3 podmiotom, tj.: PGW WP (w tym 730 237,6 tys. zł stanowiła dotacja podmiotowa), IMGW-PIB oraz PIG-PIB.

(akta kontroli str. 1605a, 2300-2302)

Środki na świadczenia na rzecz osób fizycznych – zaplanowane w wys. 79,0 tys. zł – wykorzystano w 68,3% planu po zmianach (54,0 tys. zł).

Niepełne wykorzystanie środków wynikało z niższych niż szacowano wydatków związanych z refundacją kosztów zakupu okularów oraz niższymi ekwiwalentami za pranie odzieży roboczej, ze względu na zmniejszoną liczbę wyjazdów na wizje w terenie.

(akta kontroli str. 997-1003, 1084-1091, 1266-1269)

Pozyskane środki z rezerw celowych w kwocie per saldo (po korektach) w wysokości 1 094 314,8 tys. zł zostały wykorzystane w wysokości 1 093 337,8 tys. zł, tj. w 99,9%.

(akta kontroli str. 1115)

Szczegółowym badaniem objęto 5 wniosków Ministra o uruchomienie środków z rezerw celowych łącznie na 585 193,1 tys. zł (co stanowiło 53,5% środków z rezerw ogółem), w wyniku których Minister Finansów wydał:

- 4 decyzje o uruchomieniu środków z poz. 4 rezerw celowych<sup>19</sup> łącznie na 584 800,0 tys. zł (pierwotnie uruchomione środki z poz. 4 rezerw celowych zostały zmniejszone<sup>20</sup> o 83 952,7 tys. zł, tj. o 14,4% środków uruchomionych);
- 1 decyzję o uruchomieniu środków z poz. 59 rezerw celowych<sup>21</sup> na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez MI, tj. na „Przegląd i projekt aktualizacji *Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi*

<sup>19</sup> Decyzje Ministra Finansów:

1) MF/WM4.4143.3.7.2023.MF.1677 z 12 maja 2023 r. na 208 195,2 tys. zł.;

2) MF/WM4.4143.3.9.2023.MF.3261 z 14 sierpnia 2023 r. na 232 400,0 tys. zł;

3) MF/WM4.4143.3.16.2023.MF.5789 z 31 października 2023 r. na 144 205,6 tys. zł MF/WM4.4143.3.12.2023.MF.5677 z 27 października 2023 r. na 15 185,0 tys. zł.

<sup>20</sup> Decyzją Ministra Finansów MF/WM4.4143.3.16.2023.MF.5789.K01 na 83 952,7 tys. zł.

<sup>21</sup> Decyzją Ministra Finansów MF/FG2.4143.3.1.2023.MF.37 z 25 stycznia 2023 na 393 108,0 tys. zł.

ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu”, w wys. 393,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 1116-1141)

Środki z poz. 4 rezerw celowych dla PGW WP (w formie dotacji) na realizację zadań w ramach „Projektu *Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych oraz ochrona ludności*” oraz „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły” wykorzystano łącznie w wysokości 500 847,3 tys. zł, tj. w 85,6%, m.in. na realizację następujących komponentów: „Ochrona przed powodzią Środkowej i Dolnej Odry”; „Ochrona przed powodzią Kotliny Kłodzkiej”; „Ochrona przed powodzią Górnej Wisły”; „Wzmocnienie instytucjonalne i modernizacja systemu Prognozowania”; „Zarządzanie Projektem”.

Środki z poz. 59 rezerw celowych na realizację zadania pn. „Przegląd i projekt aktualizacji *Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu*” wykorzystano w 100%.

Środki z ww. rezerw celowych zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, określonym w decyzjach Ministra Finansów.

(akta kontroli str. 1039-1041, 1056-1069, 1116-1141)

Minister (dysponent części 22) wystąpił z wnioskami o dokonanie zmian w limicie wydatków w części 22 zaplanowanych na 2023 r., dotyczących zmniejszenia środków uruchomionych z poz. 4 rezerw celowych w ostatnich dniach grudnia, łącznie na 106 832,2 tys. zł, tj. o zmniejszenie przyznanej kwoty o 8,6% (pierwotne decyzje opiewały łącznie na 1 230 095,1 tys. zł).

(akta kontroli str. 1251)

Wnioski dotyczyły:

- dotacji dla PGW WP na realizację zadań w ramach „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły” – na 387,4 tys. zł, wniosek z 28 grudnia 2023 r., decyzja zmieniająca z 29 grudnia 2023 r.<sup>22</sup>;
- dotacji dla PGW WP na realizację zadań w ramach „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły” – w wys. 19 000,0 tys. zł, wniosek z 28 grudnia 2023 r., decyzja zmieniająca z 29 grudnia 2023 r.<sup>23</sup>;
- dotacji dla PGW WP na realizację zadań w ramach „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły” – w wys. 83 952,7 tys. zł, wniosek z 28 grudnia 2023 r., decyzja zmieniająca z 29 grudnia 2023 r.<sup>24</sup>;
- dotacji dla PGW WP na realizację zadań w ramach „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły” – w wys. 3 472,3 tys. zł, wniosek z 28 grudnia 2023 r., decyzja zmieniająca z 29 grudnia 2023 r.<sup>25</sup>;
- dotacji dla IMGW-PIB na realizację zadań w ramach „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły” – w wys. 19,8 tys. zł, wniosek z 21 grudnia 2023 r., decyzja zmieniająca z 28 grudnia 2023 r.<sup>26</sup>.

W 4 z 5 ww. przypadków Minister wystąpił o wydanie decyzji uruchamiających środki z poz. 4 rezerw celowych w ostatnich dniach października 2023 r., a o korektę tych

<sup>22</sup> Ministra Finansów MF/WM4.4143.3.3.2023.MF.429.K02.

<sup>23</sup> Ministra Finansów MF/WM4.4143.3.14.2023.MF.5783.K01.

<sup>24</sup> Ministra Finansów MF/WM4.4143.3.16.2023.MF.5789.K01.

<sup>25</sup> Ministra Finansów MF/WM4.4143.3.15.2023.MF.5786.K01.

<sup>26</sup> Ministra Finansów MF/WM4.4143.3.13.2023.MF.5678.K01.

decyzji wystąpił w ostatnich dniach grudnia 2023 r. tj. po upływie ok. 2 miesięcy. PGW WP, które było inicjatorem dokonania korekty w 4 przypadkach, w piśmie z 27 grudnia 2023 r., wskazało m.in., że: „[...] wnioskowana korekta w/w decyzji odzwierciedla docelowe wykorzystanie środków finansowych w ramach projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły do końca roku przez jednostki realizujące projekt OPDOW”. Z powyższego wynika, że w ww. 4 przypadkach w Ministerstwie nierzetelnie zweryfikowano możliwości wykorzystania środków przez PGW WP i IMGW-PIB przed wystąpieniem Ministra o uruchomienie środków z poz. 4 rezerw celowych (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1239-1251, 1353-1355, 1362-1387, 1400-1402)

Prezes Rady Ministrów nie przekazał Ministrowi (dysponentowi części 22) pisemnego polecenia wpłaty środków na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 na podstawie art. 69 ust. 2 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 ustaw<sup>27</sup>.

(akta kontroli str. 837)

Minister w 2023 r. nie występował z wnioskiem o uruchomienie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa.

W trakcie roku Minister 10 decyzjami dokonał w ramach części 22 blokowania planowanych na 2023 r. wydatków łącznie na 56 872,1 tys. zł. Decyzje te zostały podjęte na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2, 3 i ust. 3 pkt 2 upf.

Szczegółową analizą objęto 3 decyzje w sprawie blokady planowanych wydatków, łącznie na 30 891,4 tys. zł (54,3% kwoty blokad ogółem), tj.:

- 9,7 tys. zł – blokada dotyczyła oszczędności środków PGW WP zaplanowanych: na przygotowanie zaplecza materiałowo-technicznego do zabezpieczenia przewozów Sił Zbrojnych RP i wojsk sojusznicych zgodnie z planami osłony technicznej śródlądowych dróg wodnych (oszczędności wynikały z wybrania najkorzystniejszej oferty spośród wszystkich ofert spełniających wymagania i warunki określone w zapytaniu ofertowym dotyczącym remontu i konserwacji budowli przejazdowych); na uzupełnienie dotacji celowej; na finansowanie kosztów realizacji zadań statutowych PGW WP. Środki te przeznaczone były w szczególności na dofinansowanie zadań krytycznych PGW WP wymagających podjęcia niezwłocznych działań interwencyjnych. Blokada wynikała z braku możliwości wydatkowania środków w zaplanowanych terminach.
- 881,7 tys. zł – blokada dotyczyła środków przyznanych w formie dotacji IMGW-PIB. Blokada dotyczyła środków zaplanowanych na realizację zadań państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej, które nie mogły być wykorzystane z powodu braku możliwości wyłonienia wykonawcy dla części zaplanowanych inwestycji (pomimo powtarzania procedur związanych z wyborem wykonawcy), problemów z uzyskaniem stosownej dokumentacji dotyczącej dzierżawy terenu oraz zapewnienia dostępu do miejsca realizacji inwestycji.
- 30 000,0 tys. zł – blokada dotyczyła niewykorzystanych środków w związku z przedłużającym się postępowaniem w Krajowej Izbie Odwoławczej, prowadzonym w wyniku licznych odwołań w ramach trwającego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, co spowodowało opóźnienie w zawarciu

---

<sup>27</sup> Dz. U. poz. 568, ze zm.

umowy oraz brak możliwości rozpoczęcia realizacji prac.

Minister nie dokonywał blokady środków przyznanych z rezerw celowych.

(akta kontroli str. 1009-1011, 1014)

Zobowiązania na koniec 2023 r. w części 22 wyniosły 45 103,8 tys. zł. Główną pozycję zobowiązań stanowiły składki do organizacji międzynarodowych (44 119,4 tys. zł)<sup>28</sup>. W porównaniu ze stanem na koniec 2022 r. (42 670,1 tys. zł) zobowiązania były wyższe o 2 432,0 tys. zł. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły na 31 grudnia 2023 r.

(akta kontroli str. 1025-1031)

W 2023 r. Minister (dysponent części 22), zawarł 11 umów dotacji łącznie na 2 570 357,4 tys. zł (z uwzględnieniem aneksów), w tym: 6 umów z PGW WP<sup>29</sup> łącznie na 2 266 787,4 tys. zł; 3 umowy z IMGW-PIB<sup>30</sup> łącznie na 278 370,0 tys. zł i 1 umowę z PIG-PIB<sup>31</sup> na 25 200,0 tys. zł. Beneficjentom wypłacono na podstawie tych umów łącznie 2 388 402,6 tys. zł. Z tej kwoty wykorzystano i rozliczono 2 384 897,7 tys. zł. Środki niewykorzystane w wysokości 3 522,9 tys. zł zostały zwrócone na rachunek bankowy MI, w tym 631,5 tys. zł zostało zwrócone przez PGW WP po terminie wskazanym w umowie<sup>32</sup>. Z tytułu dokonania zwrotu po terminie na rachunek dochodów Ministerstwa wpłynęły odsetki w wys. 2,5 tys. zł<sup>33</sup>.

(akta kontroli str. 1605a, 1765-1772)

Zawarcie umów dotacji objętych badaniem było konsekwencją zaplanowanych i przyznanych środków w ramach budżetu państwa i dotacje te nie zostały przyznane w związku z wnioskiem złożonym przez dotowanego.

(akta kontroli str. 1775-1789)

Jak wyjaśnił zastępca dyrektora Departamentu Gospodarki Wodnej<sup>34</sup> „[...] umowy, w tym również zakres rzeczowy stanowiący załącznik do umowy dotacji, przed

<sup>28</sup> W rozdziale 75080, składka za 2023 r. do Europejskiej Organizacji Satelitów Meteorologicznych (I transza).

<sup>29</sup> 1. Dotacja celowa na finansowanie wkładu własnego w ramach projektów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA oraz innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, na refundację wkładu własnego oraz jego współfinansowanie na 111 467,3 tys. zł

2. Dotacja celowa na realizację zadań wynikających z „Programu realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną” oraz z „Programu Kształtowania Zasobów Wodnych” na 119 590,7 tys. zł.

3. Dotacja celowa na realizację zadania w ramach „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły” na 1 070 511,1 tys. zł.

4. Dotacja celowa na realizację inwestycji na 204 089,3 tys. zł.

5. Dotacja celowa na finansowanie projektu „Ochrona przeciwpowodziowa i osiągnięcie korzystnego bilansu wodnego w rejonie Odry Środkowej - cofka stopnia wodnego Malczyce” na 30 000,0 tys. zł.

6. Dotacja podmiotowa na finansowanie działalności bieżącej na 730 256,0 tys. zł.

<sup>30</sup> 1. Dotacja celowa na realizację zadania w ramach „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły” na 124 530,0 tys. zł;

2. Dotacja celowa na realizację zadań państwowej służby bezpieczeństwa budowy piętrzących, o których mowa w art. 377 i 379 pkt 1 ustawy – Prawo wodne na 15 740,0 tys. zł;

3. Dotacja celowa na wykonanie zadań państwowej służby hydrologicznej - meteorologicznej, o których mowa w art. 376 ustawy – Prawo wodne na 138 100,0 tys. zł.

<sup>31</sup> Dotacja celowa na realizację zadań państwowej służby hydrogeologicznej, o których mowa w art. 369, 374, 380, 381 oraz art. 387 ustawy – Prawo wodne na 25 200,0 tys. zł.

<sup>32</sup> W zakresie umów: MI/DGiŻŚ/2023/04/03/WF z 5 kwietnia 2023 r. (403,6 tys. zł), MI/DGiŻŚ/2023/03/02/WF z 4 kwietnia 2023 r. (213,8 tys. zł) oraz decyzji nr 7 MI nr DGWiŻŚ-3.3123.7.2023 z 17 marca 2023 r. (14,1 tys. zł).

<sup>33</sup> Od zwrotów dokonanych po terminie w łącznej wysokości 3,2 tys. zł nie naliczono odsetek ze względu na zastosowanie art. 54 §1 ust. 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2023 r., poz. 2383, ze zm.).

<sup>34</sup> Dalej: „DGW”.

przekazaniem do zaopiniowania przez Prokuratorię Generalną były uzganiane w trybie roboczym z Dotowanymi”<sup>35</sup>.

(akta kontroli str. 1855-1857k)

Środki dotacji zostały przeznaczone na wydatki majątkowe w wys. 1 361 435,2 tys. zł (w tym 73 892,0 tys. zł stanowiły wydatki na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich) oraz na wydatki bieżące w wys. 1 023 462,4 tys. zł (w tym 894,8 tys. zł stanowiły wydatki na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich).

(akta kontroli str. 2300-2302)

Szczegółową kontrolą objęto 3 umowy dotacji łącznie na 477 950,4 tys. zł, z których wykorzystano 451 026,4 tys. zł, z tego 204 678,2 tys. zł na wydatki majątkowe oraz 246 348,2 tys. zł na wydatki bieżące.

(akta kontroli str. 1606-1674)

Były to umowy:

- Nr MI/DGWiŻŚ/2023/03/02/WF z 4 kwietnia 2023 r. – zawarta z PGW WP na realizację zadań wynikających z „Programu realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną” oraz z „Programu Kształtowania Zasobów Wodnych”, czterokrotnie aneksowana<sup>36</sup>, ostatecznie kwota umowy wyniosła 119 590,7 tys. zł, z której rozliczono 117 801,2 tys. zł, tj. 98,5%<sup>37</sup>.

Umowa dotacji nr MI/DGWiŻŚ/2023/03/02/WF została zawarta z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2023 r. Do tej umowy 27 grudnia 2023 r., tj. na 3 dni robocze przed zakończeniem roku kalendarzowego, zawarto aneks nr 4, na podstawie którego zmieniono załącznik nr 3, tj. zakres zadań planowanych do realizacji w 2023 r. wraz z zakresem rzeczowo-finansowym, oraz zwiększono wysokość dotacji z 72 000,0 tys. zł do 119 590,7 tys. zł, tj. zwiększono pierwotnie przyznaną kwotę dotacji o 47 590,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 1657-1674)

Ministerstwo nie wystąpiło do PGW WP o przedłożenie sprawozdania z realizacji umowy dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym za pierwszy kwartał 2023 r., mimo że PGW WP nie wywiązało się z takiego obowiązku określonego w umowie dotacji (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

- Nr MI/DGWiŻŚ/2023/07/01/WF z 14 lipca 2023 r. – zawarta z PGW WP na realizację inwestycji za 247 000,0 tys. zł, trzykrotnie aneksowana<sup>38</sup>, ostatecznie kwota umowy wyniosła 204 089,3 tys. zł, z której rozliczono 198 217,7 tys. zł, tj. 97,12%<sup>39</sup>. Minister zawarł umowę dotacji nr MI/DGWiŻŚ/2023/07/01/WF na lata 2023-2025, przy czym umowa ta określa wysokość dotacji i zakres zadań, które mają być zrealizowane ze środków pochodzących z dotacji na 2023 r. Ministerstwo nie określiło planowanej kwoty dotacji oraz zakresu rzeczowego dotacji na lata 2024-2025<sup>40</sup>.

<sup>35</sup> Pismo DGWiŻŚ-3.0810.1.2024 przesłane 4 kwietnia 2024 r.

<sup>36</sup> Aneks nr 1 z 16 maja 2023 r., aneks nr 2 z 23 sierpnia 2023 r., aneks nr 3 z 12 grudnia 2023 r. i aneks nr 4 z 27 grudnia 2023 r.

<sup>37</sup> Rozliczenie końcowe umowy dotacji zostało zatwierdzone 28 marca 2024 r.

<sup>38</sup> Aneks nr 1 z 23 października 2023 r., aneks nr 2 z 2 listopada 2023 r. i aneks nr 3 z 20 grudnia 2023 r.

<sup>39</sup> Wg stanu na 28 marca 2024 r. MI nie zatwierdziło rozliczenia rocznego dotacji.

<sup>40</sup> Zgodnie z art. 150 ust 2 pkt 1 i 2 ufp umowa dotacji powinna określać m.in. szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana i termin jego wykonania oraz wysokość udzielonej dotacji i tryb płatności.

(akta kontroli str. 1631-1647)

Jak wyjaśniła zastępca dyrektora DGWiŻŚ „Środki na realizację umowy dotacji w roku 2024 zostały zaplanowane w części 22 gospodarka wodna ustawy budżetowej na rok 2024. W odniesieniu do pozostałych lat okresu objętego umową nie jest możliwe wskazanie kwot przeznaczonych na realizację zadań objętych umową dotacji. Powyższe wynika z zasady roczności budżetu.”<sup>41</sup>.

(akta kontroli str. 1706-1708)

Do tej umowy, 27 grudnia 2023 r., tj. na 3 dni robocze przed zakończeniem roku kalendarzowego, zawarto aneks nr 3, na podstawie którego zmieniono załącznik nr 3 (zakres rzeczowy umowy) oraz zmniejszono wysokość dotacji do 204 089,3 tys. zł, tj. zmniejszono pierwotnie przyznaną kwotę dotacji o 42 910,7 tys. zł, co stanowiło ponad 17,0% pierwotnie przyznanej kwoty dotacji.

Jak podała zastępca dyrektora DGWiŻŚ<sup>42</sup> „Powyższe działanie wynikało ze złożonego przez PGW WP wniosku znak: KFP.3134.4.2023 r. z 17 listopada 2023 r. o zawarcie aneksu, dokonanej następnie weryfikacji możliwych do wydatkowania środków do końca 2023 r. (pismo znak: KFP.3134.4.4.2023 z 1 grudnia 2023 r.), jak również wydanej przez Ministra Finansów decyzji.”. Pismem znak: KFP.3134.4.4.2023 z 1 grudnia 2023 r. PGW WP poinformowało MI m.in., że: „[...] zwalnia środki przeznaczone na wydatkowanie w roku 2023 [...]”.

(akta kontroli str. 672-674, 17-6-1708)

- Nr MI/DGWiŻŚ/2023/03/03/WF z 31 marca 2023 r. – zawarta z IMGW-PIB na wykonanie zadań państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej, o których mowa w art. 376 i art. 378 ustawy – Prawo wodne, jednokrotnie aneksowana, kwota umowy wyniosła 138 100,0 tys. zł, z której rozliczono 135 007,5 tys. zł, tj. 97,8%<sup>43</sup>.

W przypadku zadań bieżących w umowie nie wskazano wysokości wydatków przewidzianych na poszczególne dotowane zadania oraz wskaźników dla oczekiwanych efektów rzeczowych tych zadań, co skutkowało zatwierdzeniem w MI rozliczeń częściowych i końcowych wykorzystania przez IMGW-PIB dotacji celowej – nie dających możliwości weryfikacji rozliczanych wydatków bieżących z podziałem na poszczególne zadania<sup>44</sup> (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1648-1656, 1695-1698)

Opiniując projekt ww. umowy dotacji Prokurator Generalna Rzeczypospolitej Polskiej stwierdziła m.in., że: „[...] Proszę zwrócić uwagę, iż dotacja celowa służy finansowaniu określonych zadań i ma na celu osiągnięcie konkretnego rezultatu. Natomiast finansowaniu wydatków, czy kosztów bieżących lub działalności bieżącej służy forma dotacji podmiotowej. W regulacjach ustawy o finansach publicznych finansowanie zadań bieżących ze środków dotacji celowej przewidziane zostało jedynie w przypadku jednostek samorządu terytorialnego (art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. c) [...]”.

(akta kontroli str. 1817-1825)

<sup>41</sup> W piśmie DGWiŻŚ-3.0810.1.2024 z 11 marca 2024 r.

<sup>42</sup> W piśmie DGWiŻŚ-3.0810.1.2024 z 11 marca 2024 r.

<sup>43</sup> Wg stanu na 28 marca 2024 r. MI nie zatwierdziło rozliczenia rocznego dotacji.

<sup>44</sup> Rozliczenia wykorzystania środków z dotacji celowej na realizację zadań bieżących przedstawiały wydatki zagregowane na poziomie ogólnym, a nie w podziale na poszczególne zadania wymienione w zakresie rzeczowym umowy.

W zakresie realizacji kontroli umów dotacji rozszerzono badanie o pozostałe umowy dotacji zawarte na 2023 r. Ministerstwo nie przeprowadziło kontroli podmiotów dotowanych w celu oceny prawidłowości realizacji dotacji udzielonych w 2023 r. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1695-1698)

W MI nieskutecznie funkcjonowały mechanizmy kontroli zarządczej w zakresie zapewnienia terminowego zawarcia ww. 3 umów dotacji celowych, co skutkowało dopuszczeniem przez Ministerstwo do refinansowania z dotacji celowych poniesionych kosztów (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W MI nieterminowo rozliczono umowę dotacji nr MI/DGWiŻŚ/2023/04/02/WF z 6 kwietnia 2023 r. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W MI nie zidentyfikowano ryzyka wystąpienia nieprawidłowej realizacji zadań związanych z zawieraniem, monitorowaniem wykonania i rozliczeniem umów dotacji, a tym samym nie zachowano standardu określonego w części II. („Standardy kontroli zarządczej”), lit. B pkt 7 („Identyfikacja ryzyka”) załącznika do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>45</sup> (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

### **Działania podejmowane przez Ministra w ramach nadzoru i kontroli**

Minister w ramach sprawowanego nadzoru nad PGW WP w 2023 r., o którym mowa w art. 356 ustawy – Prawo wodne, dokonał terminowo zatwierdzenia sprawozdania z działalności PGW WP za 2022 r.; oceny okresowej prezesa PGW WP za 2022 r.; rocznej oceny działalności PGW WP za 2022 r.; zatwierdzenia planu finansowego PGW WP na 2023 r.; zatwierdzenia „Planu działania PGW WP na 2023 rok”; zatwierdzania programu realizacji zadań związanych z utrzymywaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną oraz planowanych inwestycji w gospodarce wodnej na 2023 r.; zatwierdzenia „Planu kontroli gospodarowania wodami na rok 2023, wykonywanej przez PGW WP”.

(akta kontroli str. 350, 518-612, 629-647)

W ramach sprawowanego nadzoru nad PGW WP dokumentacja planistyczna i sprawozdawcza była zatwierdzana terminowo tj. zgodnie z wymaganiami ustawy – Prawo wodne, niemniej jednak w przypadku dokumentacji dotyczącej opracowania i wykonania planu finansowego PGW WP na 2023 r. nadzór ten był nierzetelny (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 585-609)

Roczny plan działalności Ministra na rok 2023, sprawozdania z wykonania planu działalności za rok 2022 oraz oświadczenia Ministra o stanie kontroli zarządczej za rok 2022 zostały opublikowane na stronie Biuletynu Informacji Publicznej MI, stosownie do wymagań określonych w art. 70 ust. 5 ufp.

(akta kontroli str. 613-628)

## **2.1.2 Wydatki budżetu państwa – dysponent III stopnia**

Limit wydatków na 2023 r. określony w planie finansowym MI (dysponenta III stopnia) na podstawie ustawy budżetowej wyniósł 85 733,0 tys. zł. W ciągu roku limit wydatków został zwiększony per saldo o 638,8 tys. zł (tj. o 7,5%) do 86 371,8 tys. zł.

---

<sup>45</sup> Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

Zmiany limitu wydatków wynikały z przyznania środków z rezerwy celowej poz. 59 na 2 zadania „Przeгляд i projekt aktualizacji Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu” w wys. 393,1 tys. zł i „Działania informacyjno-promocyjne dotyczące Programu przeciwdziałania niedoborowi wody” w wys. 245,7 tys. zł.

Zrealizowane wydatki wyniosły 78 675,5 tys. zł, tj. 91,1 % planu po zmianach.

(akta kontroli str. 1226)

Poniesione wydatki zostały przeznaczone na: świadczenia na rzecz osób fizycznych w wys. 54,0 tys. zł (68,4% planu po zmianach); wydatki bieżące jednostek budżetowych w wys. 78 621,5 tys. zł (91,1% planu po zmianach). W 2023 r. nie planowano wydatków majątkowych.

(akta kontroli str.1222)

Najniższe wykonanie wydatków wystąpiło w rozdziale 75001 „Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej” w:

- § 3020 – wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń – wykonano w wys. 54,0 tys. zł, tj. 81,5 % wykonania roku 2022;
- § 4280 – zakup usług zdrowotnych – zrealizowane wydatki wyniosły 3,7 tys. zł, tj. 50,0% wykonania roku 2022;
- § 4300 – zakup usług zdrowotnych – zrealizowane wydatki wyniosły 1 122,7 tys. zł, tj. 69,9% wykonania roku 2022;
- § 4380 – zakup usług obejmujących tłumaczenia – zrealizowane wydatki wyniosły 58,0 tys. zł, tj. 61,5% wykonania roku 2022;
- § 4540 – składki do organizacji międzynarodowych – zrealizowane wydatki wyniosły 695,0 tys. zł, tj. 58,7% wykonania roku 2022.

Dyrektor Biura Administracyjno-Finansowego wyjaśniła m.in., że: „[...] Niższe wykonanie wydatków w paragrafie § 3020 wynika z: mniejszego zapotrzebowania pracowników na wydatki związane z refundacją na zakup okularów – wydatki są realizowane zgodnie ze złożonymi wnioskami przez pracowników, mniejszych ekwiwalentów za pranie odzieży spowodowane zmniejszoną liczbą wyjazdów na wizje w terenie z uwagi na przebieg postępowań administracyjnych. W paragrafie 4280 ujmuje się badania pracowników stwierdzające brak przeciwwskazań do wykonywania pracy na danym stanowisku: przed zatrudnieniem (badania wstępne), okresowo – zgodnie z wydanym orzeczeniem lekarza medycyny pracy (badania okresowe), w związku z niezdolnością do pracy trwającą powyżej 30 dni (badania kontrolne). Wszyscy pracownicy Ministerstwa są kierowani na badania zgodnie z wymogami prawa pracy. Niższe wykonanie wydatków na zakup usług zdrowotnych wynikało ze skierowania na badania mniejszej liczby pracowników – zgodnie z obowiązującym orzeczeniem lekarskim. W paragrafie 4300 są realizowane rokrocznie wydatki na podstawie zapotrzebowania komórek – zgodnie z przekazywanymi na bieżąco wnioskami czy umowami w ramach bieżącej działalności, wykonywanych zadań merytorycznych, jak również wydatki tzw. obsługowe związane z ogólnym utrzymaniem urzędu np. usługi za ochronę budynku czy sprzątanie, itp. Usługi na tłumaczenia w MI są realizowane rokrocznie na podstawie zapotrzebowania komórek – zgodnie z przekazywanymi na bieżąco zleceniami. W roku 2023 było mniejsze zapotrzebowanie w tym zakresie w stosunku do roku 2022.”.

(akta kontroli str. 1291-1296)



Wzrost wykonania wydatków w 2023 r., w rozdziale 75001 „Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej” w porównaniu do wydatków 2022 r. nastąpił w:

- § 4390 – zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii - zrealizowane wydatki wyniosły 244,8 tys. zł, tj. 624,5% wykonania roku 2022 (39,2 tys. zł);
- § 4400 – opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe – zrealizowane wydatki wyniosły 2 032,2 tys. zł, tj. 120,8% wykonania roku 2022 (1 681,9 tys. zł);
- § 4550 – szkolenia członków korpusu służby cywilnej – zrealizowane wydatki wyniosły 142,5 tys. zł, tj. 143,8% wykonania roku 2022 (99,1 tys. zł);
- § 4710 pracownicze plany kapitałowe – zrealizowane wydatki wyniosły 90,2 tys. zł, tj. 128,9% wykonania roku 2022 (70,0 tys. zł).

Dyrektor Biura Administracyjno-Finansowego wyjaśniła m.in., że: „[...] w § 4390 - zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii - w 2023 r. zrealizowano umowę na kwotę 244,8 tys. zł. - *Przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla projektu »Gospodarowanie zasobami wodnymi w Polsce«*. W paragrafie 4400 ewidencjonowany jest procentowy udział opłaty czynszu za powierzchnię wynajmowaną przy ul. Nowy Świat 6/12. Wzrost wydatków w 2023 r. w stosunku do 2022 wynikał z waloryzacji wysokości czynszu za powierzchnię wynajmowaną od Centrum Bankowo-Finansowego o wysokość wskaźnika wzrostu cen towarów i usług za 2022 r. Dodatkowo nastąpiła zmiana wysokości czynszu wynikająca ze zmiany zajmowanej powierzchni. W § 4550 – szkolenia członków korpusu służby cywilnej szkolenia realizowane są rokrocznie wg zgłoszeń komórek i zgodnie z planem szkoleń. Dodatkowo w roku 2023 w stosunku do 2022 nastąpił wzrost cen, które przełożyły się na wyższe wykonanie wydatków. Wykonanie wydatków w § 4710 jest zależne od pracowników i wiąże się z ich chęcią uczestnictwa w pracowniczych planach kapitałowych. Decyzja o przystąpieniu jest niezależna od MI, podejmuje ją pracownik. MI dokonuje wyliczeń na podstawie złożonych deklaracji, które mogą być w ciągu roku zmieniane.”.

(akta kontroli str. 1291-1296)

W zakresie rozdziału 75080 „Działalność badawczo-rozwojowa” w 2023 r. środki wydatkowane na składki do organizacji międzynarodowych (§ 4540) w wys. 59 046,9 tys. zł. w tym do:

- Europejskiej Organizacji Eksploatacji Satelitów Meteorologicznych (EUMETSAT), tj. na projektowanie, przygotowanie i eksploatacja misji satelitów meteorologicznych, a także przetwarzanie i dystrybucja danych satelitarnych wykorzystywanych następnie przez służby państw członkowskich do tworzenia własnych produktów meteorologicznych – 55 575,5 tys. zł;
- Światowej Organizacji Meteorologicznej (WMO) – 2 743,6 tys. zł;
- Międzynarodowej Komisji Wielkich Zapór (ICOLD) – 32,8 tys. zł;
- Międzynarodowej Komisji Ochrony Odry przed zanieczyszczeniami – 636,0 tys. zł;
- „Konwencji użytkowania cieków transgranicznych i jezior międzynarodowych” – 59,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 1208-1217)

Wydatki na wynagrodzenia<sup>46</sup> (wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) w części 22 wynosiły w 2023 r. 12 496,5 tys. zł i stanowiły 98,9% limitu określonego w planie po zmianach. W porównaniu do 2022 r. (11 838,84 tys. zł) wydatki na ten cel były wyższe o 657,7 tys. zł, tj. o 5,5%.

W 2023 r. przeciętne zatrudnienie<sup>47</sup> w części 22 wyniosło 96,5 osób<sup>48</sup> i było wyższe w porównaniu do 2022 r. (90,4 osób) o 6,1 osoby.

Wyliczone na podstawie sprawozdania Rb-70 przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) wynosiło w 2023 r. 10 794,8 zł i było niższe o 118,5 zł w porównaniu do 2022 r. (10 913,4 zł).

(akta kontroli str. 1509, 2313-2314)

W 2023 r. wypłacono jednorazowe specjalne dodatki motywacyjne w łącznej wys. 151,0 tys. zł dla 90 osób zatrudnionych oraz dodatki zadaniowe w wys. 1 441,0 tys. zł dla 102 osób.

W Ministerstwie ustalono dodatkowy fundusz motywacyjny w wysokości 3,2% kwoty stanowiącej 5/12 planowanych na rok 2023 wynagrodzeń osobowych.

(akta kontroli str. 1075a, 2313-2314)

Ministerstwo realizowało w 2023 r. zadania 4 działów (części budżetowych).

W 2023 r. ze środków części 39 – „Transport” wypłacono 3 pracownikom przypisanym do części 22 – „Gospodarka wodna” specjalne dodatki motywacyjne w wysokości 5,1 tys. zł, a 1 pracownikowi ze środków części 21 – „Gospodarka morską” wypłacono dodatek w wysokości 1,2 tys. zł. Jednemu pracownikowi, którego wynagrodzenie było finansowane z innej części niż część 22, przyznano specjalny dodatek motywacyjny w wysokości 0,9 tys. zł z części objętej kontrolą.

Z limitu środków na wynagrodzenia określonych w części 22 wypłacono nagrody (w tym wypłaty z oszczędności) w łącznej wys. 844,1 tys. zł, w tym 469,2 tys. zł wypłacono 213 pracownikom przypisanym do innych części budżetowych, będących w dyspozycji Ministra.

(akta kontroli str. 1232-1238, 1266-1290, 1388-1392, 1408-1418)

Powyższe miało negatywny wpływ na wykazywane – w sprawozdaniu Rb-70, w części 22 – dane dotyczące m.in. wysokości wynagrodzenia pracowników w części 22 (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1388-1392, 1408-1418, 1503-1509)

W 2023 r. zadania Ministra w części 22 realizowane były przez pracowników zatrudnionych w Ministerstwie na podstawie umów o pracę. Zawarto 1 umowę zlecenia z osobą fizyczną niebędącą pracownikiem MI na świadczenie doradztwa prawnego i merytorycznego w zakresie wdrożenia do porządku prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2184 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, na realizację której wydatkowano 50,0 tys. zł. Praca została wykonana w terminie wskazanym w umowie, tj. do 30 czerwca 2023 r., wynagrodzenie obejmowało również przeniesienie na MI autorskich praw majątkowych.

(akta kontroli str. 1055, 1297-1322, 1523-1525)

---

<sup>46</sup> Wg sprawozdania Rb-70.

<sup>47</sup> Według sprawozdania Rb-70 na koniec IV kwartału 2023 r.

<sup>48</sup> W przeliczeniu na pełne etaty.

Badaniem objęto próbę wydatków budżetu państwa łącznie na 58 976,2 tys. zł, udokumentowaną 13 dowodami księgowymi. Doboru próby do badania dokonano z zastosowaniem metody MUS (6 dowodów) oraz doboru celowego (7 dowodów). Badana próba stanowiła 75,0% wydatków Ministerstwa (dysponent III stopnia). Zrealizowane wydatki (dotyczące m.in.: zakupu czasu antenowego w celu zapewnienia emisji spotu promocyjnego dotyczącego „Programu przeciwdziałania niedoborowi wody oraz retencji wodnej”; konsultacji społecznych i opiniowaniu raportu konsultacji w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowiska: przygotowanie dokumentacji, w tym projektu prognozy oddziaływania na środowiska na potrzeby przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowiska dla projektu wieloletniego pn. „Gospodarowanie zasobami wodnymi w Polsce”) były dokonane w sposób celowy, legalny, rzetelny i gospodarny.

(akta kontroli str. 766-835, 2026-2084)

W MI (dysponencie III stopnia) sporządzono plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych przewidzianych do przeprowadzenia w 2023 r., który został zamieszczony na stronie internetowej Ministerstwa.

Roczne sprawozdanie o udzielonych w 2023 r. zamówieniach zostało terminowo przekazane Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych<sup>49</sup> przez Ministra.

(akta kontroli str. 1923-1971)

Badaniem objęto 3 zamówienia publiczne skutkujące wydatkami poniesionymi w 2023 r. z części 22 budżetu państwa, w tym:

- 1 zamówienie, do którego zastosowano ustawę z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych<sup>50</sup>, pn. „Przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla projektu „Gospodarowanie zasobami wodnymi w Polsce”;
- 2 zamówienia, do których nie zastosowano upzp, tj.:
  - a) zakup czasu antenowego oraz zapewnienie emisji spotu promocyjnego dotyczącego „Programu przeciwdziałania niedoborowi wody oraz retencji wodnej”;
  - b) wykonanie i dostawa kalendarzy na 2024 rok na potrzeby Ministerstwa.

Analiza dokumentacji ww. zamówień wykazała, że zostały one przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami upzp oraz zarządzeniem dyrektora generalnego MI z 23 grudnia 2020 r. w sprawie dokonywania wydatków ze środków publicznych<sup>51</sup>. Prawidłowo zastosowano zasady: uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, przejrzystości oraz proporcjonalności, a realizacja zamówień była zgodna z treścią zawartych umów. Wydatki poniesione w wyniku realizacji zamówień objętych badaniem wyniosły w 2023 r. z części 22 budżetu 376,5 tys. zł<sup>52</sup>.

(akta kontroli str. 1591-1598, 2005-2015, 2085-2113)

<sup>49</sup> Sprawozdanie przekazano 26 lutego 2024 r. (termin przekazania – 1 marca).

<sup>50</sup> Dz. U z 2023 r. poz. 1605, ze zm., dalej: „upzp”.

<sup>51</sup> Zarządzenie nr 21 z 23 grudnia 2020 r.

<sup>52</sup> Umowa nr DGWiZS-U-3/23-M z 13 stycznia 2023 r. na przygotowanie dokumentu na potrzeby strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla projektu „Gospodarowanie zasobami wodnymi w Polsce” – wykonanie 244 770,00 zł,

Umowa nr DGWiZS-U-25/23-M z 23 lutego 2023 r. na zakup czasu antenowego w celu zapewnienia emisji spotu promocyjnego dotyczącego „Programu przeciwdziałania niedoborowi wody oraz retencji wodnej” – wykonanie 113 485,00 zł,

Umowa nr BAF-U-157/23-TM z 19 września 2023 r. na wykonanie i dostarczenie kalendarzy na 2024 r. – wykonanie 140 133,90 zł, w tym w części 22 – 18 217,41 zł.

W Ministerstwie nie egzekwowano w 2023 roku cyklicznych sprawozdań cząstkowych o bieżącym wykonaniu planu finansowego PGW WP w zakresie wskazanym w piśmie MI z 30 grudnia 2020 r. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).  
(akta kontroli str. 1468-1485).

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W MI wypłacono składniki wynagrodzenia pracownikom przypisanym do innej części budżetowej aniżeli część, z której finansowane były zadania i nagrody, co skutkowało sporządzeniem sprawozdań Rb-70<sup>53</sup> z części 22, które nie przedstawiały rzetelnych danych o stanie zatrudnienia i wynagrodzeniu osób wykonujących pracę w ramach tej części budżetowej.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>54</sup> podział ministerstwa na komórki organizacyjne powinien uwzględniać podział na działy w ten sposób, że działowi odpowiada w całości jeden lub więcej departamentów.

W 2023 r. środki w wysokości 470,2 tys. zł zostały wypłacone z limitu wynagrodzeń części 22 pracownikom przypisanym do innych części. Z kolei środki w wysokości 5,1 tys. zł z limitu wynagrodzeń części 39 – „Transport” zostały wypłacone 3 pracownikom przypisanym do części 22 – „Gospodarka wodna”, a z limitu wynagrodzeń części 21 – „Gospodarka morska” wypłacono 1,2 tys. zł 1 pracownikowi przypisanemu do części 22.

(akta kontroli str. 1408-1418, 1509)

Sprawozdanie Rb-70 uwzględniało ww. wypłaty środków pracownikom przypisanym do innej części niż część 22, a nie uwzględniało wysokości środków wypłaconych pracownikom tej części ze środków z części: 21 – „Gospodarka morska” i 39 – „Transport”.

Skutkiem tego było sporządzenie sprawozdań Rb-70 przez MI (jako dysponenta III stopnia) oraz Ministra (jako dysponenta części 22), które nie przedstawiały rzetelnych danych o stanie zatrudnienia i faktycznym wynagrodzeniu osób wykonujących pracę w danej części budżetowej. Nie przedstawiały one bowiem prawidłowo i rzetelnie informacji o średniej liczbie osób wykonujących zadania w części budżetowej 22, ani o średnim wynagrodzeniu za tę pracę, jakie można wyliczyć na podstawie danych zawartych w sprawozdaniu, i to pomimo faktu, że sprawozdanie to zostało sporządzone zgodnie z danymi z ksiąg rachunkowych dla części 22.

Zgodnie z art. 171 ust. 9 ufp ministrowie będący dysponentami więcej niż jednej części budżetowej mogą dokonywać przeniesień wydatków między częściami w ramach jednego działu i rozdziału budżetu państwa. O podjętych decyzjach ministrowie informują niezwłocznie Radę Ministrów. Rada Ministrów może uchylić decyzję ministra.

Dyrektor Generalny nie skorzystał z możliwości wystąpienia do Ministra o dokonanie przeniesienia planowanych środków (na podstawie art. 171 ust. 9 ufp) pomiędzy częściami budżetowymi, w przypadku stwierdzenia konieczności wypłaty składnika wynagrodzenia pracownikowi przypisanemu do innej części budżetowej, co było postępowaniem nierzetelnym.

<sup>53</sup> Sprawozdanie Rb-70 dysponenta części 22 i dysponenta III stopnia.

<sup>54</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 2512, ze zm.

Jak wyjaśniła dyrektor Biura Dyrektora Generalnego „Ministerstwo Infrastruktury realizuje zadania 4 działów gospodarki i wynagrodzenia pracowników Ministerstwa są również finansowane z 4 działów (części budżetowych). Wśród nich są pracownicy merytoryczni w Departamencie Prawnym, w Departamencie Budżetu czy Departamencie Kontroli oraz we wszystkich komórkach obsługowych (w Biurze Dyrektora Generalnego, Biurze Administracyjno-Finansowym oraz Biurze Komunikacji, Biurze Zarządzania Kryzysowego, Biurze Ministra). W związku z realizacją różnych zadań w okresach rozliczeniowych nie jest możliwe określenie procentowego udziału realizacji zadań ściśle związanych z obsługą działu 22 – gospodarka wodna w ogólnej liczbie realizowanych przez pracowników zadań. Ponadto w systemie kadrowo-płacowym występują ograniczenia dotyczące możliwości przypisania pracownika do więcej niż jednej części budżetowej.”. Dodatkowo dyrektor Biura Dyrektora Generalnego wyjaśniła m.in., że: „[...] poziom realizacji zadań przez pracowników na rzecz poszczególnych działów (części budżetowych) ulega zmianie w okresie rozliczeniowym [...] w ocenie Biura w przypadku komórek których zadania dotyczą wszystkich części budżetowych, racjonalnym jest wykorzystanie funduszu wynagrodzeń w ramach dostępnych środków w przyjętym wariantcie, w sposób dający najlepszy efekt tych nakładów [...]”.

(akta kontroli nr 1202-1204, 1408-1418, 1503-1504, 1765-1772)

Nie można podzielić argumentów z powyższych wyjaśnień, bo MI (dysponent III stopnia) mogło wystąpić o dokonanie przeniesienia planowanych środków (na podstawie art. 171 ust. 9 ufp) pomiędzy częściami budżetowymi w przypadku stwierdzenia konieczności wypłaty składnika wynagrodzenia pracownikowi przypisanemu do innej części budżetowej.

Jeżeli przeniesienie środków między częściami nie mogło być realizowane przez Ministra ze względu na m.in. ograniczenia w finansowaniu danego zadania wyłącznie z danej części budżetowej to w takiej sytuacji wydatkowanie środków w ramach danej części na dodatki zadaniowe, dodatki motywacyjne i nagrody powinno być realizowane w sposób gwarantujący pełną przejrzystość wydatkowania środków budżetowych na wynagrodzenia w ramach danej części w przeliczeniu na etaty niezbędne do realizacji zadań w danej części, na które planowane były środki na wynagrodzenia. Celowym było zapewnienie prawidłowego zarządzania kadrami w ramach danej części lub zapewnienie właściwego planowania finansowania zadań na etapie prac nad ustawą budżetową z poszczególnych części, biorąc pod uwagę posiadane zasoby kadrowe przypisane do danych części budżetowych będących w dyspozycji Ministra.

Funkcjonalność systemu kadrowo-płacowego nie może stanowić ograniczenia w gromadzeniu i przetwarzaniu danych związanych z zatrudnieniem poszczególnych pracowników, z uwzględnieniem wymiaru etatu danego pracownika i przypisaniu go do danej części budżetowej będącej w dyspozycji Ministra.

Wydatkowanie środków publicznych, w tym środków na wynagrodzenia, nie może być realizowane w oderwaniu od procesu planowania zadań i wynagrodzeń oraz planowania liczby etatów niezbędnych do ich realizacji w danym roku budżetowym.

Planowanie i wydatkowanie środków na dodatki zadaniowe, dodatki motywacyjne i nagrody w ramach części będących w dyspozycji Ministra powinno być prowadzone w sposób zapewniający pełną przejrzystość wydatkowania środków na wynagrodzenia w ramach danej części w przeliczeniu na etaty niezbędne do realizacji zadań w danej części, na które planowane były środki na wynagrodzenia. Wydatkowanie środków na wynagrodzenia bez powiązania z liczbą etatów niezbędnych do realizacji określonych zadań w danej części spowodowało, że

w sprawozdaniu Rb-70 wykazywane były dane niezgodne z faktycznymi nakładami oraz zasobami niezbędnymi do realizacji zadań w danej części.

W przypadku zadań wymagających realizacji działań przez kilka departamentów przypisanych do różnych części budżetowych wydatki na wynagrodzenia oraz liczba etatów powinny być planowane proporcjonalnie do zaangażowania tych jednostek organizacyjnych MI w wykonanie danego zadania.

2. W MI nierzetelnie zweryfikowano możliwości wykorzystania środków przez PGW WP i IMGW-PIB przed wystąpieniem Ministra (dysponenta części 22) – w październiku 2023 r. – z 4 wnioskami o uruchomienie środków z poz. 4 rezerw celowych

Decyzje Ministra Finansów uruchamiające środki z poz. 4 rezerw celowych, o korektę których wystąpił Minister w grudniu 2023 r., zostały wydane 27 i 31 października 2023 r. Wystąpienie o korektę 4 decyzji, tj. zmniejszenie tych środków o 106 444,8 tys. zł po 2 miesiącach od ich uruchomienia wskazuje, że Minister, występując w październiku 2023 r. z wnioskami o uruchomienie środków nie zweryfikował rzetelnie możliwości ich wykorzystania.

Wnioski o korektę ww. 4 decyzji dotyczyły:

- a) dotacji dla PGW WP na realizację zadań w ramach „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły” – w wys. 19 000,0 tys. zł, wniosek z 28 grudnia 2023 r., decyzja Ministra Finansów z 29 grudnia 2023 r.;
- b) dotacji dla PGW WP na realizację zadań w ramach „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły” – w wys. 83 952,7 tys. zł, wniosek z 28 grudnia 2023 r., decyzja Ministra Finansów z 29 grudnia 2023 r.;
- c) dotacji dla PGW WP na realizację zadań w ramach „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły” – w wys. 3 472,3 tys. zł, wniosek z 28 grudnia 2023 r., decyzja Ministra Finansów z 29 grudnia 2023 r.;
- d) dotacji dla IMGW-PIB na realizację zadań w ramach „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły” – w wys. 19,8 tys. zł, wniosek z 21 grudnia 2023 r., decyzja Ministra Finansów z 29 grudnia 2023 r.

(akta kontroli str. 1353-1355, 1360-1387)

Zastępca dyrektora Departamentu Gospodarki Wodnej wyjaśnił m.in. że: „[...] występując o korekty/zmniejszenia decyzji MF przyznających środki finansowe na realizację Projektu OPDOW w roku 2023 PGW WP kierowało się następującymi okolicznościami:

- przedłużającymi się procedurami uzyskiwania decyzji administracyjnych m.in. pozwoleń wodnoprawnych, pozwoleń na budowę, czy na realizację, skutkującymi przesuwaniem terminów rozstrzygania postępowań przetargowych i podpisywania umów, a w konsekwencji przesunięciem terminów wypłaty zaliczek i kolejnych płatności za wykonane roboty;
- przedłużającym się procesem uzgadniania pozostałych jeszcze porozumień z gestorami sieci (PGNiG, Tauron), skutkującym przesunięciem realizacji przebudowy sieci energetycznych;
- zmianami organizacji robót budowlanych oraz zmianami w zakresach rzeczowych projektów bez wpływu na osiągnięcie zakładanych wskaźników produktu i rezultatu;

- przesunięciami w harmonogramie realizacji robót na skutek konieczności dokonania zmian w dokumentacji projektowej z uwagi na odmienne warunki na terenie budowy i konieczność wprowadzania robót zamiennych i dodatkowych;
- kwestiami formalno-prawno-finansowymi na jednym z kontraktów wymagającymi szeregu dodatkowych dokumentów celem potwierdzenia zaproponowanego scenariusza działań z uwzględnieniem ryzyka zerwania negocjacji i skierowania kwestii spornych do Sądu Arbitrażowego;
- przedłużającymi się procedurami wydawania decyzji odszkodowawczych związanych z pozyskaniem gruntów, skutkującymi przesunięciami w wydatkowaniu środków w zakładanym terminie.

Reasumując nie ma jednego nagłego, zupełnie niespodziewanego czynnika, którym można byłoby wytłumaczyć zaistniałą sytuację. Niestety była to konsekwencja wielu zdarzeń, co do których zmaterializowało się ryzyko ich wystąpienia, co przy efekcie skali spowodowało niewykorzystanie środków [...]”.

(akta kontroli str. 1348-1406, 1486-1501)

Jak wyjaśnił dyrektor Departament Budżetu: „[...] do zakresu zadań Departamentu Budżetu nie obejmuje oceny merytorycznej wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej budżetu państwa ale ich weryfikację pod względem formalnym i rachunkowym [...] Po otrzymaniu uzgodnionego przez departament merytoryczny wniosku o uruchomienie rezerwy celowej, brak było podstaw do kwestionowania jego zasadności”.

(akta kontroli str. 1426-1429)

Konieczność dokonania korekt wynikała z nierzetelnej weryfikacji możliwości wykorzystania środków, o uruchomienie których Minister (dysponent części 22) występował w październiku 2023 r.

Dyrektor Departamentu Budżetu, występując w imieniu Ministra z wnioskiem o uruchomienie środków, odpowiedzialny był zarówno za poprawność formalno-rachunkową wniosku, jak i za poprawność merytoryczną wniosku.

3. W umowie nr MI/DGWiŻŚ/2023/03/03 nierzetelnie określono szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki przyznano dotację, ponieważ nie wskazano wysokości wydatków przewidzianych na poszczególne dotowane zadania bieżące oraz nie zwymiarowano planowanych do uzyskania efektów rzeczowych tych zadań, co skutkowało zatwierdzeniem w MI rozliczeń cząstkowych i końcowych wykorzystania przez IMGW-PIB dotacji celowej – nie dających możliwości weryfikacji rozliczanych wydatków bieżących z podziałem na poszczególne zadania<sup>55</sup>.

Wymieniona wyżej umowa dotacji została zawarta na podstawie art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. b w związku z art. 150 ufp oraz art. 385 ust. 2 pkt 1-2, 4 i 7-10 (z wyłączeniem finansowania sporządzania informacji i roczników hydrogeologicznych wymienionych w pkt 5 i 6) ustawy – Prawo wodne. W świetle przywołanych, ww. przepisów art. 385 ust. 2 ze środków budżetu państwa w części dotyczącej gospodarki wodnej będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej finansuje się, w formie dotacji celowej, na zasadach określonych w art. 150 ufp:

- utrzymywanie bieżącej działalności służb państwowych (pkt 1);

<sup>55</sup> Do 27 marca 2024 r. rozliczenie końcowe dotacji celowej, o analogicznej szczegółowości jak w przypadku rozliczeń cząstkowych, uzyskało zatwierdzenie w DGWiŻŚ oraz w Departamencie Budżetu, a następnie zostało przekazane do zatwierdzenia Ministrowi.

- utrzymywanie, odbudowę, rozbudowę, przebudowę i rozbiórkę podstawowej sieci pomiarowo-obszaryjnej państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej oraz system gromadzenia, przetwarzania i wymiany danych (pkt 2);
- utrzymywanie i rozwój komórek metodycznych (pkt 4);
- wykonywanie modelowania hydrologiczno-hydraulicznego, szczególnie w zakresie zagrożeń powodziowych i zjawiska suszy (pkt 7);
- prowadzenie działań edukacyjnych w zakresie hydrologii, meteorologii i oceanologii (pkt 8);
- współpracę z organami administracji publicznej w zakresie ograniczania skutków niebezpiecznych zjawisk zachodzących w atmosferze i hydrosferze (pkt 9);
- wypłatę odszkodowań, o których mowa w art. 382 ust. 9 ustawy – Prawo wodne<sup>56</sup> (pkt 10).

W ww. umowie, w załączniku nr 3 zawierającym zakres rzeczowy zadania, wymieniono :

- zakupy inwestycyjne oraz inwestycje związane z budownictwem realizowane na podstawie art. 378 ustawy – Prawo wodne w ramach zadania pn. „Utrzymanie infrastruktury podstawowej sieci pomiarowo-obszaryjnej oraz urządzeń do pomiarów i obserwacji hydrologicznych oraz meteorologicznych”;
- zadania bieżące wskazane w art. 376 pkt ustawy – Prawo wodne, podając czynności i podzadania do wykonania w ramach tych zadań, nie wskazując jednak zarówno wysokości wydatków przewidzianych na poszczególne dotowane zadania bieżące, jak i wskaźników dla oczekiwanych efektów rzeczowych tych zadań.

(akta kontroli str. 1648-1656, 1695-1698)

Zastępca dyrektora DGWiŻŚ wyjaśniła m.in., że:

- „[...] załącznik nr 3 do umowy został przygotowany w taki sposób aby odzwierciedlał realizację zadań określonych w [...] ustawie [...]”;
- „[...] Zapisy umowy dotacji celowej nr MI/DGWiŻŚ/2023/03/03/WF z 31 marca 2023 r. i sposób przedstawiania danych w stosunku do poniesionych wydatków jest taki sam od 2020 roku czyli od momentu wprowadzenia zmiany ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2019 poz. 2170) [...]”;
- „[...] IMGW-PIB nigdy nie stosowało podziału środków w rozbiciu na poszczególne zadania wymienione w załączniku nr 3 do umowy dotacji. Co roku projekt umowy przedstawiany jest do opinii Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, która również nie zakwestionowała sposobu rozliczenia wydatków w umowie [...]”
- „[...] DGWiŻŚ zgadza się z opinią PGRP, która wskazuje, że co do zasady finansowanie wydatków kosztów bieżących lub działalności bieżącej [...] powinno być w formie dotacji podmiotowej jednak w tym przypadku środki przekazywane są zgodnie z art. 385 [...] ustawy Prawo wodne, który wskazuje, że zadania służby

<sup>56</sup> Za szkody poniesione w związku z udostępnieniem gruntu na potrzeby budowy urządzeń pomiarowych służb państwowych oraz w związku z wprowadzeniem w strefie ochronnej urządzeń pomiarowych służb państwowych zakazów, nakazów lub ograniczeń w zakresie użytkowania gruntów lub korzystania z wód właścicielowi nieruchomości położonej w tej strefie przysługuje odszkodowanie od właściwej służby państwowej na zasadach określonych w art. 471 ustawy – Prawo wodne.



finansuje się, w formie dotacji celowej, na zasadach określonych w art. 150 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych [...]”;

- „[...] dużą część otrzymanych środków z budżetu państwa służba przeznaczyła na wynagrodzenia bo aż 89 279 874,45 zł, tj. 69 % z 128 547 000,00 zł [...] IMGW wielokrotnie zgłaszało, że przypisanie zadań do kosztów wynagrodzeń wiązałoby się z prowadzeniem kart czasu pracy dla 1000 pracowników dla każdego dnia i godziny. A każdy pracownik często równolegle wykonuje pracę na rzecz różnych zadań, często zadania te wzajemnie się merytorycznie przenikają [...]”;
- „[...] Jeżeli chodzi o rozliczenie kosztów związanych z wyjazdami służbowymi pracownika, który jedzie w delegację i wykonuje prace w ramach różnych zadań wskazanych w załączniku nr 3 również przy obecnym systemie informatycznym i posiadanej kadrze jest niemożliwe gdyż rocznie takich delegacji jest ponad 1000 szt. a zakres tematyczny tych delegacji merytorycznie się przenika [...]”;
- „[...] Zgodnie z posiadaną wiedzą IMGW nie jest w stanie rozliczać powstałych kosztów w rozbiciu na poszczególne produkty, których liczba jest różna w danym roku i zależy od sytuacji hydrologicznej i meteorologicznej [...]”;
- „[...] w celu realizacji podstawowych zadań PSHM trudno jest określić na etapie podpisywania umowy, w jakiej wysokości będą realizowane zadania dotyczące prawidłowego funkcjonowania np. sieci, gdzie niezbędne jest dokonywanie przeglądów sprzętu pomiarowego, sprzętu pomocniczego (np. kosiarki, spawarki, pilarki, wiertarki itd.), potrzebne są bieżące remonty stacji, naprawy posiadanych urządzeń i sprzętu pomiarowego, cykliczne kalibracje i wzorcowania urządzeń. Należy mieć również na uwadze, że ponoszone koszty związane są również z realizacją zadań na morzu i rzekach [...] Sieć stacji hydrologicznych i meteorologicznych jest rozległa, obejmuje teren całego kraju [...]”;
- „[...] Instytut w tym momencie nie dysponuje odpowiednim systemem finansowo-księgowym oraz kadrowo-płacowym, który umożliwiłby podział kosztów na zadania wskazane w załączniku nr 3 do umowy. Wdrożenie takich systemów jest bardzo kosztowne (liczone w milionach zł) i pracochłonne, a finalnie może nie spełniać oczekiwań [...]”.

(akta kontroli str. 1693-1698, 1741-1749)

Uwzględniając opisany powyżej stan prawny i faktyczny niewskazanie w umowie dotacji celowej wysokości wydatków przewidzianych na poszczególne dotowane zadania bieżące oraz wskaźników dla oczekiwanych efektów rzeczowych tych zadań należy uznać za postępowanie nierzetelne.

4. W MI nieskutecznie funkcjonowały mechanizmy kontroli zarządczej w zakresie zapewnienia zawarcia 3 umów dotacji celowych objętych szczegółowym badaniem, w terminie umożliwiającym finansowanie zadań z uniknięciem konieczności refinansowania z dotacji celowych poniesionych kosztów.

Zgodnie z art. 126 ufp dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki m.in. z budżetu państwa na finansowanie realizacji zadań publicznych.

W 2023 r. w MI dopuszczono możliwość rozliczania przez dotowanego kosztów poniesionych przed datą zawarcia wszystkich trzech umów dotacji celowych objętych badaniem szczegółowym, przy czym w przypadku umowy nr Mi/DGWiŻŚ/2023/03/02/WF z 4 kwietnia 2023 r. wprost wskazano w umowie datę kwalifikowalności kosztów od 1 stycznia 2023 r., mimo że umowa ta została zawarta dopiero w kwietniu 2023 r. W pozostałych 2 przypadkach – tj. umowy

nr MI/DGWiŻŚ/2023/03/03/WF z 31 marca 2023 r. oraz umowy nr MI/DGWiŻŚ/2023/07/01/WF z 14 lipca 2023 r. możliwość taka była wykorzystana przez dotowanych, mimo braku uregulowania tej kwestii w tych umowach.

Zastępca dyrektora DGWiŻŚ wyjaśniła na przykładzie umowy nr MI/DGWiŻŚ/2023/07/01/WF m.in., że do rozliczenia zostały przyjęte faktury wystawione przed dniem wejścia w życie umowy z uwagi na treść z art. 168 ust. 4 ufp „w myśl którego wykorzystanie dotacji następuje przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona”.

(akta kontroli str. 1706-1708, 1752-1762)

Jak wyjaśnił zastępca dyrektora DGWiŻŚ „[...] IMGW-PIB na realizację zadań PSHM w 2022 roku ani w poprzednich latach nie otrzymało wydatków majątkowych na realizację zadań, dopiero udało się o nie zawnieoskować i pozyskać w 2023 roku. Z uwagi na zapisy § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. z 2010 r. nr 238 poz. 1579) które wskazują, że realizacja inwestycji budowlanej może być finansowana ze środków budżetu państwa gdy inwestor posiada uzgodniony z dysponentem program inwestycji, rozpoczął się proces uzgadniania 57 programów [...]. Równoległe do procesu uzgadniania z dysponentem środków programów inwestycji budowlanych z uwagi na wielkość przyznanej dotacji na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2100) został złożony pismem, znak: DGWiŻŚ-3.3120.5.2023 z 16 stycznia 2023 r. wniosek do wydanie opinii prawnej przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej. Odpowiedź z zaleceniami z prokuraturii wpłynęła 27 stycznia 2024 r. Z uwagi na powyższe po tym etapie rozpoczął się wewnętrzny proces uzgadniania powyższej umowy z Departamentem Prawnym oraz Departamentem Budżetu.”

(akta kontroli str. 1809-1814)

W świetle złożonych wyjaśnień należy zauważyć, że Minister, sprawując nadzór nad IMGW-PIB, powinien zapewnić rozpoczęcie uzgodnień w terminie umożliwiającym niezwłoczne zawarcie umów dotacji celem wyeliminowania refinansowania kosztów ze środków dotacji celowych, w szczególności z uwagi na fakt, że zadania inwestycyjne są z natury rzeczy procesem długotrwałym i złożonym, a brak zapewnienia finansowania nie pozostaje bez wpływu na ostateczny poziom wykorzystania uruchamianych środków budżetowych.

W przypadku umów dotacji celowych zawartych z PGW WP m.in. na zadania związane z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa termin zawarcia umów ma kluczowe znaczenie dla prawidłowości realizacji przez PGW WP zadań wynikających z dokumentów planistycznych zatwierdzanych przez samego Ministra. Tym samym Minister posiada nie tylko wiedzę na temat potrzeb ww. jednostek nadzorowanych w zakresie zadań stawianych do realizacji tym jednostkom w danym roku budżetowym, ale także niezbędne narzędzia z zakresu kontroli zarządczej do optymalizacji procesu uzgodnienia zakresu i warunków umowy dotacji.

Zawieranie umów dotacji dopiero po kilku miesiącach od daty kwalifikowalności kosztów lub wydatków, czyli de facto od daty sankcjonującej rozpoczęcie realizacji zadań, stwarzało zagrożenie sprawnego wykonania dotowanych zadań. Należy podkreślić, że środki dotacji, zgodnie z przywołanymi wyżej przepisami ufp, mają być przeznaczone na finansowanie zadań, a nie na refundację wydatków. Natomiast w sytuacji rozpoczęcia realizacji zadań przed podpisaniem umowy i otrzymaniem

środków podmiot dotowany musi pokrywać wydatki ze środków własnych. Stanowi to niewątpliwie zagrożenie dla jakości wykonywanych zadań w sytuacji kilkumiesięcznego oczekiwania przez niego na zwrot poniesionych wydatków. Nie sprzyja to także właściwemu zarządzaniu finansami tego podmiotu. Przed podpisaniem umowy podmiot dotowany z dotacji celowej nie ma pewności, jaki zakres prac będzie objęty tymi umowami.

Opisane wyżej postępowanie w zakresie zawierania umów dotacji w terminie skutkującym refinansowaniem kosztów ze środków udzielonych dotacji celowych należy uznać za nierzetelne.

5. W MI nie prowadzono kontroli prawidłowości wykonywania zadań wynikających z realizacji wszystkich umów dotacji celowych obowiązujących w 2023 r.

Wszystkie 3 umowy dotacji objęte szczegółowym badaniem, zawarte przez MI z podmiotami dotowanymi w 2023 r., zawierały zapisy dające możliwość Ministrowi prowadzenia kontroli prawidłowości realizacji tych umów. W przypadku skorzystania przez Ministra z jego uprawnienia kontrole powinny być prowadzone w trybie i na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej<sup>57</sup>. W 2023 r. pracownicy Ministerstwa nie przeprowadzili żadnej kontroli prawidłowości obowiązujących w 2023 r. umów dotacji, w tym umów objętych szczegółowym badaniem. Uwzględnienie w treści zawieranych umów dotacji celowych uprawnienia do przeprowadzania kontroli umów dotacji było realizacją obowiązku wynikającego z art. 150 pkt 6 ufp, niemniej jednak zapisy umowne w tym zakresie nie były wykorzystywane w praktyce.

(akta kontroli str. 1681-1692)

W MI opracowano plan kontroli, o którym mowa art. 12 ww. ustawy o kontroli w administracji rządowej, przy czym „Plan kontroli na 2023 rok” nie przewidywał kontroli umów dotacji (realizowanych w 2023 r.). Departament Kontroli (DK), opracowując „Plan kontroli na 2023 rok”, zwrócił się do komórek organizacyjnych MI z prośbą o przekazanie propozycji zagadnień do objęcia kontrolą w 2023 r. DGWiŻŚ nie zgłosił żadnej propozycji zagadnień do objęcia kontrolą, w tym także z zakresu udzielania dotacji. DGWiŻŚ nie zgłaszał do DK potrzeby wykonania kontroli doraźnych dotyczących realizowanych umów dotacji.

(akta kontroli str. 1864-1896)

Zastępca dyrektora DGWiŻŚ wyjaśniła m.in., że: „[...] Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Ministerstwa przeprowadzanie kontroli należy do kompetencji Departamentu Kontroli, przy czym komórki organizacyjne współdziałają z Departamentem Kontroli w zakresie zadań dotyczących m.in. kontroli, określonych ustawą z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej [...]”, oraz że „[...] Departament realizował bieżący nadzór nad wykonaniem umów dotacji, dokonywał wrywkowej kontroli dokumentów księgowych stanowiących podstawę płatności, procedował zawarcie umów. Umowy te, poza opiniowaniem przez Departament Budżetu i Departament Prawny, były również opiniowane przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej pod względem zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa. Uwzględniając, że okres wykorzystania dotacji trwał do końca 2023 roku oraz następczy charakter kontroli nie planowano ich przeprowadzenia w trakcie trwania umów dotacyjnych. Nie stwierdzono przy tym również nieprawidłowości wskazujących na konieczność przeprowadzenia kontroli i zgłoszenie tematu

---

<sup>57</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

związanego z realizacją umów dotacji do planu kontroli”. Ponadto wyjaśniła, że „Kontrola dokumentów księgowych stanowiących podstawę płatności dokonywana była w sposób losowy, dobór faktur do weryfikacji nie odbywał się według określonego klucza. Czynności te były realizowane w drodze roboczej korespondencji mailowej i/lub telefonicznie. Nie były odrębnie dokumentowane.”.

(akta kontroli str. 1681-1684, 1701-1703)

Jak wyjaśnił dyrektor Biura Zarządzania Kryzysowego, nadzorującego realizację 1 z 11 umów dotacji<sup>58</sup>, finansowanej z cz. 22 budżetu państwa „Planowane kontrole wykonywania zadań obronnych w wymiarze wieloletnim ustalone zostały w *Programie Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych działu administracji rządowej Gospodarka wodna w latach 2021-2035* (dokument niejawnny). Dodatkowo kontrole przeprowadzane są na podstawie Planu kontroli realizacji zadań obronnych w działach kierowanych przez Ministra Infrastruktury na dany rok. Z uwagi na nieujęcie w powyższych dokumentach w 2023 r. kontroli w PGW WP nie prowadzono kontroli wykonywania umowy w trybie przewidzianym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych.”.

(akta kontroli str. 1797-1799)

Nieprowadzenie przez MI kontroli realizacji umów dotacji, mimo posiadania takiej możliwości, było postępowaniem nierzetelnym.

6. W Ministerstwie nierzetelnie sprawowano nadzór nad procesem opracowania i wykonania przez PGW WP jej planu finansowego na 2023 r.

Regulamin organizacyjny DGWiŻŚ stanowił, że departament ten prowadzi sprawy nadzoru Ministra nad PGW WP w zakresie należącym do kompetencji ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej. Nadzór nad działalnością PGW WP był realizowany z zachowaniem terminów wynikających z ustawy – Prawo wodne, ale nierzetelnie w odniesieniu do opracowania i wykonania przez PGW WP jej planu finansowego na 2023 r.

(akta kontroli str. 1527-1553)

- a) W projekcie planu finansowego PGW WP na 2023 r. z 22 września 2022 r., który został zatwierdzony przez Ministra 23 lutego 2023 r., w pozycji II.1.3.1 wpływy z tytułu opłat za usługi wodne oraz opłat podwyższonych zaplanowano przychody w wysokości 630 377,0 tys. zł, tj. o 29,8% wyższej niż przychody uzyskane z tego tytułu w 2022 r. (485 563,7 tys. zł) i o 27,8% wyższej niż przychody uzyskane z tego tytułu w 2021 r. (493 089,5 tys. zł). W uzasadnieniu do formularza PF-OSPR do projektu budżetu państwa wskazano, że zwiększone przychody z tego tytułu spowodowane będą wzrostem jednostkowych stawek opłat w granicach ustawowych stawek górnych za usługi wodne realizowane przez „przedsiębiorstwa wodociągowo-komunalne”, mimo że na etapie planowania budżetu obowiązywały stawki ustanowione w rozporządzeniu Rady Ministrów z 23 grudnia 2021 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne<sup>59</sup>, a nowe i wyższe stawki weszły w życie dopiero 1 stycznia 2024 r. Udział zaplanowanych wpływów z tego tytułu stanowił 36,7% kwoty przychodów ogółem (1 718 138,0 tys. zł), stanowił zatem istotne źródło przychodów. Przeszacowanie wielkości zaplanowanych przychodów nie

<sup>58</sup> Umowa dotacji BZK-3.GW.1.2021 z 7 października 2021 r.

<sup>59</sup> Dz. U. z 2021 roku, poz. 2473.

mogło pozostawać bez wpływu na zaplanowanie kosztów w wyższych kwotach, które de facto nie miały zapewnionego finansowania.

Zastępca dyrektora DGWiŻŚ wyjaśnił m.in., że przyjęte założenia na etapie planowania (lipiec 2022 r.) okazały się zbyt optymistyczne jednak nie wyjaśnił przyczyn niewyeliminowania stosowania stawek nieobowiązujących w czasie prac nad projektem planu finansowego PGW WP.

(akta kontroli str. 1420-1425, 1468-1485, 1809-1814, 2330-2557)

Dopuszczenie do zaplanowania przez PGW WP przychodów z tytułu opłat za usługi wodne i opłat podwyższonych w oparciu o nieobowiązujące w 2022 r. i w 2023 r. jednostkowe stawki opłat za usługi wodne było postępowaniem nierzetelnym i świadczyło o nieskutecznych mechanizmach kontroli zarządczej w tym zakresie.

- b) W 2023 r. wg wstępnych danych PGW WP wykonało 114,1%<sup>60</sup> planowanych wydatków majątkowych na inwestycje finansowane z przychodów tej jednostki.

Zastępca dyrektora DGWiŻŚ wyjaśniła, że w departamencie nie zidentyfikowano możliwości lub przekroczenia limitów z uwagi na brak stosownych informacji w tej sprawie. Ponadto wyjaśniła m.in., że: „[...] wyegzekwowane w dniu 29 grudnia 2023 r. informacje o wykonaniu planu finansowego na koniec czerwca, września, października, i listopada 2023 r. nie zawierały kompletnych informacji z wykonania planu finansowego, a stanowiły jedynie zestawienie przychodów i kosztów oraz osiągniętego wyniku finansowego. Wcześniejsze wejście w posiadanie przekazanych w grudniu informacji o wykonaniu planu finansowego nie wpłynęłoby na wcześniejsze zidentyfikowanie przekroczenia planu finansowego”.

(akta kontroli str. 1485-1486, 2555-2557)

Dopuszczenie do wykonania przez PGW WP wydatków majątkowych w poz. VIII.5 planu finansowego PGW WP powyżej ustalonego limitu było postępowaniem nierzetelnym i świadczyło o nieskutecznych mechanizmach kontroli zarządczej w tym zakresie, w szczególności ze względu na brak informacji w departamencie odpowiedzialnym w imieniu Ministra za nadzór nad PGW WP.

- c) W roku 2023, w ramach sprawowanego nadzoru nie wyegzekwowano od PGW WP obowiązku przekazywania cyklicznych informacji o wykonaniu planu finansowego PGW WP, pomimo obowiązku przekazywania informacji o wykonaniu planu finansowego PGW WP, zgodnie z pismem z 30 grudnia 2020 r.

Pismem tym zastępca dyrektora DGWiŻŚ zwróciła się z prośbą o cykliczne przekazywanie do DGWiŻŚ informacji o bieżącym wykonaniu planu finansowego wraz ze wskazaniem przyczyn odchyleń, zaakceptowanej przez członka kierownictwa PGW WP, niezwłocznie po zamknięciu miesiąca.

Zastępca dyrektora DGWiŻŚ wyjaśnił m.in., że: „[...] zwracam uwagę, że przekazywane informacje o wykonaniu planu finansowego nie zostały zapotrzebowane jako niezbędne do bieżącej analizy wykonania planu finansowego, a były przekazywane w ramach wypracowanych zasad współpracy, miały charakter uzupełniający i nie stanowiły elementu systemu monitoringu sytuacji finansowej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie [...]”.

---

<sup>60</sup> Wg. stanu na 15 marca 2024 r.

Ponadto zastępca dyrektora DGWiŻŚ wskazał m.in., że: „[...] Departament prowadził bieżący monitoring m.in. na podstawie złożonego sprawozdania z realizacji umów dotacyjnych oraz inne uzupełniające informacje, np. przekazaną w dniu 29 grudnia 2023 roku narastającą informację o wykonaniu planu finansowego na koniec czerwca, września, października i listopada 2023 r. – czyli analizy przesłane w efekcie przekazanego monitu o przesyłanie przez PGW WP informacji w oparciu o zapotrzebowanie przekazane pismem z dnia 30 grudnia 2020 r.”

(akta kontroli str. 1486-1490)

Były sekretarz stanu w MI, zatwierdzający plan finansowy PGW WP na pytanie dotyczące przyczyn wystąpienia ww. nieprawidłowości odpowiedział, że nie jest w stanie udzielić wyjaśnień ponieważ nie posiada dostępu do dokumentów.

(akta kontroli str. 1852b)

Nieegzekwowanie przez DGWiŻŚ w 2023 r. od PGW WP cyklicznych sprawozdań częściowych o bieżącym wykonaniu planu finansowego PGW WP w zakresie wskazanym w piśmie MI z 30 grudnia 2020 r. było postępowaniem nierzetelnym. Przekazywane w ramach umów dotacji dane nie zawierały pełnej informacji o wykonaniu planu finansowego PGW WP stosownie do pisma z 30 grudnia 2020 r., zatem nie można uznać ich za wypełnienie polecenia w tym zakresie.

7. W MI nie wyegzekwowano od podmiotu dotowanego realizacji obowiązku wynikającego z § 6 ust. 1 umowy dotacji nr MI/DGWiŻŚ/2023/03/02/WF z 4 kwietnia 2023 r., zawartej z PGW WP, w zakresie obowiązków sprawozdawczych.

Zgodnie z § 6 ust. 1 umowy dotowany zobowiązany był do przekazywania sprawozdań kwartalnych z realizacji umowy dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym w terminie do ostatniego dnia miesiąca następującego po kwartale sprawozdawczym. Miały być one sporządzane w ujęciu narastającym.

Sprawozdanie za pierwszy kwartał nie zostało przekazane przez PGW WP do MI, mimo że termin przekazania sprawozdania za I kwartał upłynął 30 kwietnia 2023 r., tj. w okresie, kiedy umowa obowiązywała i zostały poniesione wydatki w I kwartale 2023 r. na realizację zadań wynikających z umowy dotacji.

Jak wyjaśniła zastępca dyrektora DGW „Treść umowy w jej ostatecznym brzmieniu została uzgodniona przed wysłaniem do zaopiniowania przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej. Pismo w tej sprawie zostało wysłane do Prokuratorii Generalnej RP w dniu 20 lutego 2023 r. W tym czasie realnie było zawarcie tej umowy jeszcze w I kwartale 2023 r. i na taką okoliczność został wprowadzony zapis dotyczący sprawozdania za I kwartał 2023 r. z realizacji umowy. Ponieważ umowa została zawarta 4 kwietnia 2023 r. nie było wymagane złożenie sprawozdania z realizacji umowy w I kwartale 2023 r. Narastająca informacja, obejmująca dokumenty księgowe wystawione w I kwartale 2023 r. została przekazana 31 lipca 2023 r.”.

(akta kontroli str. 1752-1756)

Nie można podzielić stanowiska zastępcy dyrektora DGW o braku obowiązku złożenia sprawozdania za pierwszy kwartał 2023 r., gdyż umowa w sposób jasny określała terminy składania sprawozdań z jej realizacji. Umowa obowiązywała od 1 stycznia 2023 r. i w pierwszym kwartale 2023 r. zostały poniesione wydatki na zadania, których realizacja wynikała z umowy dotacji – tym samym sprawozdanie za pierwszy kwartał powinno zostać złożone przez dotowanego. Niewyegzekwowanie od podmiotu

dotowanego obowiązku sprawozdawczego w pełnym zakresie, wynikającym z umowy było postępowaniem nierzetelnym.

8. W MI nieterminowo rozliczono umowę dotacji nr MI/DGWiŻŚ/2023/04/02/WF z 6 kwietnia 2023 r.

Zgodnie z art. 152 ust. 2 ufp Minister powinien zatwierdzić rozliczenie dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, przedstawione przez obowiązany do tego podmiot dotowany, w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia.

Wg stanu na 28 marca 2024 r. w MI nie zatwierdzono 1 rozliczenia umowy dotacji nr MI/DGWiŻŚ/2023/04/02/WF z 6 kwietnia 2023 r., zawartej z PGW WP, mimo upływu terminu określonego w ww. przepisie.

Rozliczenie końcowe umowy dotacji wpłynęło do Ministerstwa 30 stycznia 2024 r., a zostało zatwierdzone przez Ministra dopiero 8 marca 2024 roku, tj. po 38 dniach od przekazania rozliczenia.

Jako przyczyny naruszenia ww. terminu ustawowego zastępca dyrektora DGWiŻŚ wskazała m.in.: konieczność równoczesnego dokonania oceny 10 rozliczeń dotacji w tym samym czasie przez ograniczone ilościowo zasoby kadrowe; konieczność realizacji innych, bieżących zadań przez te same osoby; zmiany organizacyjne w Ministerstwie, w wyniku których Wydział ds. Finansowych zmniejszył się o 1 osobę (do 3 osób, w tym 1 osoba przebywająca na długotrwałym zwolnieniu).

(akta kontroli str. 1737-1740)

9. W MI nie zidentyfikowano ryzyka wystąpienia nieprawidłowej realizacji zadań związanych z zawieraniem, monitorowaniem wykonania i rozliczeniem umów dotacji, a tym samym nie zachowano standardu określonego w części II („Standardy kontroli zarządczej”), lit. B pkt 7 („Identyfikacja ryzyka”) załącznika do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>61</sup>.

Zgodnie z ww. standardem, nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań. W przypadku istotnej zmiany warunków, w których funkcjonuje jednostka, należy dokonać ponownej identyfikacji ryzyka. Zarządzanie ryzykiem w sektorze finansów publicznych ma na celu zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia celów i realizacji zadań, a proces zarządzania ryzykiem powinien być dokumentowany.

Wydatki związane z udzielaniem dotacji stanowiły w 2023 r. aż 96,7% wydatków części 22 budżetu państwa, a ryzyka związane z nieprawidłowościami w wydatkowaniu tych środków, nadzorowaniem i rozliczaniem udzielanych dotacji nie zostały ujęte w rejestrze ryzyk DGWiŻŚ oraz w rejestrze ryzyk MI na 2023 r.

(akta kontroli str. 40-50)

Jak wyjaśniła zastępca dyrektora DGWiŻŚ „Prawdopodobieństwo wystąpienia i materializacja ryzyka związanego z udzielaniem i rozliczaniem dotacji dotychczas było oceniane jako bardzo niskie/niewielkie. Z tego powodu DGWiŻŚ nie identyfikowało formalnie takiego ryzyka w rejestrze ryzyk Departamentu. Natomiast odbywał się stały monitoring realizacji zadań zarówno w zakresie umów dotacji, jaki i mierników budżetu zadaniowego związanych z podpisaniem umów dotacji z jednostkami podległymi i nadzorowanymi. Jednocześnie w zakresie rejestru ryzyk kluczowych Ministerstwa Infrastruktury zgodnie z Opiszem kontroli zarządczej

---

<sup>61</sup> z. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

w Ministerstwie Infrastruktury stanowiącym załącznik do Zarządzenia nr 26 Ministra Infrastruktury z dnia 17 grudnia 2021 r. (poz. 56) ryzyko kluczowe jest ryzykiem mogącym spowodować niezrealizowanie celów i zadań określonych w planie działalności Ministra lub planie działalności komórki organizacyjnej lub zagrażające ich realizacji, którego istotność przyjmuje wartość od 16 do 25 punktów.”.

(akta kontroli str. 1737-1740, 1902-1905)

Dodatkowo zastępca dyrektora DGW wyjaśniła, że: „Podstawą do braku formalnej identyfikacji przedmiotowego ryzyka były przede wszystkim poniższe dane związane z udzielaniem umów dotacji:

- w 2022 r. podpisano 9 umów dotacji z jednostkami podległymi i nadzorowanymi;
- wszystkie umowy zostały rozliczone. Na poziomie miernika budżetu zadaniowego nie wskazano znaczącego negatywnego odchylenia. Nie podpisano jednej umowy dotacji z PGW WP, co było niezależne od MI i PGW WP i wiązało się z brakiem naboru wniosków o dofinansowanie w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich na lata 2021-2027 w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej;
- w 2021 r. podpisano 13 umów dotacji z jednostkami podległymi i nadzorowanymi. Wszystkie umowy zostały rozliczone. Na poziomie miernika budżetu zadaniowego nie wskazano negatywnych odchyleń.

Mając na uwadze powyższe wystąpienia i materializacja ryzyka związanego z udzielaniem i rozliczaniem dotacji dotychczas było oceniane jako bardzo niskie/niewielkie”.

(akta kontroli str. 1908-1910)

Nie można podzielić stanowiska o braku ryzyka dla procedur rozliczenia dotacji, w sytuacji występowania w 2023 r. w 2 z 3 umów dotacji objętych szczegółowym badaniem (na 252 808,7 tys. zł) opisanych wyżej stanów nieprawidłowych.

W 2023 r. nie prowadzono w MI także kontroli bieżącej realizacji żadnej z umów dotacji udzielonych w 2023 r., mimo posiadanych uprawnień w MI do takiej kontroli, co wynikało m.in. z braku identyfikacji ryzyka w tym zakresie przez DGWiZS.

Na potrzebę konieczności identyfikacji ryzyka wskazuje liczba i waga nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie przedmiotowej kontroli. Brak w Ministerstwie rzetelnej analizy ryzyka w obszarze zawierania i monitorowania umów dotacji spowodowało, że kluczowa działalność w części 22, a dotycząca wydatków na poziomie 96,7% budżetu tej części, nie była rzetelnie monitorowana oraz uniemożliwiło podejmowanie w MI koniecznych działań naprawczych w trakcie 2023 r.

## **2.2 Wydatki budżetu środków europejskich**

### **2.2.1 Wydatki budżetu środków europejskich – dysponent części**

Według ustawy budżetowej na rok 2023 nie planowano wydatków z budżetu środków europejskich. W trakcie roku z rezerw celowych budżetu środków europejskich (poz. 98) uruchomione zostały środki na realizację zadania pn. „Aktualizacja analiza dominujących presji i oddziało w na wody morskie” w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 per saldo w wysokości 589,2 tys. zł.

Zadanie to było realizowane przez Ministerstwo (dysponenta III stopnia).

(akta kontroli str. 1208-1216)



## 2.2.2 Wydatki budżetu środków europejskich – dysponent III stopnia

W roku 2023 uruchomione zostały środki w ramach rezerw celowych budżetu środków europejskich (poz. 98) w wysokości 589,2 tys. zł na realizację zadania pn. „Aktualizacja analiza dominujących presji i oddziaływań na wody morskie”, w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020.

Na powyższe zadanie udzielone było zapewnienie finansowania decyzją 82/POIiŚ2020/2022 z 19 marca 2022 r. zmienione decyzją z 27 czerwca 2023 r.

Celem projektu było opracowanie aktualizacji analizy presji i oddziaływań na wody morskie, w tym presji i oddziaływań antropogenicznych, obejmującej skutki kumulacyjne i synergiczne oraz uwzględniającej odpowiednie oceny wykonywane na podstawie przepisów ustawy – Prawo wodne oraz przepisów odrębnych, a także opracowanie zestawienia dominujących presji antropogenicznych pochodzenia lądowego na wody morskie. Opracowanie to było elementem niezbędnym do przygotowania przez właściwy organ Inspekcji Ochrony Środowiska drugiej aktualizacji wstępnej oceny stanu środowiska wód morskich sporządzanej na potrzeby art. 8 ust. 1 lit. b dyrektywy (2008/56/WE) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiającej ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej - RDSM) (Dz. Urz. UE L 164/19 z 25.06.2008) oraz jej aktualizacji w postaci dyrektywy Komisji (UE) 2017/845 z dnia 17 maja 2017 r. zmieniającej dyrektywę 2008/56/WE w odniesieniu do przykładowych wykazów elementów branż pod uwagę przy opracowaniu strategii morskich.

Wykonanie wydatków w ramach realizacji powyższego zadania na 31 grudnia 2023 r. wyniosło 589,2 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach.

(akta kontroli str. 1048, 1208-1216)

OCENA CZĄSTKOWA

Ustalony limit wydatków budżetu państwa w części 22 w wys. 2 570 837,0 tys. zł został wykorzystany przez Ministra w wys. 2 463 573,2 tys. zł, tj. w 95,8% planu po zmianach.

Największe wydatki (2 384 034,4 tys. zł) w części 22, stanowiące 96,8% ogółu zrealizowanych wydatków, stanowiły dotacje (łącznie z dotacjami na realizację inwestycji) dla PGW WP, IMGW-PIB oraz PIG-PIB. Przeprowadzona kontrola wykazała niewprowadzenie mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie nadzoru nad realizacją i rozliczaniem umów dotacji.

Szczegółowe badanie 3 umów dotacji celowych łącznie na 477 950,4 tys. zł, z których wykorzystano 451 26,4 tys. zł, wykazało, że ustalone w MI mechanizmy kontroli zarządczej w zakresie przygotowania, realizacji i rozliczania umów dotacji były nieskuteczne, bowiem nie pozwoliły na wyeliminowanie nieprawidłowości stwierdzonych przez NIK. Nieprawidłowości te w szczególności polegały na: refinansowaniu wydatków poniesionych przed datą zawarcia umowy dotacji celowej, nieterminowym rozliczeniu umowy dotacji. W przypadku 1 z 3 zbadanych umów dotacji celowych nie wskazano wysokości wydatków przewidzianych na poszczególne dotowane zadania bieżące oraz nie zwymiarowano efektów rzeczowych tych zadań, w wyniku czego w MI zatwierdzono rozliczenia cząstkowe i końcowe wykorzystania dotacji – nie dające możliwości weryfikacji rozliczanych wydatków bieżących z podziałem na te zadania.

W roku 2023 w ramach sprawowanego nadzoru nie wyegzekwowano od PGW WP obowiązku przekazywania cyklicznych informacji o wykonaniu planu finansowego PGW WP, pomimo zapotrzebowania na dane dotyczące informacji o wykonaniu planu

finansowego PGW WP, zgodnie z pismem z 30 grudnia 2020 r. wystosowanym w związku ze sprawowanym przez Ministra nadzorem nad działalnością PGW WP. W MI nie egzekwowano w 2023 r. sprawozdań częściowych o bieżącym wykonaniu planu finansowego PGW WP, co w ocenie NIK spowodowało przekroczenie wydatków majątkowych. MI dopuściło do zaplanowania przez PGW WP przychodów z tytułu opłat za usługi wodne i opłat podwyższonych w oparciu o nieobowiązujące w 2023 r. jednostkowe stawki opłat za usługi wodne, co było działaniem nierzetelnym i świadczyło o nieskutecznych mechanizmach kontroli zarządczej w tym zakresie.

Szczegółowe badanie wykorzystania środków z rezerw celowych budżetu państwa – zwiększających limit wydatków w części 22 wykazało, że wydatki sfinansowane tymi środkami wynikały z faktycznych potrzeb i poniesione zostały na cele określone w decyzjach Ministra Finansów. Korekty dotyczące niewykorzystania środków z poz. 4 rezerw celowych wynikały z nierzetelnej weryfikacji możliwości wykorzystania środków, o uruchomienie których występowało MI w październiku 2023 r.

Kontrola 3 postępowań o udzielenie zamówień publicznych, w wyniku których w 2023 r. wydatkowano 376,5 tys. zł wykazała, że przeprowadzono je zgodnie z obowiązującymi przepisami, a poniesione wydatki były celowe i gospodarne oraz służyły realizacji zadań.

Szczegółowe badanie próby wydatków dysponenta III stopnia udokumentowanych 13 dowodami księgowymi nie wykazało nieprawidłowości.

Nie stwierdzono również nieprawidłowości w wydatkach sfinansowanych z budżetu środków europejskich.

### **3. Sprawozdawczość**

#### **3.1 Sprawozdania**

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia przez Ministra (dysponenta części 22 – „Gospodarka wodna”) rocznych sprawozdań i sprawozdań jednostkowych Ministerstwa (dysponenta III stopnia):

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23);
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27);
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28);
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy);
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE);
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1);
- o zatrudnieniu i wynagrodzeniach (Rb-70).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdanie za IV kwartał 2023 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez Ministra (dysponenta części 22) na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i MI – urzędu obsługującego Ministra). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych Ministerstwa (dysponenta III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sporządzono je terminowo.

Niemniej jednak badanie ww. sprawozdań, wykazało, że:

- sprawozdanie Rb-70 zarówno Ministerstwa (dysponenta III stopnia) jak i Ministra (dysponenta głównego) nie przedstawiało rzetelnych danych o stanie zatrudnienia i wynagrodzeniu osób wykonujących pracę w ramach części 22, a więc było nierzetelne, tj. nieprawidłowe pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” w obszarze „Wydatki”);
- sprawozdanie Rb-BZ1 zawierało mierniki dla zadania 12.5 „Ochrona wód i gospodarowania zasobami wodnymi” oraz podzadania 12.5.1. „Kształtowanie, ochrona i wykorzystanie zasobów wodnych”, które uniemożliwiały określenie stopnia osiągnięcia celu dla wyznaczonego dla tego zadania i podzadania, a więc było nierzetelne, tj. nieprawidłowe pod względem merytorycznym (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Pozostałe sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym.

(akta kontroli str. 739-765, 1507-1510, 1523-1525, 1554-1565)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

Ustalenie mierników dla zadania 12.5 „Ochrona wód i gospodarowania zasobami wodnymi” oraz podzadania 12.5.1. „Kształtowanie, ochrona i wykorzystanie zasobów wodnych” w sposób uniemożliwiający określenie stopnia osiągnięcia celu wyznaczonego dla tego zadania i podzadania spowodowało, że sprawozdanie Rb-BZ1 było nieprawidłowe pod względem merytorycznym.

W sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1 dysponenta III stopnia i dysponenta głównego) funkcji 12. „Środowisko”, w zadaniu 12.5.W „Ochrona wód i gospodarowanie zasobami wodnymi” określono cel: zapewnienie zrównoważonego gospodarowania wodami oraz określono nazwę miernika – liczba przyjętych/zatwierdzonych przez kierownictwo resortu dokumentów z obszaru ochrony wód i gospodarowania wodami (w szt.). Miernik ten nie pozwalał na monitorowanie poziomu realizacji zadania ponieważ zatwierdzenie sprawozdania pozostaje bez związku z celem zadania, którym jest zapewnienie zrównoważonego gospodarowania wodami. liczbą i efektywnością zadań wykazanych w tym sprawozdaniu.

Zastępca dyrektora DGWiŻŚ wyjaśnił m.in., że: „[...] przedmiotowe dokumenty są powiązane z realizacją ustawowych zadań, na które jednostki dostają dotacje [...]”.

(akta kontroli str. 723-725, 1403-1407, 2311-2313)

Osiągnięcie celu dla tego zadania powinno być mierzone liczbą zrealizowanych zadań w powiązaniu z wydatkowanymi w danym roku sprawozdawczym środkami. Natomiast zatwierdzone sprawozdania w 2023 r. dotyczyły wydatków poniesionych w 2022 r.

Wartość kwoty wykazanej w sprawozdaniu RB-BZ1 na to zadanie to ponad 2,4 mld zł – zdaniem NIK – dotyczy kosztów realizacji zadań m.in. przez PGW WP lub IMGW-PIB, a finansowanych m.in. z dotacji z budżetu państwa, a nie samej czynności zatwierdzenia przez ministra sprawozdań przygotowanych przez podmioty nadzorowane lub podległe za rok poprzedni, tj. 2022 r.

Z kolei dla podzadania 12.5.1 W „Kształtowanie, ochrona i wykorzystanie zasobów wodnych” określono cel: „zapewnienie właściwych warunków korzystania z wód”. Miernikiem dla tego podzadania był stopień zaawansowania prac nad III aktualizacją planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (w %). Do obliczenia wartości miernika przyjęto realizację zadań w roku 2023, mimo iż zadanie realizowane było w cyklu wieloletnim. Brak odniesienia do realizacji całego zadania, nie daje pełnej informacji i uniemożliwia rzetelne monitorowanie realizacji zadania.

Zastępca dyrektora DGW wyjaśnił m.in., że: „[...] Zaplanowany miernik jest mierzony poprzez stosunek zrealizowanych zadań przez PGW WP w danym roku do zadań zaplanowanych przez PGW WP w danym roku. Miernik ma na celu zobrazowanie stopnia realizacji prac zaplanowanych na okres jednego roku, bez odniesienia się do całości procesu przygotowania III aktualizacji PGW. Zgodnie z cyklem planistycznym Ramowej Dyrektywy Wodnej III aktualizacja PGW powinna zostać opracowana do 22 grudnia 2027 r. Jednocześnie postęp prac nad III aktualizacją PGW, m.in. w zakresie zgodności z *Harmonogramem i programem prac związanych ze sporządzeniem III aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (III aPGW - cykl planistyczny 2022-2027)* jest stale monitorowany przez DGW, m.in. poprzez analizę miesięcznych sprawozdań PGW WP z realizacji z działań służących opracowaniu dokumentów planistycznych wskazanych w art. 315 pkt 1-3 i 5-7 ustawy – Prawo wodne”.

(akta kontroli str. 1403-1407)

W sytuacji, gdy zadanie realizowane jest w perspektywie wieloletniej, a miernik określony w perspektywie rocznej uniemożliwia to rzetelne monitorowanie realizacji zadania ustawowego jakim jest sporządzenie III aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy „(III aPGW - cykl planistyczny 2022-2027)” wykazane 100% realizacji w 2023 r. może oznaczać 1% lub 50% całego cyklu realizacji zadania. W przypadku zadań realizowanych w perspektywie wieloletniej miernik powinien umożliwiać ocenę stopnia realizacji efektów uzyskanych z poniesionych nakładów, w sposób narastający w kolejnych latach.

(akta kontroli str. 1398-1402 )

OCENA CZĄSTKOWA

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez Ministra (dysponenta części 22) na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i MI – urzędu obsługującego Ministra). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych Ministerstwa (dysponenta III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdanie w zakresie operacji finansowych w zakresie części 22, sporządzone przez MI (dysponenta III stopnia) były zgodne z kwotami wynikającymi z ksiąg rachunkowych oraz zostały sporządzone w terminach określonych stosownymi rozporządzeniami Ministra Finansów.

Sporządzone sprawozdania NIK opiniuje pozytywnie z wyjątkiem sprawozdań:

- Rb-70 sporządzonych przez MI (dysponenta III stopnia) oraz Ministra (dysponenta głównego). Sprawozdania te nie przedstawiały rzetelnych danych o stanie zatrudnienia i wynagrodzeniu osób wykonujących pracę w ramach części budżetowej 22 w związku z tym, że dokonywano wypłat składników

wynagrodzenia pracownikom przypisanym do innej części budżetowej aniżeli część z której finansowane były ich wynagrodzenia. Tym samym sprawozdania te były nieprawidłowe pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym.

- RB-BZ1 sporządzonego nieprawidłowo pod względem merytorycznym ze względu na ustalenie mierników, dla zadania 12.5.W „Ochrona wód i gospodarowanie zasobami wodnymi” oraz podzadania 12.5.1 W „Kształtowanie, ochrona i wykorzystanie zasobów wodnych”, niepozwalających na monitorowanie osiągnięcia celu tego zadania i podzadania w powiązaniu ze środkami wydatkowanymi w 2023 roku.

(akta kontroli str. 2114-2310)

## V. Uwagi i wnioski

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

Uwaga

W ramach umowy dotacji celowej nr MI/DGWiŻŚ/2023/03/03/WF z 31 marca 2023 r. zawartej z IMGW-PIB na wykonanie zadań państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej zostało także sfinansowane utrzymywanie bieżącej działalności tej służby, mimo że działalność ta nie mieściła się w katalogu określonym w art. 127 ufp. Do wskazanych w umowie zadań ww. służby, realizowanych w ramach jej bieżącej działalności, nie przypisano wydatków, a także nie zwymiarowano efektów rzeczowych tych zadań. Uniemożliwiło to weryfikację poniesionych wydatków na etapie ich rozliczania. Powyższy stan wyjaśniono m.in. brakiem możliwości po stronie IMGW-PIB rozliczania zgodnego z wymogami określonymi dla dotacji celowej. Tym samym z uwagi na to, że dotacja celowa służy pokryciu wydatków realizowanych w związku z osiągnięciem konkretnego rezultatu, właściwą formą dofinansowania wydatków na działalność bieżącą jest dotacja podmiotowa, na co uwagę zwróciła Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej opiniując projekt przedmiotowej umowy.

NIK dostrzegając złożoność powyższej sytuacji zwraca jednak uwagę, że podstawą zawarcia umowy ww. dotacji był art. 385 ust. 2 ustawy – Prawo wodne stanowiący, że ze środków budżetu państwa w części dotyczącej gospodarki wodnej będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej finansuje się, w formie dotacji celowej, na zasadach określonych w art. 150 ufp, zadania służb państwowych, a przyjęty w Ministerstwie sposób skonstruowania ww. umowy dotacji uniemożliwił rzetelne jej rozliczenie.

Powyższe wskazywałoby na zasadność podjęcia przez Ministra działań mających na celu zapewnienie możliwości finansowania utrzymywania bieżącej działalności służby hydrologiczno-meteorologicznej inną formą dotacji niż dotacja celowa, tj. dotacją podmiotową, w sposób analogiczny do rozwiązania przyjętego w art. 256 ustawy – Prawo wodne.

Wnioski

- 1) Wzmocnienie mechanizmów kontroli zarządczej pozwalające na zapewnienie właściwego nadzoru nad PGW WP w zakresie rzetelnego planowania i wykonania planu finansowego tej jednostki.
- 2) Dokonywanie i ewidencjonowanie wydatków na wynagrodzenia we właściwych częściach budżetowych, zgodnie z faktycznym ich wykonaniem, umożliwiające przedstawienie w Rb-70 rzetelnych danych o stanie zatrudnienia i wynagrodzeniu osób wykonujących pracę w ramach części 22.

- 3) Ustalenie mierników umożliwiających monitorowanie stopnia osiągnięcia celów, zadań i podzadań w układzie budżetu zadaniowego w powiązaniu z poniesionymi nakładami.
- 4) Wzmocnienie mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie nadzoru nad przygotowaniem i realizacją umów dotacji.
- 5) Zapewnienie wyeliminowania przypadków refinansowania wydatków poniesionych przed zawarciem umowy dotacji celowej.
- 6) Zapewnienie rzetelnej weryfikacji możliwości wykorzystania środków przez PGW WP oraz IMGW-PIB w przypadku konieczności wystąpienia o uruchomienie środków z rezerwy celowej.

## VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie<sup>62</sup> umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

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

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 22 kwietnia 2024 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Michał Jędrzejczyk

*/podpisano elektronicznie/*

---

<sup>62</sup> 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.