



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Środowiska

KSI.410.1.6.2024

Pani

Joanna Kopczyńska

Prezes

Państwowego Gospodarstwa
Wodnego Wody Polskie

ul. Żelazna 59a

00-848 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. – wykonanie planu finansowego Państwowego
Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (PGW WP) ul. Żelazna 59a, 00-848 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Joanna Kopczyńska, Prezes PGW WP od 11 stycznia 2024 r. Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, funkcję kierownika jednostki pełnił Krzysztof Woś, Prezes PGW WP od 31 sierpnia 2022 r. do 10 stycznia 2024 r. (akta kontroli str. 18-19, 408)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Aleksandra Krystek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/19/2024 z 10 stycznia 2024 r.2. Katarzyna Krężałek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/20/2024 z 10 stycznia 2024 r.3. Paula Szast, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/21/2024 z 10 stycznia 2024 r.4. Beniamin Chochulski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/22/2024 z 10 stycznia 2024 r.5. Hubert Komorowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/23/2024 z 10 stycznia 2024 r. <p>(akta kontroli str. 1-10)</p>

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	<p>Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2023 r. planu finansowego PGW WP pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań. Stosownie do art. 239 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne² PGW WP jest państwową osobą prawną należącą do sektora finansów publicznych, zgodnie z art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³. Ocenie podlegały w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none">– planowanie i realizacja przychodów PGW WP, w tym działania związane z pobieraniem i egzekucją przychodów z prowadzenia własnej działalności;– planowanie i wykonanie kosztów i wydatków majątkowych oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji;– wykorzystanie dotacji z budżetu państwa, w tym przekazanych na realizację programów/projektów finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej (UE);– gospodarowanie wolnymi środkami;– sporządzenie rocznych sprawozdań za IV kwartał 2023 r. w zakresie operacji finansowych;
--------------	--

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

² Dz. U. z 2023 r. poz. 1478, ze zm., dalej: „upw”.

³ Dz.U. z 2023 poz. 1270, ze zm., dalej: „ufp”.

Zakres kontroli

- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań.

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

- analizy wykonania planu przychodów;
- analizy stanu należności pozostałych do zapłaty;
- szczegółowej kontroli prawidłowości i terminowości ustalenia wybranych należności oraz windykacji zaległości;
- analizy realizacji kosztów i wydatków majątkowych, w tym współfinansowanych z budżetu UE;
- analizy realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków;
- szczegółowej analizy próby wydatków;
- analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego;
- analizy przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji;
- analizy stanu zobowiązań;
- analizy prawidłowości sporządzenia sprawozdań.

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

III. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego na 2023 r. przez PGW WP w zakresie przychodów. Stwierdzono jednak, że w 2023 r. zaplanowano przychody z tytułu opłat za usługi wodne oraz opłat podwyższonych w oparciu o jednostkowe stawki usług wodnych nieobowiązujących zarówno w 2022 r., jak i w 2023 r., co było działaniem nierzetelnym. Ponadto nie zaplanowano przychodów z tytułu odsetek od depozytów u Ministra Finansów stosownie do art. 48 ust. 2 ufp. Było to także niezgodne z zarządzeniem Prezesa PGW WP nr 11/2019 w sprawie wprowadzenia Instrukcji w zakresie planowania zadaniowo-finansowego i realizacji budżetu w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie⁵.

Przychody PGW WP w roku 2023 zostały zrealizowane w wys. 1 747 156,7 tys. zł – o 16 133,5 tys. zł (0,9%) niższej niż planowano. W porównaniu do lat poprzednich były one: o 23,7% wyższe w porównaniu do 2020 r., o 11,7% wyższe w porównaniu do 2021 r. oraz o 19,4% niższe w porównaniu do 2022 r. Podobnie do lat poprzednich głównymi pozycjami przychodów były dotacje z budżetu państwa (49,1% przychodów ogółem) oraz przychody z działalności (37,7% przychodów ogółem).

Na koniec 2023 r. należności długoterminowe wyniosły 22 455,2 tys. zł, a należności krótkoterminowe 255 395,1 tys. zł. Należności ogółem na koniec 2023 r. były wyższe od należności ogółem na początek roku 2023 o 67 439,3 tys. zł, tj. o 32,1%. W 2023 r. przedawnieniu uległo 5 należności w łącznej wys. 2,4 tys. zł, a przeterminowaniu 166 należności w łącznej wys. 898,9 tys. zł, które spisano w pozostałe koszty działalności,

⁴ 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.

⁵ „Instrukcja w zakresie planowania zadaniowo-finansowego i realizacji budżetu w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie”, dalej: „Instrukcja planowania zadaniowo-finansowego”.

zgodnie z § 2 ust. 3 zarządzenia Prezesa PGW WP nr 71/2022 z 6 grudnia r. 2022 r. w sprawie wprowadzenia jednolitych zasad postępowania z należnościami przedawnionymi oraz przeterminowanymi uznanymi za nieściągalne.

PGW WP w 2023 r. trzykrotnie wnioskowało do Ministerstwa Infrastruktury (MI) o zmianę planu finansowego, mimo że pkt 8.1 Instrukcji planowania zadaniowo-finansowego przewidywał wyłącznie dwukrotną zmianę tego planu. Ponadto 3 wnioski zostały złożone w terminie uniemożliwiającym jego rozpatrzenie przez Ministra Infrastruktury⁶.

W zakresie gospodarowania wolnymi środkami w 2023 r. nie stwierdzono nieprawidłowości. Środki były przekazywane w depozyt do Ministra Finansów (MF) zgodnie z art. 48 ust. 2 ufp. W 2023 r. PGW WP uzyskało przychody z tytułu odsetek w wys. 17 635,5 tys. zł, tj. o 24% wyższe niż w 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykonanie planu finansowego PGW WP w 2023 r. w zakresie kosztów, biorąc pod uwagę nieprawidłowość związaną z przekroczeniem limitów wydatków majątkowych ustalonych planem finansowym w poz. VIII. 5 (wydatki majątkowe – inwestycje finansowane z przychodów PGW WP) o 28 021,9 tys. zł planu po zmianach, w poz. VIII. 6 (wydatki majątkowe – inwestycje finansowane ze środków jednostek samorządu terytorialnego) o 9 142,7 tys. zł planu po zmianach oraz limitów kosztów w poz. III. 1.9 (pozostałe koszty funkcjonowania) o 138 482,8 tys. zł planu po zmianach, skutkiem czego koszty i wydatki majątkowe poniesione z naruszeniem prawa stanowiły 3,9% łącznej kwoty zrealizowanych kosztów i wydatków majątkowych. Ponadto w 2023 r. wystąpiły 422 (z 29 525 faktur wykazanych w rejestrze zakupów PGW WP) przypadki nieterminowego uregulowania zobowiązań w wys. 124 624,4 tys. zł udokumentowanych tymi fakturami, za które naliczono i zapłacono odsetki w wys. 35,9 tys. zł. Powyższe stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp.

Zrealizowane przez PGW WP koszty w 2023 r. wyniosły 2 449 626,0 tys. zł i łącznie były o 158 189,0 tys. zł niższe niż planowano (o 6,1%). W porównaniu do lat poprzednich były one: o 55,2% wyższe w porównaniu do 2020 r., o 8,3% wyższe w porównaniu do 2021 r. oraz o 16,4% wyższe w porównaniu do 2022 r. Główną pozycję stanowiły, podobnie jak w latach ubiegłych, koszty z tytułu amortyzacji i usług obcych, które w roku 2023 stanowiły łącznie 54,6% kosztów ogółem. Koszty z tytułu amortyzacji były o 4,3% wyższe od kosztów wykonanych w 2022 r. i stanowiły 28,3% ogółem wykonanych kosztów w 2023 r., a wykonanie kosztów z tytułu pozostałych kosztów funkcjonowania, w związku z m.in. zawiązaniem rezerwy, było na poziomie 183,3% planu po zmianach. Wykonanie kosztów z tytułu usług obcych osiągnięto na poziomie 86,0% planu po zmianach. Szczegółowa analiza kosztów i wydatków (w tym wydatków majątkowych) o łącznej wartości 325 989,0 tys. zł, wykazała:

- Powierzenie przez Prezesa PGW WP obowiązków i odpowiedzialności głównego księgowego ujętych w art. 54 ust. 1 pkt 1-3 ufp osobom innym niż główny księgowy lub jego zastępcy (7 przypadków z 49 objętych próbą badania wydatków i kosztów).
- Brak kontrasygnaty głównego księgowego na umowach realizowanych w 2023 r.⁷, co było niezgodne z art. 54 ust. 1 pkt 3 ufp (4 przypadki z 49 objętych próbą badania wydatków i kosztów).
- Wprowadzenie do ksiąg rachunkowych zapisu dot. operacji gospodarczej do innego okresu sprawozdawczego niż okres, w którym wystąpiła ta operacja,

⁶ Dalej: „Minister”.

⁷ Umowy skutkujące zaciągnięciem przez PGW WP zobowiązań zawarto w 2023 r.

pomimo wpływu do PGW WP dokumentu księgowego przed terminem zamknięcia księgowania do tego okresu (1 przypadek z 49 faktur objętych szczegółowym badaniem), co było niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸.

- Przypadek dowodu księgowego na 41 811,5 tys. zł⁹, dla którego jako docelowe źródło finansowania wskazano dotację celową, mimo że na moment zawierania umowy z wykonawcą PGW WP nie podpisało z Ministrem umowy dotacji celowej, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 2 upf. PGW WP dokonało płatności przejściowej ze środków własnych, nie mogąc refundować poniesionego wydatku na podstawie umowy dotacji nr MI/DGWiŻŚ/2023/07/01/WF z 14 lipca 2023 r., tym samym zaciągnięto zobowiązane bez pokrycia, co z kolei spowodowało ujęcie operacji gospodarczej udokumentowanej tym dowodem w księgach rachunkowych w okresie sprawozdawczym niezgodnym z datą wystąpienia tej operacji, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 uor i stanowiło naruszenie pkt 1 ppkt 1.6 „Polityki rachunkowości Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie”.
- Brak potwierdzenia posiadania przez PGW WP środków finansowych w ramach ustalonego limitu przed zawarciem umów dla 27 z 49 poddanych badaniu dowodów księgowych łącznie na 104 792,7 tys. zł, wbrew § 2 ust. 5 pkt 2 zarządzenia Prezesa PGW WP nr 89/2020 z 22 grudnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia wewnętrznej procedury obiegu umów w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie¹⁰.
- Niezapewnienie rozwiązań organizacyjno-technicznych – umożliwiających bieżące monitorowanie spraw spornych, dotyczących zobowiązań i należności, pod kątem prawdopodobieństwa otrzymania wyroku niekorzystnego – niezbędnych przy podejmowaniu decyzji o tworzeniu rezerw w księgach rachunkowych PGW WP, o których mowa w art. 35d uor.

Badanie wydatków współfinansowanych z budżetu środków europejskich w ramach 2 z 49 dowodów księgowych objętych próbą badania wydatków i kosztów nie wykazało nieprawidłowości.

Otrzymane w 2023 r. dotacje z budżetu państwa zostały wykorzystane łącznie na poziomie 92,1% wartości określonych umowami dotacji. Szczegółowe badanie 3 umów dotacji wykazało, że środki możliwe do uzyskania w przypadku 1 umowy dotacji nie zostały wykorzystane. Natomiast w odniesieniu do pozostałych 2 umów objętych szczegółowym badaniem stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- nieprzekazaniu do MI sprawozdania z realizacji umowy dotacji nr MI/DGWiŻŚ/2023/03/02/WF za pierwszy kwartał 2023 r., co było niezgodne z § 6 ust. 1 tej umowy, oraz rozliczeniu 2 z 3 zwrotów dotacji po upływie terminów określonych w § 7 ust. 2 tej umowy;
- rozliczeniu środków wydatkowanych w ramach umowy dotacji nr MI/DGWiŻŚ/2023/07/01/WF w wys. 16 097,0 tys. zł na podstawie dokumentów księgowych potwierdzających zaciągnięcie zobowiązań przed datą zawarcia tej umowy, mimo że umowa nie przewidywała refundowania wydatków.

Badanie 4 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wykazało w 3 postępowaniach nieprawidłowości dotyczące:

⁸ Dz. U z 2023 r. poz. 120 ze zm., dalej: „uor”.

⁹ Dot. umowy nr KZGW/KI/2023/04 z 20 stycznia 2023 r. Dowód księgowy wpłynął do PGW WP przed terminem zamknięcia księgowania do okresu zgodnego z datą operacji gospodarczej.

¹⁰ Dalej: „Procedura zawierania umów”.

- opublikowania przez PGW WP w Biuletynie Zamówień Publicznych (BZP) ogłoszenia o wykonaniu umowy nr KZGW/KC/2023/ 5 października 2023 r., tj. 34 dni po terminie uznania przez zamawiającego całej umowy za wykonaną, co stanowiło naruszenie art. 448 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych¹¹;
- sporządzenia przez PGW WP formularza oferty stanowiącej załącznik nr 2 do specyfikacji warunków zamówienia (SWZ) do zamówienia publicznego nr KZGW/KCR/187/2023 bez umieszczenia w nim miejsca na przedstawienie przez oferentów ceny netto przedmiotu zamówienia i ceny netto wraz z kwotą podatku VAT za realizację 1 pikniku, co było niezgodne z pkt 6.1 SWZ;
- odbioru przez PGW WP przedmiotu umowy nr WA/JRP-IM/131/2023, pomimo niedostarczenia przez wykonawcę ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie lub decyzji o umorzeniu postępowania, stosownie do § 9 ust. 1 pkt 3 i ust. 10 i 11 tej umowy oraz dokonania odbioru końcowego robót 11 dni po upływie terminu wskazanego w § 9 ust. 3 tej umowy.

Ponadto stwierdzono także nieprawidłowości polegające na:

- niewykonaniu przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej (RZGW) w Krakowie decyzji Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Krakowie (MWINB) z 27 stycznia 2023 r. w terminie określonym decyzją, mimo że stan obiektu hydrotechnicznego zagrażał bezpieczeństwu, co spowodowało utrzymywanie stanu obiektu niezgodnego z wymogami art. 188 ust. 1 upw oraz art. 61 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹²;
- nieopracowaniu w 2023 r. planu zakupów inwestycyjnych ani dokumentu zawierającego równocześnie wszystkie planowane wydatki majątkowe, tj. wydatki inwestycyjne i zakupy inwestycyjne, co było niezgodne z Instrukcją planowania zadaniowo-finansowego¹³ oraz z § 38 pkt 5 lit. b regulaminu organizacyjnego PGW WP¹⁴;
- nieustaleniu mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających rzetelne monitorowanie stanu realizacji zadań inwestycyjnych PGW WP wynikających z Programu Planowanych Inwestycji (PPI), w związku z nieustaleniem mierników osiągnięcia celu w tym zakresie, co było niezgodne z pkt II. lit. B ppkt 6 standardów kontroli zarządczej określonych w § 8 ust. 3 załącznika do komunikatu Ministra Infrastruktury z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działów administracji rządowej – transport, żegluga śródlądowa, gospodarka morska oraz gospodarka wodna¹⁵;
- niesporządzeniu rocznego planu rzeczowo-finansowego, co było niezgodne z § 38 ust. 5 pkt b Regulaminu Organizacyjnego oraz pkt. 1.1. Instrukcji planowania zadaniowo-finansowego;
- przekazaniu do MI sprawozdań cząstkowych z realizacji wykonania planu finansowego PGW WP w 2023 r. z częstotliwością i w zakresie innym niż wskazane w poleceniu MI, co było działaniem nierzetelnym.

¹¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, dalej: „upzp”.

¹² Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm., dalej: „upb”.

¹³ Str. 3 „Instrukcji planowania zadaniowo-finansowego” i załącznik do niej.

¹⁴ Stanowiącego załącznik nr 2 do zarządzenia nr 41/2023 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z 31 lipca 2023 r. w sprawie zmiany regulaminu organizacyjnego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, dalej: „Regulamin Organizacyjny”.

¹⁵ Dz. Urz. MI z 2021 r. poz. 55, dalej: „Standardy kontroli zarządczej MI”.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez PGW WP skorygowane sprawozdania: Rb-BZ2 z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym oraz Rb-Z za IV kwartał 2023 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji. Podkreślenia wymaga, że sprawozdanie Rb-Z sporządzone pierwotnie 2 lutego 2024 r. było niemożliwe do zweryfikowania z księgami rachunkowymi, ponieważ w terminie opracowania przedmiotowego sprawozdania nie sporządzono zestawienia obrotów i sald. Natomiast sprawozdanie Rb-BZ2 z 12 marca 2024 r. zostało sporządzone na podstawie nietrwałych zapisów księgowych (danych z bufora). Stwierdzone nieprawidłowości wynikały z nieskutecznego wdrożenia działań naprawczych w odpowiedzi na wnioski NIK kierowane do Prezesa PGW WP po kontrolach m.in. wykonania budżetu państwa w latach 2019-2021. Do sprawozdania Rb-BZ2 sporządzono korektę 11 kwietnia 2024 r., do sprawozdania Rb-Z – 15 kwietnia 2024 r.

Sprawozdanie finansowe z wykonania planu finansowego PGW WP za 2023 r. zostało podpisane przez Prezesa PGW WP i złożone do MI 16 kwietnia 2024 r., tj. dzień po upływie terminu określonego w § 8 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie¹⁶. Następnie 18 i 19 kwietnia 2024 r. sporządzono korekty tego sprawozdania.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁷ kontrolowanej działalności

1. Wykonanie planu finansowego

OBSZAR

Planowanie przychodów i kosztów

Plan finansowy PGW WP na 2023 r. został przekazany do MI 22 września 2022 r.¹⁸, tj. w terminie wskazanym przez Ministra. Przychody ogółem zaplanowano w wys. 1 718 138,0 tys. zł, z tego najwyższe z dotacji z budżetu państwa (poz. II.2) w wys. 825 000,0 tys. zł (48,0% ogółu planowanych przychodów), następnie przychody z prowadzonej działalności (poz. II.1)¹⁹ w wys. 737 081,0 tys. zł (42,9% ogółu planowanych przychodów), pozostałe przychody (poz. II.5)²⁰ w wys. 132 229,0 tys. zł (7,7% ogółu planowanych przychodów) i środki od innych jednostek sektora finansów publicznych (poz. II.4) w wys. 23 808,0 tys. zł (1,4% ogółu planowanych przychodów).

Przychody w poz. II.1.3.1 wpływy z tytułu opłat za usługi wodne oraz opłat podwyższonych zaplanowano w oparciu o jednostkowe stawki usług wodnych nieobowiązujące zarówno w 2022 r. jak i w 2023 r. Na etapie planowania budżetu na 2023 r. obowiązywały stawki określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z 22 grudnia 2017 r. w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne²¹, a nowe, wyższe stawki weszły w życie dopiero 1 stycznia 2024 r.²². Ponadto w planie finansowym PGW WP na 2023 r. nie zaplanowano przychodów w poz. II.5.1 (odsetki od depozytów u MF lub z tytułu skarbowych papierów wartościowych), co było

¹⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 1959, dalej: „rozporządzenie w sprawie prowadzenia gospodarki finansowej PGW WP”.

¹⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁸ KFP.311.178.1.2022.

¹⁹ W tym: przychody wymienione w art. 255 ust. 1-9 upw w wys. 681 288,0 tys. zł, przychody z działalności gospodarczej w wys. 55 547,0 tys. zł i pozostałe przychody w wys. 246,0 tys. zł.

²⁰ W tym odsetki (np. z tytułu udzielonych pożyczek) w wys. 4 000,0 tys. zł.

²¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 2438.

²² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 listopada 2024 r. w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne (Dz. U. z 2023, poz.2471).

niezgodne z Instrukcją planowania zadaniowo-finansowego (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).
(akta kontroli str. 276-336, 358-398, 515-517, 833-863, 2883-2885)

Koszty ogółem zaplanowano w wys. 2 570 720,0 tys. zł, z tego najwyższą pozycję stanowiły koszty funkcjonowania (poz. III.1)²³ w wys. 2 547 720,0 tys. zł (99,1% ogółu planowanych kosztów), następnie pozostałe koszty (poz. III.3)²⁴ w wys. 18 800,0 tys. zł (0,7% ogółu planowanych kosztów) i koszty realizacji zadań (poz. III.2)²⁵ w wys. 4 200,0 tys. zł (0,2% ogółu planowanych kosztów).
(akta kontroli str. 276-336, 515-517, 2883-2885)

Zastępca Prezesa PGW WP ds. Ekonomicznych i Organizacyjnych po uchwaleniu ustawy budżetowej na rok 2023²⁶ trzykrotnie²⁷ wnioskowała do sekretarza stanu w MI o zmianę planu finansowego PGW WP, co było niezgodne z pkt 8.1 Instrukcji planowania zadaniowo-finansowego (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).
(akta kontroli str. 358-398, 833-863, 2075-2077, 2476-2488, 2883-2885)

Minister wyraził zgodę na 2 zmiany planu finansowego PGW WP, a trzeci wniosek PGW WP z 22 grudnia 2023 r. ze względu na krótki czas do zakończenia roku budżetowego, uniemożliwiający dokonanie uzgodnień z MF, pozostawił bez rozpoznania.

Po stronie przychodów dokonano zwiększenia wpływów o 45 151,7 tys. zł²⁸ na skutek zmian wprowadzonych w nw. pozycjach planu: II.2 dotacje z budżetu państwa – zwiększenie o 41 811,7 tys. zł; II.3 środki otrzymane z UE – zwiększenie o 1 840,0 tys. zł; II.4 środki od innych jednostek sektora finansów publicznych – zwiększenie o 1 500,0 tys. zł.

Po stronie kosztów dokonano zwiększenia per saldo o 37 095,0 tys. zł²⁹ na skutek zmian wprowadzonych w nw. pozycjach:

- III.1 koszty funkcjonowania – zwiększenie kosztów o 37 598,2 tys. zł, z 2 547 720,0 tys. zł do 2 585 318,2 tys. zł, w tym: w poz. III.1.2 materiały i energia – zmniejszenie kosztów o 19,0 tys. zł; w poz. III.1.3 usługi obce – zwiększenie kosztów o 27 653,7 tys. zł; w poz. III.1.4 wynagrodzenia – zwiększenie kosztów o 6 277,0 tys. zł; w poz. III.1.6 składki – zwiększenie kosztów o 1 195,0 tys. zł; w poz. III.1.9 pozostałe koszty – zmniejszenie kosztów o 8,0 tys. zł;
- III.2 koszty realizacji zadań – zmniejszenie kosztów o 503,2 tys. zł, z 4 200,0 tys. zł do 3 696,8 tys. zł.

Wprowadzone zmiany spowodowały, że zmianie uległ planowany wynik finansowy netto na koniec 2023 r. – zmniejszeniu uległa strata o 8 057,2 tys. zł³⁰. Ponadto w planie finansowym dokonano także zmian m.in.:

²³ W tym: amortyzacja w wys. 776 716,0 tys. zł, materiały i energia w wys. 200 220,0 tys. zł, usługi obce w wys. 722 511,0 tys. zł, wynagrodzenia w wys. 554 075,0 tys. zł, świadczenia na rzecz osób fizycznych w wys. 7 000,0 tys. zł, składki w wys. 112 713,0 tys. zł, podatki i opłaty w wys. 10 469,0 tys. zł i pozostałe koszty funkcjonowania w wys. 164 012,0 tys. zł.

²⁴ W tym środki na wydatki majątkowe (środki przekazane innym jednostkom na wydatki majątkowe) w wys. 18 800,0 tys. zł.

²⁵ W tym środki przekazane innym podmiotom w wys. 4 200,0 tys. zł.

²⁶ Ustawa budżetowa na 2023 r. z 15 grudnia 2022 r., Dz. U. 2023 poz. 256, ze zm.

²⁷ Wniosek nr 1/2023 z 25 lipca 2023 r. (KFP.311.115.2023.mc), wniosek nr 2/2023 z 7 grudnia 2023 r. (KFP.311.142.1.2023.apg) i wniosek nr 3/2023 z 22 grudnia 2023 r. (KFP.311.154.2023.apg).

²⁸ Z 1 718 138,0 tys. zł do 1 763 290,2 tys. zł.

²⁹ Z 2 570 720,0 tys. zł do 2 607 815,0 tys. zł.

³⁰ Z - 859 852,0 tys. zł do - 851 524,8 tys. zł.

- w poz. VII dotacje z budżetu państwa – zwiększenie o 1 059 658,1 tys. zł³¹;
 - w poz. VIII środki na wydatki majątkowe – zwiększenie o 1 047 846,4 tys. zł³²;
 - w poz. IX środki przyznane innym podmiotom – zmniejszenie o 503,2 tys. zł³³.
- (akta kontroli str. 358-398, 515-517)

1.1 Wykonanie planu przychodów

Opis stanu faktycznego

W 2023 r. przychody ogółem PGW WP zrealizowane zostały w wysokości 1 747 156,7 tys. zł, co stanowiło 99,1% planu po zmianach i 101,7% planu określonego ustawą budżetową na 2023 r.

W porównaniu do przychodów ogółem uzyskanych w 2022 r. były one niższe o 419 290,5 tys. zł, tj. o 19,4%. Uzyskanie niższych przychodów spowodowane było przeszacowaniem i zawyżeniem o 184 609,2 tys. zł zaplanowanych przychodów w pozycji II.1.3.1 wpływy z tytułu opłat za usługi wodne oraz opłat podwyższonych (co zostało opisane wyżej w podobszarze „Planowanie przychodów i kosztów” oraz w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”) oraz zmniejszonych wpływów z dotacji z budżetu państwa (poz. II.2), środków od innych jednostek sektora finansów publicznych (poz. II.4) oraz pozostałych przychodów (m.in. uzyskanych kar, grzywien, mandatów, wyegzekwowanych należności, otrzymanych kar umownych, zwrotów kosztów postępowania sądowego itp.). W porównaniu do 2020 r. i 2021 r. przychody ogółem były wyższe odpowiednio o: 334 657,0 tys. zł (tj. o 23,7%) i 183 340,4 tys. zł (tj. o 11,7%).

(akta kontroli str. 2879-2881, 2883-2885, 3514-3519)

W strukturze zrealizowanych w 2023 r. przychodów największy udział, tj. 49,1% (857 313,4 tys. zł), miały przychody z dotacji z budżetu państwa. Stanowiły one 98,8% kwoty ujętej w planie po zmianach i 80,9% wykonania w 2022 r. Przychody z prowadzonej działalności stanowiły 37,7% (657 935,4 tys. zł) uzyskanych przychodów oraz 89,3% kwoty ujętej w planie po zmianach i 104,7% wykonania w 2022 r. Źródłami tych przychodów były wpływy z tytułu:

- Przychodów wymienionych w art. 255 ust. 1-9 upw – w wys. 593 151,4 tys. zł, tj. 87,1% planu po zmianach (681 288,0 tys. zł) i 106,0% wykonania w 2022 r. (559 395,6 tys. zł), w tym:
 - Opłat za usługi wodne oraz opłat podwyższonych w wys. 501 055,6 tys. zł, tj. 79,5% planu po zmianach (630 377,0 tys. zł) i 103,2% wykonania w 2022 r. (485 563,7 tys. zł). Prezes PGW WP oświadczyła m.in., że: „Uzyskanie niższych przychodów [...] wynika z faktu, że w planie finansowym PGW WP [...] zostały one oszacowane z uwzględnieniem dodatkowych wpływów, które miały być pozyskane na skutek zmiany (podwyższenia) jednostkowych stawek opłat za usługi wodne. W związku z zaprzestaniem prac legislacyjnych w ostatnim kwartale 2022 r. nad zmianą rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne, dodatkowe przychody [...] nie zostały zrealizowane [...]”.
 - Należności za korzystanie ze śródlądowych dróg wodnych oraz urządzeń wodnych stanowiących własność Skarbu Państwa, usytuowanych na śródlądowych wodach powierzchniowych w wys. 1 183,4 tys. zł, tj. 108,5% planu po zmianach (1 091,0 tys. zł) i 9700,0% wykonania w 2022 r. (12,2 tys. zł).

³¹ Z 1 998 585,0 tys. zł do 3 058 243,1 tys. zł.

³² Z 1 287 422,0 tys. zł do 2 335 268,4 tys. zł.

³³ Z 23 000,0 tys. zł do 22 496,8 tys. zł.

- Opłat rocznych z tytułu oddania w użytkowanie gruntów pokrytych wodami, wobec których PGW WP wykonują prawa właścicielskie Skarbu Państwa w wys. 12 637,0 tys. zł, tj. 140,6 % planu po zmianach (8 987,0 tys. zł) i 128,3% wykonania w 2022 r. (9 846,9 tys. zł). Prezes PGW WP oświadczyła m.in., że uzyskanie wyższych przychodów wynikało „[...] m.in. z: ilości i zakresu składanych wniosków, których nie da się przewidzieć [...]; dużego zainteresowania gruntami pokrytymi wodami [...]; zawierania kolejnych umów [...]; zwiększonych wpływów z tytułu opłat za faktyczne bezumowne korzystanie z nieruchomości za okres poprzednich 3 lat; Zarówno w roku 2023, jak i w stosunku r/r wzrosła liczba zawieranych umów i tym samym wzrost wpływów [...]”.
- Opłat z tytułu umów dotyczących wykonywania rybactwa śródlądowego na śródlądowych wodach płynących stanowiących własność Skarbu Państwa w wys. 8 217,9 tys. zł, tj. 129,2% planu po zmianach (6 403,0 tys. zł) i 80,6% wykonania w 2022 r. (10 268,9 tys. zł). Prezes PGW WP oświadczyła, że uzyskanie wyższych przychodów wynikało m.in.: „[...] ze zmiany średniej ceny skupu decytony żyta lub pszenicy [...] z naliczenia kary umownej w związku z rozliczeniem umowy zawartej z uprawnionym do rybactwa [...]”. Ponadto dodała, że główną przyczyną uzyskania w 2023 r. niższych niż w 2022 r. przychodów z tego tytułu było „[...] sukcesywne zmniejszanie się powierzchni obwodów rybackich użytkowanych przez podmioty zewnętrzne, za które pobierane są opłaty roczne oraz czynsz dzierżawny [...]; stosowanie procedury pierwszeństwa dla zawierania nowych umów użytkowania rybackiego [...]; średnia cena decytony pszenicy, będąca podstawą do naliczenia czynszów dzierżawnych, była w 2022 r. znacząco wyższa od średniej ceny pszenicy w 2023 r. [...]”.
- Najmu i dzierżawy oraz z innych umów o podobnym charakterze obejmujących składniki majątkowe Skarbu Państwa oraz inne przychody z tytułu gospodarowania mieniem Skarbu Państwa związanym z gospodarką wodną w wys. 28 414,3 tys. zł, tj. 210,5% planu po zmianach (13 499,0 tys. zł) i 115,2% wykonania w 2022 r. (24 666,8 tys. zł). Prezes PGW WP oświadczyła, że uzyskanie wyższych przychodów wynikało „[...] m.in. z większego niż szacowano zainteresowania podmiotów najmem i dzierżawą nieruchomości; zmiany wysokości średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych [...]; zmiany wysokości górnej stawki podatku od nieruchomości; zawarcia nowych umów dzierżawy w miejsce umów użyczenia [...]”.
- Partycypacji w kosztach utrzymania wód lub urządzeń wodnych w wys. 25 846,9 tys. zł, tj. 278,7% planu po zmianach (9 273,0 tys. zł) i 158,0% wykonania w 2022 r. (16 361,0 tys. zł). Prezes PGW WP oświadczyła m.in., że uzyskanie wyższych przychodów wynikało „[...] z szacunkowych wyliczeń, których nie można dokładnie zaplanować. Wpływy uzależnione są od wartości wykonanych robót, których koszt pokrywany jest przez podmioty zobowiązane do ich ponoszenia. Ponadto w trakcie roku zawierane są nowe porozumienia i umowy partycypacyjne [...] co wpływa na wysokość uzyskanych przychodów [...]”.
- Opłaty legalizacyjnej w wys. 3 202,9 tys. zł, tj. 249,6% planu po zmianach (1 283,0 tys. zł) i 126,8% wykonania w 2022 r. (2 525,1 tys. zł). Prezes PGW WP oświadczyła m.in., że uzyskanie wyższych przychodów w ww. pozycji wynikało „[...] z ujawnienia, w trakcie interwencji oraz zgłoszeń postronnych,

większej liczby urzędzeń wodnych nieposiadających wymaganego prawem pozwolenia wodnoprawnego lub zgłoszenia wodnoprawnego [...]”.

- Opłaty za udzielenie zgody wodnoprawnej w wys. 12 539,3 tys. zł, tj. 120,9% planu po zmianach (10 375,0 tys. zł) i 123,8% wykonania w 2022 r. (10 131,6 tys. zł). Prezes PGW WP oświadczyła, że uzyskanie wyższych przychodów w ww. pozycji wynikało „[...] z większej niż zakładano liczby rozpatrywanych wniosków w tym zakresie [...]”;
- Działalności gospodarczej – w wys. 64 231,0 tys. zł, tj. 115,6% planu po zmianach (55 547,0 tys. zł) i 93,2% wykonania w 2022 r. (68 915,3 tys. zł).
- Pozostałych przychodów – w wys. 553,0 tys. zł, tj. 224,8,0% planu po zmianach (246,0 tys. zł) i 138,7% wykonania w 2022 r. (398,8 tys. zł), na które składały się m.in. opłaty za wydanie decyzji o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków w wys. 446,6 tys. zł, opłata za udostępnienie informacji z SIGW w wys. 51,3 tys. zł, opłata za udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie w wys. 51,7 tys. zł. Prezes PGW WP oświadczyła, że uzyskanie wyższych przychodów było spowodowane zwiększoną liczbą zatwierdzonych wniosków złożonych przez przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne o skrócenie okresu obowiązywania dotychczasowych taryf oraz zmiana stawki opłaty za wydanie decyzji zatwierdzającej taryfę o 14%.

Zrealizowane przychody stanowiły również wpływy z tytułu:

- Dotacji z budżetu państwa – w wys. 857 313,4 tys. zł, tj. 98,9% planu po zmianach (866 831,7 tys. zł) i 80,9% wykonania w 2022 r. (1 060 181,4 tys. zł), w tym: dotacji podmiotowej, o której mowa w art. 240 ust. 2-5 upw w wys. 730 237,7 tys. zł³⁴; dotacji na sfinansowanie zadań realizowanych przez PGW WP w ramach „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły” w wys. 6 366,7 tys. zł³⁵; dotacji na finansowanie wkładu własnego w ramach projektów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE 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 w wys. 894,8 tys. zł³⁶; dotacji na finansowanie 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” w wys. 117 801,9 tys. zł³⁷; dotacji na realizację zadań na rzecz obronności państwa w wys. 863,3 tys. zł³⁸ oraz dotacji na dofinansowanie w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa (POPC) Wirtualnego Informatora Rzecznego (WIR) w wys. 1 149,1 tys. zł.
- Środki od innych jednostek sektora finansów publicznych – w wys. 7 213,4 tys. zł, tj. 28,5% planu po zmianach (25 308,0 tys. zł) i 39,7% wykonania w 2022 r. (18 185,0 tys. zł), na które składały się: dotacje otrzymane z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) w wys. 901,8 tys. zł³⁹, środki dofinansowania przeznaczone na realizację projektów europejskich w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (PO IiŚ) w wys. 565,1 tys. zł⁴⁰ i POPC na lata 2014-2020

³⁴ Nr DGWiŻŚ-3.3123.7.2323.

³⁵ Nr MI/DGWiŻŚ/2023/04/02/WF.

³⁶ Nr MI/DGWiŻŚ/2023/04/03/WF.

³⁷ Nr MI/DGWiŻŚ/2023/03/02/WF.

³⁸ Nr BZK-3.GW.1.2021.

³⁹ Wdrażanie Planu Gospodarowania wodami w dorzeczu Wisły na przykładzie zlewni Pilicy – LIFE Pilica.

⁴⁰ Realizacja projektów: Przygotowanie dokumentacji techniczno-ekonomicznej – 565,4 tys. zł, Modernizacja śluzy oraz sterowni na stopniu wodnym Krapkowiec wraz z przebudową awanportów – 1,7 tys. zł.

w wys. 5 635,4 tys. zł⁴¹ oraz środki dofinansowania w ramach Rządowego Programu Strategicznego Hydrostrateg w wys. 111,5 tys. zł⁴². Prezes PGW WP oświadczyła, że niepełne wykonanie przychodów związane było z niepodpisaniem umów o dofinansowanie dla projektów pn. „Przeгляд i aktualizacja map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego w 3 cyklu planistycznym” oraz „III aktualizacja planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (IIIaPGW)” a także odstąpieniem od realizacji umowy zawartej z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (wfośigw) w Gdańsku. Ponadto oświadczyła, że uzyskanie w 2023 r. przychodów niższych o 10 971,6 tys. zł od wykonania w 2022 r. wynikało „[...] m.in. z faktu pomniejszenia limitu dla projektów UE w ramach perspektywy finansowej 2021-2027 (bez PTFE) oraz w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2014-2021 (MF EOG) [...] rozwiązaniu uległy umowy dotacji na realizację projektów zawartych w tych programach oraz braku realizacji części zadań [...]”.

- Pozostałe przychody – w wys. 224 694,5 tys. zł tj. 169,9% planu po zmianach (132 229,0 tys. zł) i 48,9% wykonania w 2022 r. (459 371,2 tys. zł), na które składały się: odsetki (np. z tytułu udzielonych pożyczek) w wys. 29 967,9 tys. zł, w tym odsetki od depozytów u MF lub z tytułu skarbowych papierów wartościowych w wys. 17 635,5 tys. zł oraz równowartość odpisów amortyzacyjnych w wys. 113 809,0 tys. zł. Ponadto ujęto przychody uzyskane z tytułu m.in. odsetek od nieterminowych zapłat w wys. 837,9 tys. zł, korekt odpisu aktualizującego należności w wys. 5 872,1 tys. zł, sprzedaży zlikwidowanych składników majątkowych w wys. 1 940,7 tys. zł, otrzymanych kar umownych w wys. 9 710,9 tys. zł. Prezes PGW WP oświadczyła m.in., że: „[...] z uwagi na charakter wpływów klasyfikowanych w ww. pozycji planu finansowego ich planowanie jest niezmiernie trudne, wręcz niemożliwe. W szczególności dotyczy to różnic kursowych, odsetek od nieterminowych zapłat czy przychodów finansowych niepodlegających kosztom uzyskanych przychodów, które są odsetkami od sald [...] niezapłaconych w terminie należności stanowiących późniejszy przychody PGW WP wymienionych w art. 255 ustawy Prawo wodne.”.

(akta kontroli str. 1426-1425b, 1480-1496, 1502-1549, 2876- 2892j, 2883-2885, 3514-3519)

W 2023 r. PGW WP nie uzyskało przychodów z tytułu dobrowolnych wpłat, zapisów, darowizn, w tym darowizn materialnych i środków pochodzących z fundacji oraz wpływów z przedsięwzięć organizowanych na rzecz gospodarki wodnej. W 2022 r. przychody z tego tytułu wyniosły 19,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 2883-2885, 3514-3519)

W 2023 r. nie uzyskano także, podobnie jak w latach 2021-2022, przychodów z tytułu środków otrzymanych z UE, mimo że w planie po zmianach zaplanowano wpływy w wys. 1 840,5 tys. zł. Prezes PGW WP oświadczyła, że przychody zostały ujęte w planie finansowym PGW WP z powodu wytycznych koordynatora projektu⁴³ oraz kontrolerów UE. Z uwagi na akceptację przedłożonych przez PGW WP dokumentów dopiero w marcu 2024 r., przekazanie środków nastąpiło 8 marca 2024 r.

(akta kontroli str. 1480-1496, 1502-1546, 2883-2885, 3514-3519)

⁴¹ WIR.

⁴² Innowacje dla gospodarki wodnej i żeglugi śródlądowej.

⁴³ Delft Institute for Water Education w Holandii.

Stan należności i postępowanie egzekucyjne

W 2023 r. w PGW WP obowiązywały opracowane w 2022 r. wewnętrzne zasady postępowania z należnościami⁴⁴.

(akta kontroli str. 11-17, 409-471, 694-699)

Należności ogółem wg stanu na 31 grudnia 2023 r. wyniosły 277 850,3 tys. zł i w porównaniu z 2022 r. były wyższe o 67 439,3 tys. zł, tj. o 32,1%. Należności krótkoterminowe wyniosły 255 395,1 tys. zł i były wyższe o 72 643,2 tys. zł (tj. o 39,7%) niż w 2022 r., natomiast należności długoterminowe wyniosły 22 455,2 tys. zł i były niższe niż w 2022 r. o 5 203,9 tys. zł, tj. o 18,8%. Należności krótkoterminowe stanowiły głównie opłaty za usługi wodne oraz opłaty podwyższone w wys. 157 114,1 tys. zł (wzrost o 17 272,0 tys. zł w porównaniu do 2022 r. – był uzależniony od liczby posiadanych i wydanych pozwoleń wodnoprawnych). Wśród należności długoterminowych główny tytuł stanowiły opłaty melioracyjne i inwestycyjne w wys. 11 341,8 tys. zł (zmniejszenie o 2 365,8 tys. zł w porównaniu do 2022 r.).

Pozostałe należności krótkoterminowe stanowiły m.in.:

- należności z tytułu dostaw i usług w wys. 54 807,8 tys. zł, tj. wzrost o 163,6% w porównaniu do 2022 r., spowodowany przede wszystkim z naliczonej waloryzacji do kontraktu na roboty budowlane;
- należności z tytułu partycypacji w kosztach utrzymania wód lub urządzeń wodnych w wys. 5 740,9 tys. zł, tj. wzrost o 10,3% w porównaniu do 2022 r., uzależniony od poziomu udziału partycypanta w kosztach utrzymania wód lub urządzeń wodnych;
- należności z tytułu opłaty melioracyjnej w wys. 2 659,9 tys. zł, tj. spadek o 7,8% w porównaniu do 2022 r.;
- należności z tytułu roszczeń spornych dochodzonych na drodze sądowej w wys. 111 305,0 tys. zł, tj. wzrost o 10,7% w porównaniu do 2022 r., spowodowany wzrostem liczby spraw spornych dochodzonych na drodze sądowej;
- należności z tytułu kar umownych w wys. 17 466,0 tys. zł, tj. spadek o 31,5% w porównaniu do 2022 r. wynikał z możliwości potrącania kar umownych z należnego wynagrodzenia;
- należności z tytułu udzielonych pożyczek z ZFŚS w wys. 2 621,6 tys. zł, tj. wzrost o 41,8% spowodowany zwiększoną ilością udzielonych pożyczek mieszkaniowych z ZFŚS.

Pozostałe należności długoterminowe stanowiły:

- należności z tytułu opłat za usługi wodne oraz opłaty podwyższone w wys. 5 755,2 tys. zł, tj. nieznaczny spadek o 1,2% w porównaniu do 2022 r.;
- należności z tytułu partycypacji wynikających z wieloletnich decyzji administracyjnych w wys. 2 328,0 tys. zł, tj. spadek o 13,7% w porównaniu do 2022 r.;

⁴⁴ Zarządzenie nr 70/2022 Prezesa PGW WP z 6 grudnia 2022 r. w sprawie wprowadzenia jednolitych zasad postępowania z nadpłatami należnościami oraz innymi wpłatami nienależnymi niebędącymi nadpłatami w PGW WP; zarządzenie nr 71/2022 Prezesa PGW WP z 6 grudnia 2022 r. w sprawie wprowadzenia jednolitych zasad postępowania z należnościami przedawnionymi oraz przeterminowanymi uznanymi za nieściągalne (dalej: „zarządzenie nr 71/2022”); zarządzenie nr 72/2022 Prezesa PGW WP z 6 grudnia 2022 r. w sprawie stosowania ulg w spłacie należności w PGW WP (dalej: „zarządzenie nr 72/2022”) i Zarządzenie nr 73/2022 Prezesa PGW WP z dnia 6 grudnia 2022 r. w sprawie wprowadzenia procedury dochodzenia, windykacji i egzekucji należności w PGW WP.

- kaucje w wys. 1 786,3 tys. zł, tj. nieznaczny wzrost o 0,4% w porównaniu do 2022 r.;
- kary umowne w wys. 44,0 tys. zł, tj. spadek o 35,3% w porównaniu do 2022 r.;
- pozostałe należności w wys. 1 199,9 tys. zł, tj. spadek o 66,5% w porównaniu do 2022 r. spowodowany przede wszystkim wykorzystaniem w 2023 r. dotacji w ramach projektu Life Pilica.

(akta kontroli str. 1326-1348)

W 2023 r., w Wydziale Windykacji i Egzekucji Należności w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej PGW WP⁴⁵ prowadzono łącznie 3 179 spraw dotyczących należności przekazanych do windykacji⁴⁶, łącznie na 18 056,8 tys. zł⁴⁷. W WWiEN prowadzono rejestry spraw cywilnoprawnych i publicznoprawnych w celu realizacji czynności, o których mowa w art. 15 § 1 oraz art. 26 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴⁸. W 2023 r. sporządzono:

- Wezwania do zapłaty dla 694 (z 957) należności cywilnoprawnych o łącznej wartości 13 809,1 tys. zł. W przypadku pozostałych 263 (z 957) należności na 960,6 tys. zł podjęto m.in. nw. działania: dokonano zwrotu sprawy do RZGW, zawieszono sprawy z uwagi na nieuregulowany stan prawny, wystąpienie o opinię radcy prawnego. Nie podejmowano dalszych działań w przypadku śmierci dłużnika lub wcześniejszej spłaty należności przed sporządzeniem wezwania.
- Pozwy do zapłaty obejmujące 226 z 694 należności cywilnoprawnych o łącznej wartości 7 147,7 tys. zł. Na pytanie o przyczyny niesporządzenia pozwów do zapłaty dla niespłaconych należności na 4 683,3 tys. zł kierownik WWiEN wyjaśnił m.in., że: „[...] pozwy są w trakcie przygotowywania; wezwano jednostki o uzupełnienie braków w dokumentacji; zawieszenie sprawy w oczekiwaniu na opinię radcy prawnego; uzyskano informację o zgodnie dłużnika; wezwania nie zostały doręczone i trwa ustalanie aktualnego adresu dłużnika [...]”.
- Upomnienia do zapłaty dla 1 851 z 2222 należności publicznoprawnych, łącznie na 2 799,3 tys. zł. W przypadku pozostałych 371 z 2222 należności w wys. 487,8 tys. zł podjęto m.in. nw. działania: ustalano aktualne dane podmiotów, zwracano się do jednostki przekazującej dokumenty o udzielenie dodatkowych wyjaśnień, oczekiwanie na zakończenie postępowań upadłościowych lub restrukturyzacyjnych. Nie podejmowano dalszych działań w przypadku śmierci dłużnika lub wcześniejszej spłaty należności przed sporządzeniem upomnienia do zapłaty.
- Tytuły wykonawcze dla 1 024 z 1 851 należności publicznoprawnych łącznie na 1 950,6 tys. zł. Na pytanie o przyczyny niesporządzenia tytułów wykonawczych dla niespłaconych należności w wys. 66,5 tys. zł kierownik WWiEN wyjaśnił m.in., że: „[...] należności zostały spłacone po wysłaniu upomnienia; zwrócono sprawy ze względu na zgon podmiotu; [...] WWiEN wysyłał informacje o wymagalnych należnościach do nadzorców układu w przypadku postępowań restrukturyzacyjnych lub do syndyków masy upadłości w przypadku postępowań upadłościowych z uwagi na brak możliwości prowadzenia egzekucji w trakcie trwania tych postępowań [...]”.

W 2023 r. dokonano spłaty 340 z 957 należności cywilnoprawnych, łącznie na 2 221,1 tys. zł, umorzono 7 z 957, łącznie na 4,9 tys. zł, a 9 z 957, łącznie na 2 507,7 tys. zł, zostało zawieszonych. Ponadto spośród 2 222 należności

⁴⁵ Dalej: „WWiEN”.

⁴⁶ W tym 957 cywilnoprawnych i 2222 publicznoprawnych.

⁴⁷ W tym 14 769,7 tys. zł należności cywilnoprawnych i 3 287,1 tys. zł należności publicznoprawnych.

⁴⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 2505, ze zm.

publicznoprawnych spłacono 1 132 łącznie na 1 387,2 tys. zł, umorzono 9, łącznie na 0,5 tys. zł, a 23, łącznie na 38,6 tys. zł, zostało zawieszonych.

Wg stanu na 31 grudnia 2023 r. 374 z 957 należności cywilnoprawnych w wys. 12 101,6 tys. zł oraz 799 z 2222 należności publicznoprawnych w wys. 1 495,4 tys. zł przekazanych do windykacji WWiEN w 2023 r. pozostało niespłaconych.

(akta kontroli str. 1349-1383)

Zaległości ogółem na 31 grudnia 2023 r. wyniosły 14 737,7 tys. zł, w tym 13 119,5 tys. zł⁴⁹ ujętych w rejestrze należności cywilnoprawnych i 1 618,2 tys. zł⁵⁰ ujętych w rejestrze należności publicznoprawnych. Badaniem szczegółowym objęto 11 należności cywilnoprawnych łącznie na 10 716,4 tys. zł⁵¹ (81,7% wszystkich należności cywilnoprawnych) oraz 11 należności publicznoprawnych łącznie na 904,9 tys. zł⁵² (55,9% wszystkich należności publicznoprawnych) wybranych metodą celową według kryterium wartości należności i okresu przeterminowania. W ww. zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1349-1383)

W 2023 r. przedawnieniu uległo 5 należności w łącznej wys. 2,4 tys. zł, a przeterminowaniu 166 należności w wys. 898,9 tys. zł, które spisano w pozostałe koszty działalności zgodnie z § 2 ust. 3 zarządzenia nr 71/2022.

(akta kontroli str. 1349-1383)

W 2023 r. odzyskano należności w wys. 6 482,7 tys. zł⁵³. Kwota ta była wyższa w porównaniu do 2022 r. o 1 932,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 1349-1383)

W 2023 r. w PGW WP wydano 103 decyzje w sprawie udzielenia ulg w spłacie należności⁵⁴ łącznie na 290,4 tys. zł, w tym: 52 decyzje o umorzeniu należności w wys. od 0,01 zł do 13,0 tys. zł – razem 21,3 tys. zł; 4 decyzje o odroczeniu terminu płatności w wys. od 2,5 tys. zł do 4,6 tys. zł – razem 14,5 tys. zł; 28 decyzji o rozłożeniu należności na raty w wys. od 0,4 tys. zł do 327,7 tys. zł – razem 974,7 tys. zł. Badaniem szczegółowym objęto 1 postępowanie w sprawie udzielenia ulgi w spłacie należności o najwyższej wartości, tj. 327,7 tys. zł⁵⁵, stanowiącej 28,2% kwoty wszystkich należności. Zostało one przeprowadzone zgodnie z § 4 ust. 15 i 17 zarządzenia nr 72/2022, a decyzja została wydana prawidłowo, tj. na podstawie art. 67a §1 pkt 1 i art. 207 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁵⁶ oraz art. 240 ust. 4 pkt 3b i art. 300 ust. 1 i 2 upw.

(akta kontroli str. 1349-1383)

W 2023 r. Departament Usług Wodnych (DUW) w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej (KZGW) zakończył proces weryfikacji umów użytkowania gruntów pokrytych wodami, co było przedmiotem wniosku pokontrolnego w kontroli P/23/001

⁴⁹ W tym 12 313,6 tys. zł kwota główna i 805,9 tys. zł odsetki.

⁵⁰ W tym 1 494,9 tys. zł kwota główna, 116,3 tys. zł odsetki i 7,0 tys. zł koszt upomnień.

⁵¹ W tym kwota główna 9 965,0 tys. zł i odsetki 751,4 tys. zł.

⁵² W tym kwota główna 823,6 tys. zł i odsetki 81,3 tys. zł.

⁵³ W tym odsetki w wys. 346,3 tys. zł i koszty upomnienia w wys. 12,7 tys. zł.

⁵⁴ W tym: 7 decyzji wydanych przez Dyrektora RZGW Białystok, 3 decyzje wydane przez Dyrektora RZGW Bydgoszcz, 2 decyzje wydane przez Dyrektora RZGW Gdańsk, 5 decyzji wydanych przez Dyrektora RZGW Kraków, 39 decyzji wydanych przez Dyrektora RZGW Lublin, 3 decyzje wydane przez Dyrektora RZGW Poznań, 6 decyzji wydanych przez Dyrektora RZGW oraz 7 decyzji wydanych przez Dyrektora Zarządu Zlewni (ZZ) Nowy Sącz, 18 decyzji wydanych przez Dyrektora ZZ Żywiec, 4 decyzje wydane przez Dyrektora ZZ Nysa, 6 decyzji wydanych przez Dyrektora ZZ Stalowa Wola oraz po 1 decyzji wydanej przez Dyrektora ZZ Biała Podlaska, Dyrektora ZZ Przemyśl, Dyrektora ZZ Warszawa.

⁵⁵ Decyzja KR.ZUO.3.4701.5411.1.2022.RO z 19 lipca 2023 r.

⁵⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 2383, ze zm.

„Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. - wykonanie planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie”⁵⁷.

(akta kontroli str. 1574-1587, 1930-1937)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Przychody PGW WP z tytułu opłat za usługi wodne i opłat podwyższonych (poz. II.1.3.1 planu finansowego) ujęte w projekcie planu finansowego PGW WP na 2023 r. z 22 września 2022 r., zatwierdzonym przez Ministra 23 lutego 2023 r.⁵⁸, zostały przeszacowane i zawyżone o 184 609,2 tys. zł, tj. o 10,7% planu wg ustawy budżetowej i o 10,5% planu po zmianach. Ponadto w planie nie ujęto przychodów z tytułu odsetek od depozytów u MF lub z tytułu skarbowych papierów wartościowych (poz. II.5.1.1 planu finansowego) stosownie do Instrukcji planowania zadaniowo-finansowego. I tak, w poz.:

a) II.1.3.1 wpływy z tytułu opłat za usługi wodne oraz opłat podwyższonych – zaplanowano przychody w wys. 630 377,0 tys. zł, tj. o 30% wyższej niż przychody uzyskane z tego tytułu w 2022 r. (485 563,7 tys. zł) i o 28% wyższej niż przychody uzyskane z tego tytułu w 2021 r. (493 089,5 tys. zł). W uzasadnieniu do formularza PF-OSPR do projektu budżetu państwa⁵⁹ wskazano, że zwiększone przychody z tego tytułu spowodowane są wzrostem jednostkowych stawek opłat w granicach ustawowych stawek górnych za usługi wodne realizowane przez przedsiębiorstwa wodociągowo-komunalne, pomimo że na etapie planowania budżetu obowiązywały stawki określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z 22 grudnia 2017 r w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne, a nowe i wyższe stawki weszły w życie dopiero 1 stycznia 2024 r. Udział zaplanowanych wpływów z tego tytułu stanowił 37% (z 1 718 138,0 tys. zł) planowanych przychodów ogółem wg ustawy budżetowej, tym samym było to istotne źródło planowanych przychodów.

(akta kontroli str. 290-341)

Zastępca Prezesa PGW WP ds. Ekonomicznych i Organizacyjnych wyjaśniła m.in., że: „[...] Wypełnione formularze planistyczne w zakresie m.in. przychodów z tytułu opłat za usługi wodne oraz opłat podwyższonych wraz z opisem zostały zaakceptowane przez Dyrektora Departamentu Usług Wodnych i przekazane do Departamentu Finansowo-Księgowego za pośrednictwem EZD w dniu 8 lipca 2022 r. W pozycji II.1.3.1. przedstawiono planowane na 2023 r. przychody w wys. 445 767,8 tys. zł. Kwota ta była sumą przychodów ujętych w planach częściowych opracowanych w zakresie Pionu Usług Wodnych i przekazanych do Departamentu Usług Wodnych z 11 RZGW oraz Wydziału Opłat i Opomiarowania w KZGW [...]”. Ponadto zeznała m.in.: „[...] Trudno mi odpowiedzieć na pytanie dlaczego zaplanowano przychody w oparciu o stawki nieobowiązujące, uważam że nie powinny być w takiej kwocie ujęte w planie [finansowym – przypis kontrolera] Nie mam wiedzy odnośnie ustaleń poczynionych pomiędzy Dyrektorem Finansowym [Dyrektorem Departamentu Finansowo-Księgowego – przypis kontrolera] a komórką merytoryczną. Nie wiem czy kwota 630 377,0 tys. zł była ustalona bezpośrednio przez samego Dyrektora Finansowego ani skąd ta kwota się wzięła”.

(akta kontroli str. 1384-1392, 1480-1496)

Dyrektor DUW wyjaśniła, że: „Pierwotnie planowano [przychody z tytułu opłat za usługi wodne i opłat podwyższonych – przypis kontrolera] w oparciu o stawki obowiązujące w 2022 r., które obowiązują także obecnie. Stawek nie zmieniono od

⁵⁷ Wniosek nr 1.

⁵⁸ DGWiŻŚ-6.75.18.2023.JM.

⁵⁹ Z 22 września 2022 r.

2018 r. Kwoty, które były planowane na 2023 r. wynosiły 445 767,8 tys. zł. Na prośbę wystosowaną z Ministerstwa Infrastruktury przygotowano projekt rozporządzenia zmieniającego jednostkowe stawki opłat za usługi wodne. Projekt PF-OSPR z uwzględnieniem nowych stawek opłat za usługi wodne określonych w projekcie rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającym rozporządzenie w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne został przygotowany poza Departamentem Usług Wodnych. Obecnie nie mam dostępu do korespondencji inicjującej sprawę zmiany rozporządzenia, znajduje się ona prawdopodobnie w Biurze Prezesa”.

Na pytanie o to, czy przychody z tytułu opłat za usługi wodne oraz opłat podwyższonych wraz z opisem, ujęte w formularzu PF-OSPR z 22 września 2022 r. w wys. 630 377,0 tys. zł zostały przez dyrektora DUW zaakceptowane i przekazane do Departamentu Finansowo-Księgowego (DFK) dyrektor DUW wyjaśniła, że posiada dokumentację w EZD w zakresie planowania przychodów w wys. 445 767,8 tys. zł i nie odnajduje dokumentacji dotyczącej zwiększenia przychodów z ww. tytułu.

(akta kontroli str. 1393-1394)

Dyrektor DFK zeznał m.in., że: „Musiał być wniosek z Departamentu Usług Wodnych o dokonanie zmiany w planie. [...] W oparciu o wniosek z tego Departamentu przyjęto kwoty przychodów skazane w planie finansowym. Pamiętam, że w 2022 r. były składane wnioski do Ministra Infrastruktury w sprawie podwyższenia stawek w różnych kategoriach o różną wielkość. Projekt był intensywnie negocjowany z Ministerstwem [Infrastruktury – przypis kontrolera]. Ostateczne uzgodnienie nastąpiło w czasie, gdy rozpoczęła się sytuacja kryzysowa na Odrze. Nie mam wiedzy, czy rozporządzenie weszło w życie. Kwota 630 377,0 tys. zł musiała zostać wskazana przez Departament Usług Wodnych. Takie wyliczenie musiało zostać wykonane przez ten departament, ponieważ żaden inny departament merytoryczny w KZGW nie dysponował danymi umożliwiającymi sporządzenie takich wyliczeń.”.

(akta kontroli str. 2842-2871)

Zaplanowanie przychodów z tytułu opłat za usługi wodne i opłat podwyższonych w oparciu o nieobowiązujące w 2022 r. i 2023 r. jednostkowe stawki opłat za usługi wodne było działaniem nierzetelnym. Ponadto brak wiedzy zastępcy Prezesa PGW WP ds. Ekonomicznych i Organizacyjnych na temat przyczyn zmian dokonanych w zakresie planowanych przychodów w poz. II.1.3.1 świadczy o nieprawidłowym nadzorze nad wykonywaniem zadań realizowanych przez podległy jej DFK. Tym samym nie został zachowany standard kontroli zarządczej określony w załączniku do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁶⁰, w rozdziale II lit. C., w punkcie 11 („Nadzór”), stosownie do którego należało prowadzić nadzór nad realizacją zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.

b) II.5.1.1 odsetki od depozytów u MF lub z tytułu skarbowych papierów wartościowych – nie ujęto przychodów z ww. tytułu, pomimo że w Instrukcji planowania zadaniowo-finansowego w planie finansowym państwowej osoby prawnej (PF-OSPR) w pozycji przychody ogółem należało je uwzględnić. W latach 2020-2022 wykonanie planu finansowego w tej pozycji wyniosło odpowiednio: 604,9 tys. zł, 502,2 tys. zł i 14 219,6 tys. zł. W uzasadnieniu do formularza PF-OSPR do projektu budżetu państwa⁶¹ wskazano, że PGW WP w 2023 r. nie planowało osiągnięcia przychodów z tytułu odsetek od depozytów overnight, pomimo obowiązku lokowania wolnych środków w formie depozytu u MF stosownie do art. 48 ust. 2 ufp. Ponadto

⁶⁰ Dz. Urz. MF 2009 Nr 15, poz. 84, dalej: „Standardy kontroli zarządczej MF”.

⁶¹ Z 22 września 2022 r.

przedłożone Ministrowi zmiany planu finansowego w pozycji II.5.1.1 wskazywały wartość „0”, mimo że na dzień zatwierdzenia przez zastępcę głównego księgowego wniosku nr 1/2023 o zgodę na zmianę w planie finansowym PGW WP (korekta nr 3), tj. 26 lipca 2023 r., przychody z tego tytułu w pozycji II.5.1.1 wyniosły 8 725,3 tys. zł, a w przypadku wniosku nr 2/2023 zatwierdzonego przez głównego księgowego 7 grudnia 2023 r. przychody w pozycji II.5.1.1 wyniosły 16 592,1 tys. zł. Przychody z ww. tytułu w wys. 22 000,0 tys. zł ujęto dopiero we wniosku nr 3/2023 o zmianę planu finansowego PGW WP z 22 grudnia 2023 r., który pozostał nierozpatrzone.

(akta kontroli str. 290-398, 821-830, 833-863, 2883-2885)

Prezes PGW WP oświadczyła m.in., że: „Przychody [...] uwzględniono we wniosku nr 3 o zgodę na zmianę w planie finansowym PGW Wody Polskie złożonym do Ministerstwa Infrastruktury [...] 22 grudnia 2023 r. w wys. 17 000,0 tys. zł [...] W związku z długotrwałym procedowaniem wniosków o zgodę na dokonanie zmian w planie finansowym [...] podjęto decyzję o uwzględnieniu zmian planu finansowego w zakresie przychodów i kosztów bieżących w jednym, końcowym wniosku [...]”.

(akta kontroli str. 1502-1546)

Zastępca Prezesa PGW WP ds. Ekonomicznych i Organizacyjnych zeznała m.in.: „[...] Nie miałam możliwości zapoznania się ze sprawozdaniem z wykonania planu finansowego przekazanego do Ministerstwa Infrastruktury 4 kwietnia br. Zostałam odwołana 29 marca br.”. Ponadto na pytanie o przyczyny ujęcia przychodów z ww. tytułu dopiero we wniosku nr 3/2023 o zgodę na zmianę w planie finansowym PGW WP z 22 grudnia 2023 r. zeznała, że „[...] prawdopodobnie dopiero wtedy była możliwość wnioskowania o tę zmianę [...] Wniosek ten urealniał wykonanie planu. Inicjatywa wyszła ze strony Departamentu Finansowo-Księgowego, który czuwa nad realizacją wykonania planu finansowego, stąd konieczność złożenia tego wniosku.”

(akta kontroli str. 1480-1496)

Dyrektor DFK wyjaśnił m.in., że: „[...] Odsetki od depozytów [...] nie były planowane w planie finansowym, ponieważ Departament Ekonomiczny nie dysponował żadnymi narzędziami umożliwiającymi zarządzanie płynnością w sposób umożliwiający jakiegokolwiek zaawansowane zarządzanie płynnością i planowanie zarówno depozytów jak i przychodów z odsetek od tych potencjalnych depozytów”

(akta kontroli str. 2842-2871)

Powyższe zaniechanie należy uznać za postępowanie nierzetelne. NIK wskazuje, że lokowanie wolnych środków w depozycie u MF było jedyną formą gospodarowania tymi środkami przez PGW WP w 2023 r., zatem możliwe było oszacowanie przychodów z tego tytułu w oparciu o dane z lat ubiegłych. Ponadto należy zauważyć, że zmiany w planie finansowym należało wprowadzać w 2023 r. wyłącznie w przypadku zaistnienia ważnych przyczyn niemożliwych do przewidzenia na etapie tworzenia planu, a nie w celu „urealnienia” wykonania planu finansowego, a więc dostosowywania planu do jego wykonania.

1.2 Wykonanie planu kosztów

Opis stanu faktycznego

W 2023 r. poniesiono koszty ogółem w wys. 2 449 626,0 tys. zł, co stanowiło 93,9% planu po zmianach i 116,4% kosztów poniesionych w 2022 r., w tym koszty funkcjonowania wyniosły 2 432 977,2 tys. zł (99,3% kosztów ogółem), koszty realizacji zadań 3 255,5 tys. zł (0,1% kosztów ogółem), a pozostałe koszty 13 393,3 tys. zł (0,6%). W kosztach funkcjonowania dominujące pozycje stanowiły: amortyzacja – 692 722,4 tys. zł (tj. 28,3% kosztów ogółem); usługi obce – 644 930,5 tys. zł (tj. 26,3% kosztów ogółem) i wynagrodzenia – 547 654,6 tys. zł (tj. 22,4% kosztów ogółem).

(akta kontroli str. 2883-2885, 3518-3549)

Wyjaśniając przyczyny największych odchyień kosztów zrealizowanych w 2023 r. w stosunku do kosztów planowanych, Prezes PGW WP podała w odniesieniu do:

- Poz. III.1.2 – materiały i energia (62,3% planu po zmianach i 160,1% wykonania planu z 2022 r.), że:

„Niewykonanie planu w pełnej wysokości wynikało z następujących przyczyn:

- [...] mniejszego niż zakładano wzrostu energii elektrycznej, ciepłej, paliwa do samochodów i jednostek pływających,
- niższe od zakładanego zużycie energii elektrycznej na potrzeby stacji pomp, przeplawek oraz zbiorników [...],
- mniejsze od planowanego wykorzystanie paliwa do jednostek pływających,
- mniejsze od przewidywanego zużycie energii ciepłej, gazu oraz wody związane z warunkami pogodowymi,
- trudności z rozstrzygnięciem postępowań przetargowych na zakup m.in. akcesoriów samochodowych, materiałów hydraulicznych, zakupu mebli itp.”.

- Poz. III.1.4.2 – wynagrodzenia bezosobowe (70,9% planu po zmianach i 110,0% wykonania planu z 2022 r.), że:

„Niepełne wykonanie planu w przedmiotowej pozycji wynika m. in. z:

- oszczędności powstałych po zawarciu korzystniejszych niż zakładano umów z wykonawcami na m.in. wykonanie operatów rybackich niezbędnych do prowadzenia gospodarki rybackiej,
- rezygnacji z zatrudniania ekspertów merytorycznych spoza PGW Wody Polskie w ramach części zadań,
- nierozstrzygniętymi procedurami przetargowymi na realizację przedmiotu zamówienia przez osoby fizyczne [...]”.

- Poz. III.1.6.2 – Fundusz Pracy oraz Fundusz Solidarnościowy (74,8% planu po zmianach i 117,6% wykonania planu z 2022 r.), że:

„Na niepełne wykonanie w tej pozycji planu wpływ miała przede wszystkim duża rotacja pracowników, jak również zwolnienia chorobowe oraz zwolnienia z opłacania składek na Fundusz Pracy.”.

- Poz. III.1.6.4 – wpłaty na pracownicze plany kapitałowe (39,9% planu po zmianach i 134,3% wykonania planu z 2022 r.), że:

„W planie na rok 2023 założono, że z pracowniczych planów kapitałowych skorzystają wszyscy pracownicy PGW Wody Polskie, co nie sprawdziło się gdyż znaczna część osób złożyła rezygnację, natomiast część pracowników nie podlegała obowiązkowi zapisu do programu ze względu na wiek (powyżej 55 roku życia). Dodatkowo wysokość odprowadzanych składek na PPK jest ściśle związana z frekwencją pracowników.”.

- Poz. III.1.8.1 – podatek akcyzowy (79,4% planu po zmianach i 109,1% wykonania planu z 2022 r.), że:

„Niepełne wykonanie planu w 2023 r. [...] wynika z mniejszego niż zakładano zużycia energii elektrycznej podlegającej opodatkowaniu podatkiem akcyzowym. Zapotrzebowanie okazało się mniejsze, z uwagi na sprzyjające warunki pogodowe – sytuację hydrologiczną.”.

- Poz. III.1.8.3 – opłaty na rzecz budżetów samorządu terytorialnego (68,9% planu po zmianach i 123,8% wykonania planu z 2022 r.), że:

„Na wykorzystanie środków w tej pozycji planu finansowego wpłynęło mniejsze wydatkowanie środków z tytułu:

- uiszczenia opłat skarbowych,
 - uiszczenia opłat za wywóz odpadów komunalnych.”.
- Poz. III.1.8.5 – opłaty na rzecz budżetu państwa (48,5% planu po zmianach i 114,5% wykonania planu z 2022 r.), że:

„Odchylenie w tej pozycji planu finansowego 2023 r. spowodowane jest niższym wydatkowaniem środków z tytułu opłat za przejazd autostradą.”.

- Poz. III.3.1 – środki na wydatki majątkowe (środki przekazane innym jednostkom na wydatki majątkowe) – 71,2% planu po zmianach i 705,0% wykonania planu z 2022 r., że:

„Pozycja III.3.1 określa wysokość wydatków majątkowych ujętych w umowie KZGW/KZ/2023/37 z dnia 30 maja 2023 r. zawartej pomiędzy PGW Wody Polskie a Skarbem Państwa – Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska (GIOŚ), na realizację zadania pn. „Zadania związane z prowadzeniem kontroli i monitoringu wód w zakresie wdrażania dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego”. Wykonania w przedmiotowej pozycji uzależnione jest od realizacji przedmiotu umowy przez GIOŚ, a co za tym idzie wykorzystania środków finansowych. W dniu 20 grudnia 2023 r. GIOŚ przedłożył rozliczenie końcowe wraz z opisem zrealizowanych prac i przyczyn niepełnego wydatkowania środków finansowych w roku 2023.”.

- Poz. III.1.9 – pozostałe koszty funkcjonowania (183,3% planu po zmianach i 113,7% wykonania planu z 2022 r.), że:

„Wykonanie kosztów [...] ponad wartość planowaną, wynika przede wszystkim z konieczności utworzenia przez PGW Wody Polskie rezerwy na przyszłe zobowiązania, o których mowa w art. 35d ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Polityka tworzenia rezerw na potencjalne koszty/zobowiązania, w tym na przyszłe wydatki z tytułu ewentualnych roszczeń wobec PGW Wody Polskie polega na regularnym monitorowaniu stanu spornych spraw oraz tworzeniu rezerw na zobowiązania, dla których zaistnieją przesłanki do stwierdzenia, że konieczność poniesienia kosztu stała się prawdopodobna. Zawiązanie rezerwy następuje w momencie, kiedy takie przesłanki jednoznacznie wystąpią. Ocena prawidłowości tworzenia rezerw przez PGW Wody Polskie jest co roku weryfikowana przez biegłych rewidentów i stanowi istotny element badania sprawozdań finansowych PGW Wody Polskie.” (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1502-1546)

Wyjaśniając przyczyny największych odchyłeń zrealizowanych w 2023 r. kosztów od kosztów wykonanych w 2022 r., Prezes PGW WP podała w odniesieniu do:

- Poz. III.1.2 – materiały i energia (wykonanie stanowiło 160,1% wykonania w 2022 r.), że:

„Realizacja planu we wskazanej wysokości umożliwiła zabezpieczenie podstawowych potrzeb związanych z funkcjonowaniem PGW Wody Polskie w powyższym zakresie. Wzrost kosztów dostaw materiałów, towarów, energii, gazu itd. w stosunku do 2022 r. jest efektem agresji Rosji na Ukrainę oraz rosnącej inflacji. Skutkiem tej sytuacji były utrudnienia w dostępie do towarów, materiałów, robót i usług oraz znaczący wzrost ich cen.”.

- Poz. III.1.3 – usługi obce (wykonanie stanowiło 123,0% wykonania w 2022 r.), że:
„Wykonanie kosztów usług obcych w wys. 644 930,5 tys. zł umożliwiło zabezpieczenie podstawowych zadań PGW Wody Polskie w powyższym zakresie. [...] konieczność realizacji [...] decyzji nakazowych wydanych przez organy nadzoru budowlanego w zakresie mienia administrowanego przez PGW Wody Polskie. Na wzrost kosztów usług w stosunku do 2022 r. wpłynęła także agresja Rosji na Ukrainę oraz rosnąca inflacja, skutkiem czego były utrudnienia w dostępie do robót i usług oraz znaczący wzrost cen.”
- Poz. III.1.5 – świadczenia na rzecz osób fizycznych (wykonanie stanowiło 141,4% wykonania w 2022 r.), że:
„Wzrost kosztów w stosunku do roku 2022 wynika ze znacznego wzrostu cen towarów i usług.”
- Poz. III.1.8.3 – opłaty na rzecz budżetów samorządu terytorialnego (wykonanie stanowiło 123,8% wykonania w 2022 r.), że:
„Wzrost powyższych kosztów jest niezależny do PGW Wody Polskie, wynika z decyzji wydanych przez organy samorządu terytorialnego w zakresie poszczególnych opłat.”
- Poz. III.2 – koszty realizacji zadań (wykonanie stanowiło 195,7% wykonania w 2022 r.), że:
„W przedmiotowej pozycji prezentowane są koszty realizowanego przez Główny Inspektora Ochrony Środowiska zadania pn. „Zadania związane z prowadzeniem kontroli i monitoringu wód w zakresie wdrażania dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenie rolniczego”. Wysokość wykonania ww. kosztów uzależniona jest od realizacji i wykorzystania środków udzielonych GIOŚ umową o dofinansowanie.”
- Poz. III.3.1 – środki na wydatki majątkowe (środki przekazane innym jednostkom na wydatki majątkowe) – wykonanie stanowiło 705,0% wykonania w 2022 r.:
„Powyższa pozycja obejmuje wysokość wykorzystania przez Główny Inspektora Ochrony Środowiska środków majątkowych na realizację zadania pn. „Zadania związane z prowadzeniem kontroli i monitoringu wód w zakresie wdrażania dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenie rolniczego”. Wysokość wykonania tej pozycji uzależniona jest od realizacji i wykorzystania środków udzielonych GIOŚ umową o dofinansowanie.”

(akta kontroli str. 1502-1546)

Nie wykorzystano środków finansowych ujętych w pozycji VIII.1.1. (program wieloletni „Ochrona przeciwpowodziowa i osiągnięcie korzystnego bilansu wodnego w rejonie Odry Środkowej - cofka stopnia wodnego Malczyce”), pomimo że w planie finansowym po zmianach w ww. pozycji ujęto kwotę 30 000,0 tys. zł. Prezes PGW WP oświadczyła, że: „Brak możliwości wydatkowania wszystkich środków zaplanowanych na 2023 r. wynika z przedłużającego się postępowania w Krajowej Izbie Odwoławczej w wyniku kolejnego odwołania w ramach prowadzonego postępowania zamówienia publicznego”.

(akta kontroli str. 1480-1496, 1502-1546, 2883-2885, 3514-3519)

W 2023 r. została zawarta umowa⁶² pomiędzy PGW WP a GIOŚ dotycząca dofinansowania zadania⁶³ pn. „Zadania związane z prowadzeniem kontroli i monitoringu wód w zakresie wdrażania dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego” na 22 496,8 tys. zł. W przedłożonym przez GIOŚ końcowym rozliczeniu umowy ujęte zostały wydatki w wys. 16 648,8 tys. zł.

Prezes PGW WP wyjaśniła m.in.: „Mniejsze wykorzystanie środków w stosunku do kwoty określonej w umowie wynikało z niezrealizowania przez GIOŚ dwóch zadań, z powodu braku ofert w postępowaniu o zamówienie (działanie 1.5) oraz braku czasu na realizację zadania, z uwagi na długotrwałą procedurę wyboru wykonawcy [...] oszczędności wynikające z rozstrzygniętych postępowań przetargowych. [...]”.

(akta kontroli str. 1502-1546)

Wynagrodzenia

Przeciętne planowane zatrudnienie w PGW WP w 2023 r. określono na 6 635 etatów, przy zatrudnieniu 6 730 osób. W 2023 r. przeciętne zatrudnienie wyniosło 6 696 osób zatrudnionych na 6 582 etatach, co stanowiło 99,5% planowanej liczby osób i 99,2% planowanych etatów. W porównaniu do 2022 r. przeciętne zatrudnienie wzrosło o 97 osób (1,5%) oraz 100 etatów (0,2%). W zarządzie PGW WP⁶⁴ zatrudnionych było przeciętnie 5,17 osoby na 5,17 etatach.⁶⁵ Wydatki na wynagrodzenia osobowe w 2023 r. wyniosły 547 667,4 tys. zł⁶⁶. W porównaniu do 2022 r. były one wyższe o 81 261,6 tys. zł, tj. 17,4%.

Prezes PGW WP wyjaśniła m.in.: „Starania zarządu PGW Wody Polskie o zwiększenie planu finansowego na wynagrodzenia osobowe, doprowadziły do zwiększenia w ustawie budżetowej na 2023 r., planu pozycji 1.4.1 (wynagrodzenia osobowe) o 25,24% w stosunku do 2022 r. Pozwoliło to na wprowadzenie w 2023 r. Regulaminu Wynagradzania i Przyznawania Innych Świadczeń Związanych z Pracą w PGW Wody Polskie oraz zwiększenie przeciętnego wynagrodzenia osobowego, a także między innymi zatrudnienie pracowników na wakujące stanowiska, zwiększając tym samym zatrudnienie w obszarze administracji. Przyczyna wzrostu wydatków na wynagrodzenia osobowe w 2023 r. w stosunku do wynagrodzeń osobowych w 2022 r. jest ściśle powiązana ze zwiększeniem planu finansowego na wynagrodzenia osobowe, [...] w stosunku do 2022 r. [...]”.

(akt kontroli str. 2667, 2879, 2876-2892j)

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2023 r. wyniosło 5 814,02 zł, w porównaniu do 2022 r. było wyższe o 885,22 zł, tj. o 18,0%. W zarządzie PGW WP przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 22 335,48 zł i w porównaniu do 2022 r. było niższe o 1 319,93 zł, tj. o 5,6%. W administracji przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 6 057,85 zł i w porównaniu do 2022 r. było wyższe o 784,81 zł, tj. o 14,9%. Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w 2023 r. wyniosły 5 115,8 tys. zł; w porównaniu do 2022 r. były one wyższe o 431,4 tys. zł, tj. o 9,2%.

Prezes PGW WP wyjaśniła: „Przyczyną wzrostu przeciętnego wynagrodzenia osobowego był proces podwyżkowy związany z wprowadzeniem Regulaminu

⁶² Nr KZGW/KZ/2023/37 z 30 maja 2023 r.

⁶³ Poprzez poz. 59 rezerw celowych budżetu państwa.

⁶⁴ Rozumiany jako kierownik jednostki oraz jego zastępcy.

⁶⁵ Okres wypowiedzenia odwołanego w 2022 r. Prezesa PGW Wody Polskie trwał dwa pierwsze miesiące w 2023 r.

⁶⁶ Kwota ta zawiera poza kwotą wskazaną w tabeli nr 2, wypłacone w 2023 r. wynagrodzenie z tytułu: dodatkowego wynagrodzenia rocznego, nagród, odpraw emerytalnych, rentowych, nagród jubileuszowych oraz ekwiwalentu za urlop (zestawienie przekazane przez dyrektora Departamentu Zarządzania Zasobami Ludzkimi 19 marca 2024 r.).

Wynagradzania i Przyznawania Innych Świadczeń Związanych z Pracę w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie oraz zwiększony limit w pozycji 1.4.1 *Wynagrodzenia osobowe w ustawie budżetowej na rok 2023.*”.

(akta kontroli str. 2476-2484a, 2485-2487, 2488, 2677)

W 2024 r. wypłacono pracownikom PGW WP dodatkowe wynagrodzenie roczne za 2023 r. w wys. 36 747 981,0 tys. zł, na podstawie zarządzenia nr 20/2023 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 4 maja 2023 r. w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie. Stosownie do pkt. 5 „Zasad nabywania prawa oraz ustalania wysokości i wypłacania dodatkowego wynagrodzenia rocznego”⁶⁷ dodatkowe wynagrodzenie roczne ustalono w wys. 8,5% sumy wynagrodzenia za pracę otrzymanego przez pracownika w ciągu 2023 r. Prezes PGW WP, jego zastępcy oraz osoby zatrudnione na stanowisku głównego księgowego i jego zastępcy nie otrzymali nagród rocznych za 2023 r.

(akta kontroli str. 2476-2484a, 2733-2734)

W 2023 r. w PGW WP⁶⁸ zawarto 57 umów zlecenia z osobami niebędącymi pracownikami jednostki kontrolowanej oraz 17 umów z osobami będącymi pracownikami PGW WP. Łączna wartość umów zawartych z pracownikami PGW WP wyniosła 64,3 tys. zł. Szczegółowym badaniem objęto 5 umów zlecenia⁶⁹ zawartych z pracownikami PGW WP w 2023 r., co stanowiło 29,4% wszystkich umów i 45,8% ich wartości⁷⁰. Przedmiotem objętych badaniem umów było sprzątnięcie pomieszczeń biurowych. Nie stwierdzono nieprawidłowości w ww. zakresie.

(akta kontroli str. 1306-1309, 2078-2450)

Zamówienia publiczne

W PGW WP opracowano plan postępowań o udzielenie zamówień na 2023 r., który opublikowano na stronie internetowej oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych 2 marca 2023 r. zgodnie z art. 23 ust. 1 upzp. W ciągu roku dokonano jego 10-krotnej aktualizacji i uzupełnienia.

(akta kontroli str. 440-465)

W lutym 2024 r.⁷¹ w PGW WP sporządzono i przekazano terminowo Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach w 2023 r., tj. zgodnie z art. 82 ust. 1 i 2 upzp. Zgodnie z ww. sprawozdaniem udzielono zamówień publicznych o łącznej wartości 2 172 986,4 tys. zł, w tym:

- zamówienia klasyczne o wartości mniejszej niż progi unijne, o których mowa w dziale III upzp, z wyłączeniem zamówień na usługi społeczne i inne

⁶⁷ „Zasady nabywania prawa oraz ustalania wysokości i wypłacania dodatkowego wynagrodzenia rocznego” stanowią załącznik nr 3 do Regulaminu wynagradzania i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie, ustalonym na mocy zarządzenia nr 20/2023 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 4 maja 2023 r. w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie.

⁶⁸ Na podstawie „Zestawienia zadań zleconych w 2022 r. pracownikom PGW WP na podstawie umów cywilnoprawnych” sporządzonego przez DFK oraz wykazu umów cywilno-prawnych (zleceń) zawartych w 2022 r. przez PGW WP z osobami niebędącymi pracownikami PGW WP, przekazanego kontrolerowi przy piśmie KF.091.1.16.2023.ejz z 21 marca 2023 r.

⁶⁹ Dwie umowy zawarte w RZGW w Poznaniu o numerach: PO.ZOO.4.273.2.2023 z 13 września 2023 r.; PO.ZOO.4.273.10.2023 z 31 października 2023 r.; 3 umowy zawarte w RZGW we Wrocławiu o numerach: WR.4.ZOO.273.5.2023 z 4 stycznia 2023 r.; WR.4.ZOO.273.4.2023 z 4 stycznia 2023 r.; WR.4.ZOO.273.2.2023 z 4 stycznia 2023 r.

⁷⁰ Wartość objętych badaniem umów zawartych z pracownikami to 29,4 tys. zł.

⁷¹ Sprawozdanie nr 2023/SPRR 00007072/01 przekazane do Urzędu Zamówień Publicznych 15 lutego 2024 r. (zgodnie z art. 82 ust.2 upzp, sprawozdanie o udzielonych zamówieniach zamawiający przekazuje Prezesowi UZP w terminie do 1 marca każdego roku następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie).

szczególne usługi – liczba postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia – 368, łączna wartość zawartych umów (netto) – 227 364,4 tys. zł,

- zamówienia o wartości równej lub przekraczającej progi unijne – liczba postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia – 434, łączna wartość zawartych umów (netto) – 696 092,7 tys. zł,
- zamówienia na usługi społeczne i inne szczególne usługi, o których mowa w art. 359 i art. 392 ust. 1 upzp – liczba postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia – 26, łączna wartość zawartych umów (netto) – 38 844,4 tys. zł,
- zamówienia, do których stosuje się przepisy ustawy, uwzględniające aspekty społeczne – liczba postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia – 594, łączna wartość zawartych umów (netto) – 788 030,8 tys. zł,
- zamówienia, do których stosuje się przepisy ustawy, uwzględniające aspekty środowiskowe lub innowacyjne – liczba postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia - 3, łączna wartość zawartych umów (netto) – 28 131,5 tys. zł,
- zamówienia udzielone z wyłączeniem stosowania przepisów ustawy – liczba postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia – 168, łączna wartość zawartych umów (netto) – 330 624,5 tys. zł.

Ponadto w 2023 r. PGW WP udzieliło zamówień klasycznych o wartości mniejszej niż 130 tys. zł oraz zamówienia sektorowe i zamówienia w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa o wartości mniejszej niż progi unijne o łącznej wartości 63 898,2 tys. zł.

(akta kontroli str.747-749)

Szczegółowym badaniem objęto 4 postępowania o udzielenie zamówień publicznych⁷² o łącznej wartości 5 278,8 tys. zł, dobrane celowo na podstawie przeprowadzonej analizy, tj.:

- nr KZGW/KCM/187/2023 „Kompleksowa organizacja 7 pikników PGW Wody Polskie promujących rybactwo, programy „Nasze Łowiska” i „Opłata Krajowa” wraz z przeprowadzeniem działań promocyjno-informacyjnych” (wartość umowy 1 320,2 tys. zł brutto). PGW WP w formularzu oferty stanowiącej załącznik nr 2 do SWZ nie uwzględnił miejsca do wpisania przez oferentów ceny netto za realizację przedmiotu umowy oraz miejsca na wpisanie ceny netto i stawki podatku VAT za realizację jednego pikniku. Ponadto ogłoszenie o wykonaniu umowy zostało opublikowane w BZP po terminie wskazanym w art. 448 upzp. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”);
- nr WR.ROZ.2711.419.2023 „Rzeka Piekieleń - naprawa muru oporowego w km 0+000 - 0+500, gm. Niemcza” (wartość umowy 162,3 tys. zł brutto);
- BI.ROZ.2712.2.2023.AG „Przebudowa zaplecza technicznego PGWWP w Mikołajkach” (wartość umowy 3 122,6 tys. zł brutto⁷³). PGW WP nie odebrało robót w terminie wskazanym w § 9 ust. 3 umowy, przedmiot umowy został odebrany i sporządzono protokół końcowy, pomimo że Wykonawca nie dostarczył ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie lub decyzji o umorzeniu postępowania stosownie do § 9 ust. 1 pkt 3 i ust. 10 ww. umowy (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”);

⁷² Dobór celowy.

⁷³ Wartość umowy ustalona na podstawie aneksu nr 3 do umowy WA/JRP-IM/131/2023 z 16 czerwca 2023 r. Pierwotna wartość umowy przed zmianami 2 932,9 tys. zł brutto.

- GD.ROZ.2711.304.2023.ZZ.2 „Najem pomieszczeń biurowych dla Zarządu Zlewni w Elblągu.” (wartość umowy 1 887,8 tys. zł brutto⁷⁴).
(akta kontroli str. 705a-707, 764-797, 811-830, 1671-1673b, 1682-1687, 1680-1681c, 1708-1712, 1719-1723, 1736-1755, 1761-1800, 1960-1971, 1978-1981, 1988-1994b, 1996-2000, 3425-3427)

Stan zobowiązań

Zobowiązania ogółem na koniec 2023 r. wynosiły 585 634,7 tys. zł i były niższe o 9 246,3 tys. zł niż w 2022 r.

Stan zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji na koniec IV kwartału roku 2023 wyniósł ogółem 105 361,3 tys. zł, w tym:

- z tytułu kredytów i pożyczek krótkoterminowych – 11 430,0 tys. zł;
- z tytułu kredytów i pożyczek długoterminowych – 93 931,4 tys. zł;

Zobowiązania według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji na koniec IV kwartału roku 2023 były niższe o 10 961,4 tys. zł niż w roku poprzednim.

-Zobowiązania wymagalne na 31 grudnia 2023 r. wyniosły 386,5 tys. zł⁷⁵.

W przypadku 422 (z 29 525) faktur wykazanych w rejestrach zakupów dokonano płatności po terminie wynikającym z zaciągniętych zobowiązań, co było niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 3 upf (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 11-17, 409-432, 802-807, 811-830, 1480-1496, 1656, 1688-1702, 1986-1987, 3177, 3203-3206, 3369-3395, 3404-3411, 3412-3421, 3436, 3460-3463, 3487-3503, 3514-3519, 3586-3589)

PGW WP zaciągnęło 21 czerwca 2018 roku pożyczkę na podstawie umowy nr 128/2018/Wn-01/NZ-WA/P o dofinansowanie w przedsięwzięcia pn.: „Budowa stopnia wodnego Malczyce” udzieloną przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Na koniec 2023 r. kapitał pozostały do spłaty wyniósł 105 769 tys. zł a odsetki zapłacone z tego tytułu w trakcie ww. roku wyniosły 7 529,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 409-432)

Dotacje

W 2023 r. Prezes PGW WP podpisał z Ministrem ⁷⁶ umów dotacji łącznie na 1 417 231,9 tys. zł (w tym dotacja podmiotowa wyniosła 724 789,0 tys. zł) udzielonych na finansowanie m.in.: wkładu własnego w ramach projektów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, zadań w ramach projektów realizowanych przez PGW WP, realizację zadań ustawowych i statutowych oraz na kontynuację realizacji zadań inwestycyjnych i utrzymaniowych. Środki finansowe na realizację ww. zadań pochodziły z rezerwy celowej⁷⁷ budżetu państwa na 2023 lub zostały określone w ustawie budżetowej na rok 2023 jako środki dotacji przewidziane dla PGW WP⁷⁸. Wartość umów w trakcie roku zwiększona została o 849 555,5 tys. zł

⁷⁴ Umowa zawarta na okres od 22 grudnia 2023 r. do 21 grudnia 2026 r.

⁷⁵ Dotyczy ostatecznych rozstrzygnięć w sprawie postępowań o zapłatę odszkodowań za zajęcie gruntów dla potrzeb inwestycji realizowanej w ramach zadania pn. „Rozbudowa prawego i lewego wału przeciwpowodziowego potoku Babica w km 0+000 – 1+354 oraz prawego i lewego wału przeciwpowodziowego rowu Buczkowskiego (wały cofkowe potoku Babica).

⁷⁶ Jedna dotacja podmiotowa: DGWiŻS-3.3123.7.2023, 6 dotacji celowych (w tym 4 inwestycyjne: MI/DGWiŻS/2023/04/03/WF, MI/DGWiŻS/2023/07/01/WF, MI/DGWiŻS/2023/04/05/WF, MI/DGWiŻS/2023/04/02/WF oraz 2 nieinwestycyjnie: MI/DGWiŻS/2023/03/02/WF, BZK-3.GW.1.2021).

⁷⁷ Określonej w części 83, poz. 4 – Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych oraz ochrona ludności, na realizację „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły” i zostały uruchomione w części 22 dziale 900 rozdziale 90078 na podstawie decyzji Ministra Finansów.

⁷⁸ Wg klasyfikacji budżetu tradycyjnego część 22, dział 900, rozdział 90025, § 2009, § 2570, § 2800, § 6220.

(do 2 266 787,4 tys. zł, tj. o 59,9%). Na podstawie tych umów PGW WP otrzymało środki ogółem 2 088 031,73 tys. zł – co stanowiło 92,1% środków możliwych do uzyskania na realizację zadań. Po dokonaniu rozliczeń, zgodnie z warunkami określonymi w umowach, PGW WP zwróciło do MI środki z 6 umów dotacji⁷⁹ w łącznej wys. 3 382,5 tys. zł. Łącznie nie wykorzystano w ramach ww. umów dotacji 182 138,2 tys. zł⁸⁰ (tj. 8% możliwych do uzyskania środków)
(akta kontroli str. 711-730, 968-969, 1263-1290)

Analiza 7 umów dotacji w zakresie wnioskowanych i otrzymanych środków oraz ich rozliczeń wykazała, że:

- w przypadku umowy nr DGWiŻŚ-3.3123.7.2023 z 17 marca 2023 r.⁸¹, której wartość początkowa wyniosła 724 789,0 tys. zł – w trakcie roku została zwiększona do 730 256,0 tys. zł, otrzymane środki wyniosły 730 256,0 tys. zł i zostały rozliczone w wys. 730 237,7 tys. zł, a zwroty wyniosły 18,3 tys. zł, zatem wykorzystanie dotacji wyniosło 99,99 %;
- w przypadku umowy nr MI/DGWiŻŚ/2023/04/03/WF z 5 kwietnia 2023 r.⁸², której wartość początkowa wyniosła 148 901,0 tys. zł – w trakcie roku została zmniejszona do 111 467,3 tys. zł, otrzymane środki wyniosły 76 792,0 tys. zł i zostały rozliczone w wys. 74 786,8 tys. zł, a zwroty wyniosły 2 005,3 tys. zł, zatem wykorzystanie dotacji wyniosło 67,1%;
- w przypadku umowy nr MI/DGWiŻŚ/2023/07/01/WF z 14 lipca 2023 r.⁸³, której wartość początkowa wynosiła 247 000,0 tys. zł – w trakcie roku została zmniejszona do 204 089,3 tys. zł, otrzymane środki wyniosły 198 227,0 tys. zł i zostały rozliczone w wys. 198 217,7 tys. zł, a zwroty wyniosły 9,3 tys. zł, zatem wykorzystanie dotacji wyniosło 97,1%;
- w przypadku umowy nr MI/DGWiŻŚ/2023/03/02/WF z 4 kwietnia 2023 r.⁸⁴, której wartość początkowa wynosiła 72 000,0 tys. zł – w trakcie roku została zwiększona do 119 590,7 tys. zł, otrzymane środki wyniosły 118 715,9 tys. zł i zostały rozliczone w wys. 117 801,9 tys. zł, a zwroty wyniosły 914,0 tys. zł, zatem wykorzystanie dotacji wyniosło 98,5%;
- w przypadku umowy nr MI/DGWiŻŚ/2023/04/05/WF z 5 maja 2023 r.⁸⁵, której wartość początkowa wyniosła 30 000,0 tys. zł (kwota umowy nie była zmieniana w trakcie roku), nie wnioskowano i nie uruchomiono środków z dotacji. Środki zostały zablokowane w budżecie dysponenta części 22-Gospodarka wodna, gdyż przedłużające się procedury wyłonienia

⁷⁹ Z wyjątkiem dotacji MI/DGWiŻŚ/2023/04/05/WF, która nie została uruchomiona w 2023 r.

⁸⁰ Suma środków nieuruchomionych i zwróconych.

⁸¹ Dotacja podmiotowa na dofinansowanie działalności bieżącej PGW WP w 2023 roku zmieniona w trakcie roku jednym aneksem nr 1 z 25 września 2023 r.

⁸² Na finansowanie wkładu własnego w ramach projektów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA oraz innych środków ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, na refundację wkładu własnego oraz jego współfinansowanie zmieniona w trakcie roku dwoma aneksami (aneks nr 1 z 2 sierpnia., aneks nr 2 z 27 grudnia 2023 r.).

⁸³ Na realizację inwestycji określonych w załączniku nr 3 do umowy, zmieniona w trakcie roku trzema aneksami (aneks nr 1 z 23 października, aneks nr 2 z 24 listopada i aneks nr 3 z 27 grudnia 2023 r.).

⁸⁴ Sfinansowanie przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie 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 zmieniona w trakcie roku czterema aneksami (aneks nr 1 z 16 maja, aneks nr 2 z 23 sierpnia, aneks nr 3 z 12 grudnia i aneks nr 4 z 27 grudnia 2023 r.).

⁸⁵ Na finansowanie projektu "Ochrona przeciwpowodziowa i osiągnięcie korzystnego bilansu wodnego w rejonie Odry Środkowej - cofka stopnia wodnego Malczyce" w ramach Wieloletniego Programu planowanego do realizacji w latach 2023 – 2026.

wykonawcy (odwołania oferentów do Krajowej Izby Odwoławczej KIO) uniemożliwiły wykonanie zadania i wykorzystania środków w 2023 r. Informację pisemną w sprawie braku możliwości wydatkowania ww. środków PGW WP przekazało do MI pismem z 15 listopada 2023 r.⁸⁶.

- w przypadku umowy nr MI/DGWiŻŚ/2023/04/02/WF z 5 kwietnia 2023 r.⁸⁷, której wartość początkowa wyniosła 192 727,9 tys. zł - w trakcie roku została zwiększona do 1 070 511,1 tys. zł, otrzymane środki wyniosły 963 177,4 tys. zł i zostały rozliczone w wys. 962 741,9 tys. zł, a zwroty wyniosły 435,5 tys. zł, zatem wykorzystanie dotacji wyniosło 89,93 %;
- w przypadku umowy nr BZK-3.GW.1.2021 z 7 października 2021 r.⁸⁸, której wartość początkowa dla roku 2023 wyniosła 1 814,0 tys. zł - w trakcie roku została zmniejszona do 873,0 tys. zł, otrzymane środki wyniosły 863,3 tys. zł i zostały rozliczone w całości w wys. 863,3 tys. zł, zatem wykorzystanie dotacji wyniosło 98,89 %.

(akta kontroli str. 711-730, 874-883, 905-964, 968-969, 2917-2920)

Szczegółowym badaniem objęto 3⁸⁹ (z 7) umowy dotacji.

Do umowy dotacji celowej nr MI/DGWiZS/2023/07/01/WF z 14 lipca 2023 r. na realizację inwestycji zostały zawarte 3 aneksy, w tym aneks nr 3 - 27 grudnia 2023 r. Na podstawie tego aneksu kwota dotacji została zmniejszona o 42 910,7 tys. zł. W rozliczeniu tej umowy ujęto dokumenty księgowe wystawione przed datą podpisania umowy, tj. 18 pozycji⁹⁰ (z 211) o łącznej wartości 16 097,0 tys. zł, pomimo że umowa nie przewidywała refinansowania poniesionych wydatków (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 711-730)

Do umowy dotacji nr MI/DGWiŻŚ/2023/03/02/WF z 4 kwietnia 2023 r., na sfinansowanie przez PGW WP zadań wynikających z Programu realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną oraz Programu Kształtowania Zasobów Wodnych, zawarto 4 aneksy, w tym aneks nr 4 – 27 grudnia 2023 r. Na podstawie tego aneksu kwota dotacji została zwiększona o 45 910,7 tys. zł. W ramach tej umowy dotacji nie sporządzono sprawozdania z I kwartału 2023 r. i dokonano zwrotów dotacji po terminie, co było niezgodnie z § 6 i § 7 ww. umowy dotacji (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 711-730)

Zastępca Prezesa ds. Ochrony przed Powodzią i Suszą oświadczył: „Jednym z powodów podpisania aneksów do umowy dotacji nr MI/DGWiZS/2023/07/01/WF i nr MI/DGWiŻŚ/2023/03/02/WF było niższe wykonanie przychodów z tytułu opłat za usługi wodne oraz opłat podwyższonych.”

(akta kontroli str. 2876-2892j, 2886-2892)

Dotacja nr MI/DGWiŻŚ/2023/04/05/WF z 5 maja 2023 r. nie została uruchomiona i nie zrealizowano zadań na które została przyznana. główną przyczyną takiego stanu

⁸⁶ znak: KNK.3131.6.1.2023.

⁸⁷ Na sfinansowanie zadań realizowanych przez PGW WP w ramach „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły” zmieniona w trakcie roku trzema aneksami (aneks nr 1 z 29 maja, aneks nr 2 z 29 sierpnia i aneks nr 3 z 20 listopada 2023 r.).

⁸⁸ Na realizację zadań na rzecz obronności państwa, zmieniona sześcioma aneksami (aneks nr 1 z 28 grudnia 2021 r., aneks nr 2 z 28 kwietnia 2022 r., aneks nr 3 z 2 grudnia 2022 r. aneks nr 4 z 29 grudnia 2022 r., aneks nr 5 z 21 marca 2023 r. i aneks nr 6 z 17 listopada 2023 r.).

⁸⁹ MI/DGWiZS/2023/07/01/WF, MI/DGWiŻŚ/2023/03/02/WF, MI/DGWiŻŚ/2023/04/05/WF

⁹⁰ pozycje: 5, 6, 14, 20, 27, 28, 29, 36, 43, 48, 62, 67, 76, 77, 94, 95, 102, 103 rozliczenia rocznego z realizacją umowy dotacji w części finansowej – Załącznik nr 6.

rzeczy była przeciągająca się procedura wyłonienia Wykonawcy spowodowana odwołaniami oferentów do KIO.

(akta kontroli str. 874-883)

W PGW WP nie wprowadzono wewnętrznych zarządzeń, procedur ani wytycznych dotyczących pozyskiwania i rozliczania dotacji.

(akta kontroli str. 1263)

Wydatki majątkowe

Wydatki majątkowe PGW WP w 2023 r. wyniosły łącznie 2 055 729,5 tys. zł, co stanowiło 88,0% planu po zmianach⁹¹, z tego:

– Inwestycje z dotacji dla PGW WP – wydatki wynikające z dokumentów strategicznych oraz utrzymania majątku Skarbu Państwa (obiekty hydrotechniczne, rzeki, potoki) – 1 276 476,7 tys. zł, tj. 98,4% planu finansowego po zmianach⁹².

– Inwestycje z budżetu środków europejskich w ramach programów: POIiŚ 2014-2020, PPTFE 2021-2027⁹³, PORiM⁹⁴, POPC Regionalne Programy Operacyjne⁹⁵, LIFE⁹⁶) PGW WP zrealizowało na poziomie 621 043,2 tys. zł, tj., 71,4% planu po zmianach⁹⁷.

Niepełne wykonanie planu finansowego po zmianach w tym zakresie spowodowane było m.in. brakiem możliwości zawarcia umowy na finansowanie projektu oraz rozwiązaniem umowy z wykonawcą ze względu na brak realizacji zadania w terminie określonym w umowie, w 2023 r. nie wyłoniono nowego wykonawcy.

– Inwestycje ze środków NFOŚiGW i wfośigw – 571,6 tys. zł, tj. 11,0% planu po zmianach.

Prezes PGW WP oświadczyła: „Niepełne wykonanie w 2023 r. limitu dla ww. środków wynika m.in. z faktu, iż na podstawie pisma Ministerstwa Infrastruktury z dnia 21 czerwca 2023 r. dotyczącego postawienia do dyspozycji w zakresie współfinansowania w roku 2023 projektów UE w ramach perspektywy finansowej 2021-2027 (bez PTFE) oraz w ramach MF EOG rozwiązaniu uległy umowy dotacji na realizację projektów zawartych w tych programach.”.

⁹¹ Zwiększenie planu finansowego do wartości 1 622 872,0 tys. zł tj. o 488 613,0 tys. zł w porównaniu do ustawy budżetowej

⁹² W 2023 r. realizowano m.in. inwestycje: „Ochrona przeciwpowodziowa Sandomierza”; „Przegląd i aktualizacja planów zarządzania ryzykiem powodziowym”; „Opracowanie II aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy wraz z dokumentami planistycznymi stanowiącymi podstawę do ich opracowania”.

⁹³ Program Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich na lata 2021-2027.

⁹⁴ Program Operacyjny Rybactwo i Morze.

⁹⁵ Regionalne Programy Operacyjne na lata 2014-2020 (dalej: „ROP”): ROP Województwa Łódzkiego 2014-2020; RPO Województwa Małopolskiego 2014-2020; RPO Województwa Mazowieckiego 2014-2020; RPO Województwa Opolskiego 2014-2020; RPO Województwa Pomorskiego 2014-2020; RPO Województwa Świętokrzyskiego 2014-2020; RPO Województwa Warmińsko-Mazurskiego 2014-2020; Wielkopolski RPO 2014-2020; RPO Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020.

⁹⁶ Program LIFE 2021-2027.

⁹⁷ W 2023 r. zrealizowano m.in. inwestycje: „Modernizacja śluzy oraz sterowni na stopniu wodnym Januszkowice wraz z przebudową awanportów”; „Modernizacja śluzy oraz sterowni na stopniu wodnym Krapkowice wraz z przebudową awanportów”; „Przywrócenie ciągłości ekologicznej Wisły i realizacja działań poprawiających funkcjonowanie korytarza swobodnej migracji rzeki Białej Tamawskiej”; „Odtworzenie ciągłości ekologicznej Wisły i dolnych odcinków rzek Soły i Skawy”; „Ochrona przeciwpowodziowa Sandomierza”; „Przywrócenie drożności morfologicznej rzeki Noteci od Pakości do Krostkowa”.

- Inwestycje finansowane z przychodów PGW WP – 175 021,9 tys. zł., tj. 119,1% planu po zmianach⁹⁸, tym samym naruszono art. 44 ust. 1 pkt 3 ufp (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).
- Inwestycje ze środków jednostek samorządu terytorialnego – 24 630,6 tys. zł, tj. 159,3% planu po zmianach⁹⁹, tym samym naruszono art. 44 ust. 1 pkt 3 ufp (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).
(akta kontroli str. 1502-1546, 2762-2768, 2883-2885, 3423-3424)

Szczegółowym badaniem objęto 49 dowodów księgowych łącznie na 325 989,0 tys. zł, co stanowiło 7,2% wszystkich poniesionych w 2023 r. kosztów i wydatków. Doboru próby do badania dowodów księgowych dokonano z zastosowaniem metody MUS – 29 dowodów łącznie na 191 936,6 tys. zł, a pozostałe 20 dowodów wybrano w sposób celowy, wg osądu kontrolera, łącznie na 134 052,4 tys. zł.

W wyniku badania stwierdzono nieprawidłowości w 30 dowodach księgowych dokumentujących poniesione koszty/wydatki łącznie na 146 622,0 tys. zł, z tego:

- 4 dowody księgowe łącznie na 2 175,8 tys. zł dotyczyły operacji gospodarczych wynikających z zawartych umów, które nie były kontrasygnowane przez głównego księgowego, ani zastępcę głównego księgowego (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”);
- w przypadku 27 dowodów księgowych (łącznie na 104 792,7 tys. zł), przed zawarciem umów nie potwierdzono posiadania przez PGW WP środków finansowych w ramach przyznanego limitu, wbrew § 2 ust. 5 pkt 2 Procedury obiegu umów (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”);
- w przypadku 3 dowodów księgowych (łącznie na 8 588,6 tys. zł) stwierdzono nieterminową zapłatę zobowiązania, co stanowiło naruszenie art. 44 ust 3 pkt 3 ufp, na mocy którego wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). Kontrahenci PGW WP nie żądali zapłaty z tego tytułu odsetek.
- w przypadku 1 dowodu księgowego na kwotę 41 811,5 tys. zł jako docelowe źródło finansowania wskazano dotację celową, pomimo że na moment zawierania umowy z wykonawcą PGW WP nie podpisało z Ministrem umowy dotacji celowej, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 2 ufp. PGW WP dokonało płatności przejściowej ze środków własnych, nie mogąc refundować poniesionego wydatku na podstawie umowy dotacji nr MI/DGWiŻŚ/2023/07/01/WF z dnia 14 lipca 2023 r., tym samym zaciągnięto zobowiązane bez pokrycia, co z kolei spowodowało ujęcie operacji gospodarczej udokumentowanej tym dowodem w księgach rachunkowych w okresie sprawozdawczym niezgodnym z datą wystąpienia tej operacji, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 uor i stanowiło naruszenie pkt 1 ppkt 1.6 „Polityki rachunkowości Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie”. Dowód księgowy wpłynął do PGW WP przed terminem zamknięcia księgowania do okresu zgodnego z datą operacji gospodarczej (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

⁹⁸ Inwestycje finansowane z przychodów Wód Polskich – plan po zmianach 428 086,0 tys. zł.

⁹⁹ W 2023 r. realizowano inwestycje: Modernizacja wału przeciwpowodziowego na odcinku rzeki Wisły w km 525+000-537+400 w gm. Łomianki (kwota 165,6 tys. zł); Rozbudowa prawego wału przeciwpowodziowego rzeki Wisły na odcinku Jabłonna – Nowy Dwór Mazowiecki (kwota 159,4 tys. zł); Polderu Żelazna. Etap I (kwota 15 056,8 tys. zł); Przebudowa wału rzeki Wisły odcinek Buraków – Sady w km 0+000-3+500 (kwota 8 034,4 tys. zł); Rozwój gospodarki turystycznej w oparciu o wykorzystanie walorów krajobrazowych w celu zagospodarowania turystycznorekreacyjnego terenu nad Zalewem Sulejowskim w miejscowości Smardzewice (kwota 1 214,3 tys. zł).

- 7 dowodów księgowych (łącznie na 20 288,1 tys. zł) dokumentowało operacje gospodarcze wykonane w ramach umów akceptowanych przez 5 osób posiadających uprawnienia tożsame z głównym księgowym¹⁰⁰, co było niezgodne z art. 54 ust. 1 pkt 1-3 ufp (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 779-797, 2021-2024, 2027-2032, 2042-2046, 2037-2040, 2051-2060, 2065-2066, 2469-2475, 2679-2718a, 2560-2568a, 2598-2676, 2760-2761, 2841)

W ramach ¹¹⁰¹ umowy o dofinansowanie z Poii 2014-2020 badaniem objęto wydatki udokumentowane 2 dowodami księgowymi łącznie na 71 128,1 tys. zł (tj. 7,8%¹⁰² wydatków dokonanych w 2023 r. przez PGW WP ze środków z budżetu Unii Europejskiej). Wydatki zostały poniesione na wykonanie robót budowlanych. Wydatki zostały poniesione w okresie kwalifikowalności, w terminie określonym fakturami.

(akta kontroli str. 2051-2060, 2505-2506, 2527-2532, 2721-2722, 2732-2733, 2795-2796, 3441-3442)

W 2023 r. w PGW WP nie utworzono planu zakupów inwestycyjnych, ani dokumentu zawierającego wszystkie planowane wydatki majątkowe, tj. wydatki inwestycyjne i zakupy inwestycyjne, co było niezgodne z Instrukcją planowania zadaniowo-finansowego, na mocy której w PGW WP powinien być sporządzony plan zakupów inwestycyjnych na 2023 r. i § 38 pkt 5 lit. b Regulaminu Organizacyjnego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 20-274, 833-869, 2463-2467)

W 2023 r.: zakończono realizację 69 z 1813 zadań z PPI z 2023 r. (tj. 3,8% zaplanowanych zadań), natomiast 225 było w trakcie realizacji (tj. 12,4% zaplanowanych zadań). Całkowity koszt zadań zakończonych w 2023 r. wyniósł 3 757 526,62 tys. zł [...] (stan na 31 grudnia 2023 r.). W 2023 r. Dyrektor Departamentu Przygotowania i Realizacji Inwestycji (DPiRI) w PGW WP raportował Ministrowi wykonanie inwestycji ewidencjonowanych w Wykazie Realizowanych Inwestycji (WRI). Monitorowaniem WRI objęte były zadania inwestycyjne znajdujące się w PPI, dla których w danym roku zapewniono źródło finansowania. Raportowano wykonanie inwestycji finansowanych z przychodów PGW WP, ujętych w WRI¹⁰³, na poziomie 108 074,5 tys. zł¹⁰⁴. Tymczasem wykonanie planu finansowego w zakresie inwestycji finansowanych z przychodów PGW WP, stosownie do danych z systemu księgowego EDEN¹⁰⁵, wyniosło 107 122,3 tys. zł, tj. było o 952,9 tys. zł niższe niż stan wykonania przedstawiony w WRI. W PPI ujęto zadania znajdujące się w kompetencjach: DPiRI, Biura Koordynacji Projektu oraz DUW. Stosownie do oświadczenia dyrektor DPiRI:

¹⁰⁰ Dotyczy osób zatrudnionych w RZGW w Poznaniu, RZGW w Krakowie, RZGW w Gdańsku, RZGW w Rzeszowie, RZGW w Gliwicach.

¹⁰¹ Nr POIS.03.02.00-00-0073/19-00 z 28 kwietnia 2020 r. wraz z aneksami: nr POIS.03.02.00-00-0073/19-01 z 18 czerwca 2021 r.; nr POIS.03.02.00-00-0073/19-02 z 26 września 2022 r.; nr POIS.03.02.00-00-0073/19-03 z 12 grudnia 2023 r.

¹⁰² Łączna kwota wydatkowana przez PGW WP w 2023 r. z umów o dofinansowanie ze środków budżetu UE to 909 464,7 tys. zł.

¹⁰³ W WRI na 2023 r. (stan na 31 grudnia 2023 r.) ujęto 121 inwestycji z udziałem środków z przychodów PGW WP, będących we właściwości Departamentu Przygotowania i Realizacji Inwestycji, Biura Koordynacji Projektu i Departamentu Usług Wodnych.

¹⁰⁴ Suma wykonania w systemie memoriałowym narastająco od początku 2023 r., wg WRI (stan na 31 grudnia 2023 r.).

¹⁰⁵ Według stanu na 31 grudnia 2023 r.

„Pozostałe Departamenty¹⁰⁶, których zadania inwestycyjne zostały wskazane w PPI, w roku 2023 prowadziły monitoring indywidualny, poza WRI.”

(akta kontroli str. 1110-1137, 2679-2718a, 2762-2767a, 2921-2927, 3430-3432)

Kontrola zarządcza

Na podstawie § 54 zarządzenia nr 92/2020 Prezesa PGW WP z 29 grudnia 2020 r. w sprawie zmiany regulaminu organizacyjnego PGW WP, wyodrębniono w Departamencie Kontroli i Audytu Wewnętrznego 2 wydziały, tj. Wydział Kontroli Zarządczej oraz Wydział Audytu Wewnętrznego, których zakres działań doprecyzowano odpowiednio w § 54 pkt 4 i 5 ww. zarządzenia.

(akta kontroli str. 20-275, 1574-1587)

Zarządzeniem Prezesa PGW WP nr 31/2023 z 3 lipca 2023 r. zmienione zostało zarządzenie Prezesa PGW WP nr 38/2019 z 14 sierpnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia Procedury „System kontroli zarządczej w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie”, określające ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy oraz opisujące zasady realizacji kontroli zarządczej w PGW WP.

Jak wyjaśniła Kierownik Wydziału Kontroli Zarządczej¹⁰⁷ celem zmiany procedury w 2023 r. była aktualizacja zapisów i załączników w związku z wprowadzeniem nowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej ministerstwa nadzorującego PGW WP ogłoszonych przez Ministra jako załącznik do Standardów kontroli zarządczej MI. Dyrektor Kontroli i Audytu Wewnętrznego wyjaśnił, że „[...] był w stałym kontakcie z MI, z uwagi na pojawiające się wątpliwości w odniesieniu do przekazanych wytycznych z Ministerstwa Infrastruktury, szczególnie w zakresie terminów i trybów przekazywania dokumentów planistycznych i sprawozdawczych oraz samych załączników. W związku z powyższym prowadzone były ustalenia z MI, od których zależało projektowanie zmian w procedurze kontroli zarządczej PGW Wody Polskie”.

(akta kontroli str. 1574-1587, 1619-1620, 1940-1941, 1940-1941)

Prezes PGW WP wywiązał się z obowiązku sporządzenia oświadczenia o stanie kontroli zarządczej w 2023 r. w terminie i szczegółowości wynikającej z rozporządzenia Ministra Finansów¹⁰⁸. Do jego sporządzenia wykorzystano informacje pochodzące z: monitorowania realizacji celów i zadań, samooceny, procesu zarządzania ryzykiem, audytu wewnętrznego, kontroli wewnętrznych i zewnętrznych oraz z częściowych oświadczeń o stanie kontroli zarządczej składanych przez kierowników komórek organizacyjnych PGW WP. Zastrzeżenia w zakresie funkcjonowania kontroli zarządczej w 2023 r. dotyczyły m.in.:

- niezgodności z przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi w szczególności w obszarze zamówień publicznych (dotyczących zamówień wyłączonych ze stosowania przepisów upzp),
- słabości w zakresie mechanizmów kontroli zarządczej w obszarze finansowo-księgowym dotyczące w szczególności: braku dostatecznego nadzoru nad przestrzeganiem wewnętrznych regulacji w tym procedury obiegu umów, instrukcji obiegu dokumentów księgowych oraz kontroli przy zawieraniu i rozliczaniu umów zleceń; braku wprowadzenia w ewidencji księgowej, na

¹⁰⁶ Departament Rybactwa i Departament Organizacyjny nadzorowały zadania z PPI, dla których łączna kwota wydatków w 2023 r. wyniosła 15 189,0 tys. zł. Zadań tych nie ewidencjonowano w WRI.

¹⁰⁷ w Departamencie Kontroli i Audytu Wewnętrznego PGW WP KZGW.

¹⁰⁸ załącznik do Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wzoru oświadczenia o stanie kontroli zarządczej z dnia 2 grudnia 2010 r., Dz.U. Nr 238, poz. 1581.

poziomie analitycznym, rozwiązań umożliwiających finansowe i rzeczowe rozliczenie otrzymanych dotacji (co zostało wykazane w wystąpieniu pokontrolnym NIK P/23/001¹⁰⁹),

- problemów z realizacją zadań utrzymaniowych, wynikający w szczególności z późnego terminu podpisania umowy dotacji celowej na zadania utrzymaniowe. W pierwszym kwartale każdego roku planowane są do realizacji zadania i wszczynane postępowania przetargowe. Bez podpisanej umowy o dofinansowanie nie ma oficjalnego zapewnienia finansowania.
- kompletności danych raportowych dot. wdrażania przez jednostki PGW WP działań wskazanych do realizacji w aPWŚK i IIaPGW,
- niespójności pomiędzy okresem sprawozdawczym (zamknięciem ksiąg), a terminem sporządzania WRI ze względu na możliwy termin jego sporządzania (po zamknięciu księgowania za miesiąc sprawozdawczy) informacje zamieszczone w WRI nie obejmowały miesiąca bieżącego — ich aktualność prezentowała stan na dzień np. 31.05.2023 r. podczas gdy sprawozdanie przekazywane było do MI w dniu 30.06.2023 r. tj. do końca miesiąca następującego po miesiącu sprawozdawczym,
- wzmocnienia sposobu informowania jednostek terenowych o zadaniach, jakie są im przypisane do realizacji w aPWŚK i IIaPGW.

(akta kontroli str. 811-830)

Zgodnie z oświadczeniem o stanie kontroli zarządczej w roku 2023 w celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej w PGW WP podjęto m.in. nw. działania:

- w ramach realizacji wniosku pokontrolnego w kontroli NIK do ewidencji księgowej wprowadzono wyróżniki pozwalające na finansowe i rzeczowe rozliczenie dotacji według wymogów określonych w dotacji. Jak wyjaśniła Dyrektor DFK „[...] zmiany były wprowadzone w ciągu 2023 r. [...] pełna funkcjonalność systemu pod kątem analityki księgowej nastąpi w 2024 r”¹¹⁰. Przeprowadzono weryfikacje poprawności losowo wybranych postępowań o udzielenie zamówień publicznych realizowanych przez PGW Wody Polskie. Przeprowadzono szkolenie z zakresu prawa zamówień publicznych dla pracowników PGW WP KZGW i RZGW. Przekazywano do komórek organizacyjnych zaangażowanych w udzielanie zamówień publicznych materiały zawierające opinie i wytyczne z zakresu prawa zamówień publicznych oraz informacje przypominające o obowiązkach wynikających z przepisów wewnętrznych i zewnętrznych regulujących obszar zamówień publicznych, zostały przeprowadzone weryfikacje poprawności losowo wybranych postępowań o udzielenie zamówień publicznych realizowanych przez PGW Wody Polskie¹¹¹;
- wprowadzono system elektronicznego obiegu dokumentów na potrzeby elektronicznego obiegu faktur kosztowych w PGW Wody Polskie (Trimtab);
- zapewniono dostęp do specjalistycznego portalu o tematyce zamówień publicznych oraz wyszukiwarki orzeczeń Krajowej Izby Odwoławczej;

¹⁰⁹ Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. – wykonanie planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

¹¹⁰ wniosek nr 2 sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym NIK P/23/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. - wykonanie planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie”

¹¹¹ wniosek nr 1 sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym NIK P/23/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. - wykonanie planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie”

- prowadzono stały kwartalny monitoring stanu realizacji działań związanych z regulowaniem stanów prawnych nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa w stosunku do których PGW Wody Polskie wykonują prawa właścicielskie i reprezentują Skarbu Państwa.

Jak wykazały ustalenia niniejszej kontroli NIK ww. działania nie były w pełni skuteczne.

(akta kontroli str. 1574-1587, 1912-1929, 1930-1937, 3416)

W planie działalności PGW Wody Polskie na rok 2023 określono mierniki określające stopień realizacji celu „Podwyższenie poziomu zabezpieczenia przed powodzią i suszą” jako liczbę zadań realizowanych finansowanych ze źródeł zewnętrznych, z planowaną wartością miernika 42 oraz liczbę zadań zrealizowanych finansowanych ze źródeł zewnętrznych z planowaną wartością miernika - 40. Zgodnie z przedłożonym sprawozdaniem z wykonania Planu działalności wskaźniki te w 2023 r. osiągnęły wartości odpowiednio 46 i 33. Nie określono miernika oraz nie zidentyfikowano ryzyka dla realizacji wszystkich zadań inwestycyjnych określonych w PPI, a tym samym nie monitorowano realizacji PPI, w tym wystąpienia stanów nieprawidłowych w 2023 r. i nie określono działań zaradczych mających służyć likwidacji skutków materializacji ryzyka (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1912-1929, 1938-1939)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zastępca Prezesa PGW WP ds. Ekonomicznych i Organizacyjnych złożyła w 2023 r. trzeci wniosek¹¹² o zmianę planu finansowego PGW WP na 2023 r., pomimo że pkt 8.1 Instrukcji planowania zadaniowo-finansowego przewidywał możliwość dwukrotnej zmiany planu. Ponadto wniosek ten złożony był w terminie uniemożliwiającym jego rozpatrzenie przez Ministra.

(akta kontroli str. 342-398, 833-869)

Zgodnie z punktem 8.1 Instrukcji planowania zadaniowo-finansowego, dokonywanie zmian w zatwierdzonych przez Prezesa PGW WP planach finansowych możliwe jest „[...] dwa razy w ciągu roku budżetowego. W terminie do 30 lipca oraz 30 października danego roku budżetowego.” Trzeci wniosek o zmianę planu finansowego PGW WP został złożony 22 grudnia 2023 r., tj. 52 dni po terminie określonym w pkt 8.1 Instrukcji planowania zadaniowo-finansowego. W odpowiedzi na wniosek Dyrektor Departamentu Gospodarowania Wodami i Żeglugi Śródlądowej w MI wskazała: „[...] iż, ze względu na krótki czas do zakończenia roku budżetowego, Ministerstwo Infrastruktury nie miało możliwości pełnego przeprowadzenia przedmiotowej zmiany. [...] Termin przekazania wniosku uniemożliwił jego uzgodnienie z ministrem Finansów, dlatego też zwracam [...] wniosek bez jego rozpoznania. Jednocześnie zwracam się z prośbą o składanie w przyszłości wniosków w terminach umożliwiających ich rozpatrzenie”.

(akta kontroli str. 342-398, 833-869)

Prezes PGW WP wyjaśniła, że: „[...] trzeci wniosek o zmianę planu finansowego nie był nadprogramowy. Złożony został w wyniku przeprowadzonej analizy osiągniętych przychodów oraz niezbędnych do poniesienia do końca roku kosztów

¹¹² wniosek nr 3/2023.

i nakładów inwestycyjnych, na podstawie wniosków jednostek i komórek organizacyjnych PGW Wody Polskie.". Zastępca Prezesa PGW WP ds. Ekonomicznych i Organizacyjnych zeznała: „Wniosek nr 3 o zmianę planu finansowego miał na celu urealnienie wydatków planu finansowego do rzeczywistego jego wykonania w zakresie wydatków majątkowych finansowanych ze środków własnych.”.

(akta kontroli str. 1480-1496, 2560-2568a)

NIK ocenia ww. działanie Zastępcy Prezesa PGW WP ds. Ekonomicznych i Organizacyjnych jako niezgodne z punktem 8.1 Instrukcji planowania zadaniowo-finansowego – nie przewidywała ona bowiem składania trzeciego wniosku o zmianę planu finansowego

2. W 2023 r. w PGW WP przekroczone plan finansowy w zakresie: wydatków majątkowych na inwestycje finansowane z przychodów PGW WP¹¹³ o 19,1%; wydatków majątkowych na inwestycje finansowane ze środków jednostek samorządu terytorialnego¹¹⁴ o 59,0% oraz w pozycji pozostałych kosztów funkcjonowania¹¹⁵ o 83,3%, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 1 pkt 3 ufp.

(akta kontroli str. 2883-2885, 2798-2803, 3504-3511)

W zakresie przekroczenia limitu wydatków majątkowych finansowanych z przychodów PGW WP, Prezes PGW WP oświadczyła: „Przyczyną przekroczenia limitu środków [...] były w głównej mierze przedłużające się procedury związane z podpisaniem umowy dotacji celowej na inwestycje. Umowa nr MI/DGWiŻŚ/2023/07/01/WF została podpisana w dniu 14.07.2023 r., a wydatki z tytułu zaciągniętych zobowiązań w ramach środków planowanych na zadania inwestycyjne w 2023 r., poniesione do dnia podpisania umowy, nie mogły zostać zrefundowane. W PGW Wody Polskie taka forma finansowania wystąpiła po raz pierwszy. Umowy na dotacje celowe przyznawane PGW Wody Polskie do 2023 r., przewidywały możliwość refundowania wydatków od 1 stycznia danego roku budżetowego. [...] monitoring wykonania planu w IV kwartale 2023 r. wykazał, że środki w wysokości 147 000 tys. zł ujęte w planie po zmianach okazały się niewystarczające na pokrycie kosztów zadań inwestycyjnych przyporządkowanych do źródła finansowania z przychodów Wód Polskich. [...]”. Dyrektor DFK Główna Księgowa wyjaśniła: „Nie wiem, kiedy przekroczone limit wydatków majątkowych na 2023 r. na inwestycje finansowane z przychodów PGW WP. Dopiero próbuję to ustalić. [...] Zamierzamy przeanalizować zestawienia obrotów i sald za poszczególne miesiące 2023 r. Ustalenie daty przekroczenia limitu [...] wymaga przeanalizowania każdej operacji osobno, ustalenie daty zaciągnięcia zobowiązania i daty rzeczywistego wypływu środków z jednostki PGW WP.”.

W kwestii braku możliwości zidentyfikowania transakcji, od momentu dokonania której PGW WP przekroczyło ujęte w planie finansowym limit kosztów, Dyrektor

¹¹³ Stosownie do przekazanych w toku kontroli rocznych zestawień obrotów i sald dla poszczególnych miesięcy 2023 r. w układzie memoriałowym, narastająco, z końcem czerwca 2023 r. wykonanie wyniosło 129,6 tys. zł zaś ówczesny limit w planie finansowym wynosił 117 000,0 tys. zł. Z końcem września 2023 r. wykonanie wyniosło 150 835,4 tys. zł, zaś ówczesny limit w planie finansowym (po dwóch zmianach planu finansowego) wyniósł 147 000,0 tys. zł.

¹¹⁴ Stosownie do przekazanych w toku kontroli rocznych zestawień obrotów i sald dla poszczególnych miesięcy 2023 r. w układzie memoriałowym, narastająco, z końcem października 2023 r. wykonanie wyniosło 19 183,1 tys. zł, zaś ówczesny limit w planie finansowym wynosił 15 488,0 tys. zł.

¹¹⁵ Stosownie do przekazanych w toku kontroli rocznych zestawień obrotów i sald dla poszczególnych miesięcy 2023 r. w układzie memoriałowym, narastająco, z końcem grudnia 2023 r. wykonanie wyniosło 265 280,6 tys. zł, zaś ówczesny limit w planie finansowym wynosił 166 328,2 tys. zł.

DFK Główna Księgowa¹¹⁶ wyjaśniła: „Przyczyną jest wielkość jednostki, jaką jest PGW WP i ilość wykonywanych transakcji. Jesteśmy w stanie to ustalić, ale jest to proces pracochłonny, ponieważ trzeba zweryfikować wykonanie planu poszczególnych RZGW, określić je w czasie i porównać z planem finansowym całej jednostki.”

W wyniku przeprowadzonych oględzin systemu finansowo-księgowego EDEN, wykorzystywanego do prowadzenia ksiąg rachunkowych w PGW WP, stwierdzono, że funkcjonalność systemu nie pozwala na wygenerowanie rejestru faktur, analizy kont, ani zestawienia obrotów i sald, zawierającego uporządkowane chronologicznie rzeczywiste wpływy środków finansowych z PGW WP.

Były Dyrektor DFK zeznał: „[...] PGW WP dysponowało systemem nieadekwatnym do obsługi tak dużej jednostki. Historycznie system ten był dostosowany do funkcjonowania pojedynczej jednostki PGW WP np. RZGW. Próbowano wdrożyć właściwy system, ale nie doszło do tego. Monitorowanie było prowadzone poprzez Wydział Kontrolingu i dane były zbierane i ewidencjonowane w excelu dla poszczególnych pozycji planu i jego wykonania. [...] EDEN nie nadawał się do prowadzenia ewidencji i monitoringu i zawsze miał opóźnienie, nawet do miesiąca. Do bieżącej informacji wykorzystywaliśmy dane gromadzone w excelu.”

Jak zeznała Dyrektor DFK Główna Księgowa¹¹⁷: „W BW-I znalazły się zadania, które w ogóle nie miały programów inwestycyjnych. [...] Inwestycje zawarte w BW-I w ogóle nie miały rozpoczętej dokumentacji projektowej. Ujęte były również zadania, których wcześniej nie ujęto w programie inwestycyjnym. W PGW WP w ogóle nie było takiego dokumentu jak program inwestycyjny, który powinien być zatwierdzony przez kierownika jednostki, a w przypadku dotacji również przez dysponenta części budżetowej. [...] Próbując zrobić weryfikację konta 080 w lipcu 2023 r., dowiedziałam się, że do zapłaty było ok. 80 000 000 zł zobowiązań, z tytułu realizacji zadań inwestycyjnych z 2022 r., które przeszły na 2023 r., o których nikt nie wiedział. Ta kwota w ogóle nie została ujęta w planie finansowym na 2023 r. na wydatki majątkowe. W wydatkach majątkowych nie ujęto też wydatków, które były planowane do poniesienia z dotacji celowych, a miały być poniesione w I kwartale 2023 r. Miało być to refundowane dotacji celowej. Okazało się, że na podstawie wniosków o płatność przejściową finansowano inwestycje, których nie było w planie wydatków inwestycyjnych, a które miały być refundowane z dotacji celowej. [...] O przekroczeniu wydatków dowiedziałam się w lipcu przez przypadek, gdy poprosiłam o zestawienie wydatków z konta 080 w ujęciu kasowym. Do tamtej pory wydatki przedstawiano mi memoriałowo. Informacje te uzyskiwałam z konta 130 z ewidencji wydatków w ujęciu kasowym. Gdy powzięłam wiedzę o przekroczeniu limitu wydatków majątkowych finansowanych z przychodów PGW WP, informowałam Panią Prezes [...], wielokrotnie. [...] Robiłam spotkanie, na którym mówiłam, że powinien być plan inwestycji, gdzie wykazywano inwestycje, które są zakończone, które są zrealizowane, które przechodzą na lata następne. Przez 2 miesiące nie byłam w stanie ustalić, jaka jest rzeczywista wysokość zobowiązań w zakresie inwestycji. [...] W PGW WP nie było monitorowania zaangażowania środków finansowych z poszczególnych źródeł.” Zastępca Prezesa PGW WP ds. Ekonomicznych i Organizacyjnych zeznała, że wniosek nr 3 o zmianę planu finansowego „[...] był składany w grudniu 2023 r. bo nie wiedzieliśmy, jaka to będzie ostatecznie kwota, o którą chcemy zwiększyć plan, w jakiej te wydatki miały być zrealizowane. [...] Z chwilą złożenia wniosku wiedziałam, że limit wydatków został przekroczony. Wydaje mi się, że nie

¹¹⁶ Pełniącą funkcję od 27 września 2023 r. do końca okresu kontroli.

¹¹⁷ Dyrektor DFK od 1 czerwca 2023 r., Dyrektor DFK Główny Księgowy od 1 sierpnia do 26 sierpnia 2023 r.

panowano nad sytuacją. [...] Największy problem, jeżeli chodzi o realizację zadań inwestycyjnych był w regionach [RZGW – przypis kontrolera] i byliśmy informowani po fakcie, jakie zobowiązania zostały zaciągnięte. Dopiero gdy była konieczność zapłaty, do Departamentu Finansowo-Księgowego wpływała informacja o konieczności zapłaty. Dostawaliśmy informacje po fakcie. [...] Problem podpisania dotacji „250 milionów” wynikał z tego, że nie mieliśmy uzgodnionych kwot Programów Inwestycji Budowlanych.”.

(akta kontroli str. 1480-1496, 2798-2803, 2866-2871, 2883-2885, 3504-3511, 2806-2837, 3487-3503)

W zakresie przekroczenia limitu wydatków majątkowych finansowanych ze środków jednostek samorządu terytorialnego, Prezes PGW WP oświadczyła: „Wykonanie w tej pozycji [...] związane było z intensyfikacją wydatkowania środków związanych z kończącą się perspektywą oraz zamknięciem dużych inwestycji.”. Dyrektor DFK Główny Księgowy¹¹⁸ wyjaśniła: „Do końca 2023 r. nie zostały aneksowane umowy o dofinansowanie, tj. nie zostały urealnione harmonogramy realizacji projektów. Przekroczenie miało miejsce w przypadku określonych projektów [...]”, a ponadto oświadczyła: „Na realizację planu finansowego w części VIII.6 w roku 2023 [...] złożyło się rozliczenie projektów [...] Pierwotnie planowano rozliczyć te projekty w roku 2022. Środki wysokości 9 249 tys. zł zostały przekazane na konto PGW WP przez Urząd Gminy Łomianki i Urząd Gminy Tomaszów Mazowiecki dopiero w roku 2023 i zostały wykorzystane na rozliczenie faktur oraz innych zobowiązań finansowych związanych z realizacją ww. projektów. [...] W wyniku wewnętrznych analiz i weryfikacji źródeł finansowania ww. projektów nastąpiło przeniesienie wartości wykonania na poz. VIII.6.”.

(akta kontroli str. 1509-1545, 3512-3513)

W zakresie przekroczenia limitu w poz. III.1.9 – pozostałe koszty funkcjonowania, Prezes PGW WP oświadczyła: „Wykonanie kosztów [...] ponad wartość planowaną, wynika przede wszystkim z konieczności utworzenia przez PGW Wody Polskie rezerwy na przyszłe zobowiązania, [...]. Polityka tworzenia rezerw na potencjalne koszty/zobowiązania, w tym na przyszłe wydatki z tytułu ewentualnych roszczeń wobec PGW Wody Polskie polega na regularnym monitorowaniu stanu spornych spraw oraz tworzeniu rezerw na zobowiązania, dla których zaistnieją przesłanki do stwierdzenia, że konieczność poniesienia kosztu stała się uprawdopodobniona.”.

Dyrektor DFK Główny Księgowy wyjaśniła: „Rezerwy, o których mowa w sprawozdaniu z wykonania planu finansowego [za 2023 r.]¹¹⁹ zawiązano w roku 2024, podczas badania bilansu. [...] Kwoty obrotów w grudniu 2023 r. wynikają z doksiegowywania w 2024 r. operacji gospodarczych, podczas badania bilansu, na skutek oświadczeń i opinii biegłych oraz prawników w zakresie prawdopodobieństwa przegranej lub wygranej sporu sądowego. [...] Określanie kwot rezerw nastąpiło w 2024 r. Kiedy objęłam stanowisko głównego księgowego¹²⁰, nie badano prawdopodobieństwa przegranej sporów sądowych.

¹¹⁸ Pełniąca funkcję od 27 września 2023 r. do końca okresu kontroli.

¹¹⁹ Przypis kontrolera.

¹²⁰ Główny Księgowy – Dyrektor DFK objęła stanowisko 27 września 2023 r.

[...] Jeżeli chodzi o księgowość, to na czas składania wniosku nr 3¹²¹ o zmianę planu finansowego, nie mieliśmy wiedzy o kwotach rezerw.”.

(akta kontroli str. 1502-1546, 3512-3513)

Złożone wyjaśnienia wskazują, że w PGW WP nie zapewniono monitorowania poziomu zaangażowania środków na finansowanie zaciągniętych zobowiązań, nie opracowano dokumentu agregującego dane o wszystkich zadaniach inwestycyjnych pozwalającego monitorować poziom realizacji założeń planistycznych w układzie rzeczowym i finansowym. Nie wdrożono także raportowania i analizy danych z systemu finansowo-księgowego o poniesionych wydatkach na inwestycje w ujęciu kasowym, co było działaniem nierzetelnym i było przyczyną przekroczenia ww. limitów wydatków określonych w planie finansowym PGW WP. Przekroczenie limitu kosztów i wydatków, ustalonych w planie finansowym PGW WP na 2023 r. było niezgodne z art. 44 ust. 1 pkt 3 upf. Stosownie do tego przepisu jednostka sektora finansów publicznych wydatkuje środki w wysokości i na cele ustalone w planie finansowym, stanowiącym podstawę gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych i wyznacza zakres upoważnienia do wydatkowania środków, wskazując cele oraz limity wydatków.

3. Na podstawie analizy danych z rejestru zakupów PGW WP stwierdzono nieterminowe uregulowanie zobowiązań wynikających z 422¹²² (z 29 525 szt.) faktur, co było niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 3 upf. Wartość zobowiązań (faktur) zapłaconych po terminie w 2023 r. wyniosła 124 624,4 tys. zł. Z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań w 2023 r. zapłacono odsetki w wysokości 35,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 0011-0017, 409-432, 802-807, 811-830, 1480-1496, 1656, 1688-1702, 1986-1987, 3177, 3203-3206, 3369-3395, 3404-3411, 3412-3421, 3436, 3460-3463, 3487-3503, 3514-3519, 3586-3589)

Zastępca Prezesa PGW WP ds. Ekonomicznych i Organizacyjnych zeznała: „[...] Nie znam konkretnej liczby dokonywania płatności po terminie. Były takie przypadki ale nie potrafię powiedzieć ile. Wiedziałam, że sytuacje mogą występować i z uwagi na to, że nie mam dostępu do dokumentacji to nie wiem ile takich przypadków było. Jak ja dostawałam fakturę do zatwierdzenia płatności to na bieżąco zatwierdzałam faktury a w formie mailowej wyświetlał się w systemie Trim-Tab sygnał o tym czy i kiedy upływa termin do zatwierdzenia. Wyświetlały się ścieżki akceptacji dokumentu. Ja nie dostawałam komunikatu, że termin płatności upłynął. Byłam w kontakcie z Główną Księgową lub Zastępcą [Głównego Księgowego – przypis kontrolera], która kontaktowała się ze mną w przypadku jeżeli nie zatwierdziłam płatności. Nie przypominam sobie aby w przypadku faktur, które ja zatwierdzałam były opóźnienia płatności. [...] Odpowiedzialnym za terminowość w regulowaniu płatności jest kierownik jednostki i zastępca głównego księgowego. Taka ilość przeterminowanych płatności mogła wynikać z późnego zawarcia aneksu do umowy dotacji celowej na zadania inwestycyjne, długotrwałej procedury opisu merytorycznego (braku dokumentów, protokołów, dokumentacja może być zwracana do uzupełnienia do komórki merytorycznej). Odnośnie monitorowania stanu zobowiązań to byłam na bieżąco informowana przez

¹²¹ Wniosek nr 3/2023 o zmianę planu finansowego PGW WP złożyło 22 grudnia 2023 r. PGW WP wniosło m.in. o zmniejszenie planu finansowego w poz. III.1.9 o 40 000 000,00 zł.

¹²² W tym 3 (z 49) dowody księgowe wybrane do próby kosztów i wydatków: faktury VAT nr 09/02/2023 z 28 lutego 2023 r. (kwota 1 481 148,77 zł), faktury VAT nr FS-1/23/MPP/02 z 2 lutego 2023 r. (kwota 7 027 735,45 zł) i faktury VAT nr 4/06/2023 z 30 czerwca 2023 r. (kwota 79 704,00 zł).

Głównego Księgowego. Odnośnie monitorowania płynności to taki monitoring prowadziła Główna Księgowa. Główna Księgowa ściągała informacje z terenu. Zastępcy Głównego Księgowego wprowadzeni w RZGW w 2021 r. mieli m. in. monitorować płynność i terminowość opłacania zobowiązań [...]”.

(akta kontroli str. 1480-1496)

Prezes PGW WP wyjaśnił w kwestii niewprowadzenia skutecznych regulacji wewnętrznych zapobiegających regulowaniu zobowiązań po terminie płatności z, że „Bez wglądu w dokumenty źródłowe nie jestem w stanie odpowiedzieć na pytanie.”

(akta kontroli str. 1898-1910, 3597-1609b)

Główna Księgowa PGW WP¹²³ zeznała: „Nie posiadałam wiedzy na tamten moment, że te faktury są po terminie. Z tego, co pamiętam, Departament, widząc, że jest faktura, gdzie kończy się termin płatności, powinien zwrócić się do kontrahenta o przedłużenie terminu płatności. W tym momencie nie jestem w stanie odpowiedzieć, dlaczego tak się stało. [...] Nie posiadam wiedzy, jakie mechanizmy nadzoru lub kontroli mogły nie zadziałać oraz jakie były tego przyczyny. [...]”.

(akta kontroli str. 3487-3494)

Główna Księgowa PGW WP¹²⁴ zeznała: „Przyczyną jest obieg dokumentów, wpływających do komórki finansowo-księgowej. Po wpływie do dokumentów do komórki finansowo-księgowej, były one akceptowane przeze mnie w terminie. [...] Jak mówiłam, moim zdaniem nie zadziałały mechanizmy związane z obiegiem dokumentów księgowych. [...] Nie funkcjonowało monitorowanie zaciągania zobowiązań. Było dużo pełnomocnictw do zawierania umów. Wprowadziłam mechanizm kontroli wydatkowania środków finansowych, poprzez konieczność składania „zapotrzebowania” na płatności, bazując na procedurze związanej z uruchamianiem środków w państwowych jednostkach budżetowych.”

(akta kontroli str. 3495-3503)

Dyrektor DFK Główna Księgowa PGW WP odnośnie płatności faktur po terminie zapłaty oraz w sprawie odsetek zapłaconych od zobowiązań przeterminowanych wyjaśniła: „Najczęstszą przyczyną jest brak środków pieniężnych, chyba że są to faktury gdzie jest długo procedowana ścieżka wyjaśnień merytorycznych oraz pozyskania faktur korygujących wynikających z tych wyjaśnień. Faktury są wprowadzane do systemu elektronicznego, który pilnuje terminów płatności. Nie ma możliwości, żeby nie zadziałały systemy nadzoru. Raczej wynika to z okoliczności zewnętrznych niż z błędów w wewnętrznych procedurach w departamencie finansowo księgowym. [...] To że nie można terminowo realizować zobowiązań wynikają z płynności finansowej jednostki, na którą składa się wiele czynników wynikających zarówno z wykonywanych zadań jak i zasileń w środki pieniężne. Zadania utrzymaniowe mają charakter taki że nie da się ich realizować zgodnie z planem rocznym wynika to z nieprzewidywalności warunków hydrologicznych i meteorologicznych, w związku z czym w ciągu roku budżetowego często następują zmiany zakresu zadań. [...]”.

(akta kontroli str. 3412-3417, 3460-3463)

¹²³ Pełniąca funkcję w okresie od 1 stycznia do 31 lipca 2023 r.

¹²⁴ Pełniąca funkcję w okresie od 1 sierpnia do 26 września 2023 r.

Powyższe zeznania i wyjaśnienia nie wskazały uzasadnionych powodów do nieterminowego regulowania faktur po terminach wynikających z zaciągniętych zobowiązań.

W ocenie NIK ww. działania były niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp.

4. Prezes PGW WP powierzał obowiązki i odpowiedzialność głównego księgowego określone w art. 54 ust. 1 pkt 1-3 ufp osobom innym niż główny księgowy lub jego zastępcy. Powierzenie uprawnień prowadziło do multiplikowania funkcji głównego księgowego w PGW WP, co naruszało art. 54 ust. 1 pkt 1-3 ufp. W okresie od 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2023 r. dokonywanie wstępnej kontroli operacji finansowych i operacji gospodarczych przez 5¹²⁵ osób posiadających uprawnienia tożsame z głównym księgowym¹²⁶ stwierdzono w 7 przypadkach operacji gospodarczych (z 49 objętych badaniem), tj. 14,3% dokumentów księgowych, łącznie na kwotę 20 288,1 tys. zł (tj. 6,2% próby).

(akta kontroli str. 779-797, 2021-2024, 2027-2032, 2042-2046, 2037-2040, 2051-2060, 2065-2066, 2469-2475, 2679-2720, 2679-2718a, 2560-2568a, 2598-2676, 2760-2761, 2841)

Zastępca Prezesa PGW WP ds. Ekonomicznych i Organizacyjnych zeznała: „Pełnomocnictwa były przygotowywane przez Departament Finansowo-Księgowy, a opiniowane przez Departament Prawny. Nigdy nie zgłaszano mi, że może być problem z uregulowaniem odpowiedzialności. Powierzenie obowiązków podpisywane przez Prezesa PGW WP nie przechodziło przez Departament Prawny.”. Dyrektor Departamentu Prawnego (dalej: DP) wyjaśniła, że do DP nie wpłynęły wnioski o sporządzenie opinii prawnych w zakresie powierzenia przez Prezesa PGW WP 5 osobom¹²⁷ obowiązków i odpowiedzialności we wszystkich obszarach, o których mowa w art. 54 ust. 1 pkt 1-3 ufp, zaś powierzenia były opiniowane pod względem formalno-prawnym.

(akta kontroli str. 1480-1496, 2760-2761)

NIK ocenia ww. działanie Prezesa PGW WP jako niezgodne z art. 54 ust. 1 ufp. Przepis ten nie stanowił podstawy do multiplikowania funkcji głównego księgowego w PGW WP – głównym księgowym w myśl art. 54 ust. 1 ufp jest jedna osoba, której powierzono obowiązki i odpowiedzialność we wszystkich zakresach wskazanych w art. 54 ust. 1 pkt 1-3. NIK podtrzymuje stanowisko wyrażone w wystąpieniach pokontrolnych z kontroli P/20/001¹²⁸ i P/21/001¹²⁹, że: „Ustawa o finansach publicznych nie uprawnia kierownika jednostki sektora finansów publicznych, takiej jak państwowa osoba prawna, do powierzenia zadań głównego księgowego innym osobom, gdyż prowadziłoby to do sytuacji multiplikowania funkcji głównego księgowego w tej jednostce. [...] Nie negując prawa Prezesa PGW WP, jako kierownika jednostki, do powierzenia na mocy art. 53 uofp pracownikom zadań z zakresu gospodarki finansowej, należy [...] podkreślić, że do zakresu gospodarki finansowej nie zalicza się czynności związanych z prowadzeniem ksiąg rachunkowych, bowiem zadania i odpowiedzialność w tym zakresie kierownik zobowiązany jest obligatoryjnie przekazać głównemu

¹²⁵ W okresie od 10 lipca 2023 r. do 31 grudnia 2023 r.

¹²⁶ Dotyczy osób zatrudnionych w RZGW w Poznaniu, RZGW w Krakowie, RZGW w Gdańsku, RZGW w Rzeszowie, RZGW w Gliwicach.

¹²⁷ Dotyczy osób zatrudnionych w RZGW w Poznaniu, RZGW w Krakowie, RZGW w Gdańsku, RZGW w Rzeszowie, RZGW w Gliwicach, które nie zajmowały przed powierzeniem stanowiska głównego księgowego.

¹²⁸ Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. – wykonanie planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

¹²⁹ Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. – wykonanie planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

księgowemu.”. W wystąpieniu pokontrolnym P/22/001¹³⁰ sformułowano analogiczną nieprawidłowość i wskazano, że stany nieprawidłowe w 2021 r. występowały do czasu wdrożenia działań naprawczych w odpowiedzi na wniosek sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym po P/21/001. Stwierdzona w 2023 r. nieprawidłowość oraz brak wiedzy Zastępcy Prezesa PGW WP ds. Ekonomicznych i Organizacyjnych o przypadkach akceptacji zawierania umów przez osoby nieuprawnione świadczy o regresie w zakresie zapewnienia skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie zagwarantowania postępowania zgodnego z wymogami art. 54 ust. 1 pkt 1-3 ufp.

5. Brak kontrasygnaty głównego księgowego umów realizowanych w 2023 r.¹³¹, co było niezgodne z art. 54 ust. 1 pkt 3 ufp.

Kontrola wykazała, że 4 (z 49 objętych badaniem) dokumenty księgowe na 2 175,8 tys. zł (spośród objętych szczegółowym badaniem dowodów księgowych na łączną kwotę 325 989,0 tys. zł) zostały zatwierdzone do wypłaty w ramach realizacji 4 umów, które nie były poddane wstępnej kontroli przez głównego księgowego, ani zastępcę głównego księgowego, w tym 1 dokument księgowy dotyczył operacji gospodarczej wykonanej w ramach umowy o wartości niższej niż 50,0 tys. zł netto, wobec której nie miał zastosowania § 2 ust. 5 pkt 2 „Wewnętrznej procedury obiegu umów w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie”¹³².

Stosownie do § 2 ust. 5 pkt 2 Procedury obiegu umów: „Kierownicy poszczególnych komórek organizacyjnych (lub wyznaczeni przez nich pracownicy lub samodzielne stanowiska pracy potwierdzają w Karcie Uzgodnień uzgodnienie projektu umowy: [...] komórka ds. Księgowych – posiadanie środków finansowych w ramach przyznanego limitu, prawidłowość zapisów umowy dotyczących rozliczeń i płatności;”. Procedura obiegu umów stanowi załącznik nr 1 do zarządzenia Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody polskie z dnia 12 grudnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia wewnętrznej procedury obiegu umów w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie. Stosownie do § 1 ust. 2 Procedury obiegu umów: „Procedura dotyczy umów zawieranych na piśmie. Procedura dotyczy umów zawieranych w ramach zamówień publicznych, umów zawieranych z wyłączeniem ustawy o zamówieniach publicznych, zadań inwestycyjnych oraz inwestycji realizowanych w ramach innych procedur niż zamówienia publiczne.”, zaś na podstawie art. 44 ust. 1 Regulaminu udzielania zamówień publicznych w PGW WP (dalej: „RUZP”): „Nie jest wymagane zawarcie pisemnej umowy, jeżeli w stosunkach danego rodzaju faktura, karta gwarancyjna, oferta wykonawcy lub inne uzyskane dokumenty są wystarczające do zabezpieczenia interesów Zamawiającego oraz egzekwowania obowiązków nałożonych na wykonawcę”. Przytoczony przepis RUZP od 1 stycznia 2022 r. miał zastosowanie do zamówień, których wartość szacunkowa była równa albo mniejsza niż 50,0 tys. zł netto (na podstawie § 1 pkt 4 zarządzenia nr 85/2021 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 30 grudnia 2021 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie).

¹³⁰ Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. – wykonanie planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

¹³¹ Umowy skutkujące zaciągnięciem przez PGW WP zobowiązań zawarto w latach 2020-2023.

¹³² Dalej: „Procedura obiegu umów”.

W 2023 r. PGW WP zawarło 2191 umów o wartości równej lub niższej niż 50,0 tys. zł netto, w formie innej niż na piśmie. Z tytułu zawartych umów PGW WP wydało łącznie w 2023 r. 10 245,7 tys. zł brutto.

(akta kontroli str. 779-797, 2021-2024, 2027-2032, 2042-2046, 2037-2040, 2051-2060, 2065-2066, 2469-2475, 2679-2720, 2679-2718a, 2560-2568a, 2598-2676, 2760-2761, 2841)

W kwestii wyjaśnienia, dlaczego wbrew art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a ufp w PGW WP zgodność operacji finansowej (tj. zawierania danej umowy) z planem finansowym potwierdzały osoby niebędące ani głównym księgowym, ani zastępcą głównego księgowego, Zastępca Prezesa PGW WP ds. Ekonomicznych i Organizacyjnych zeznała: „Trudno odpowiedzieć mi na to pytanie. Nie wiem z jakiego powodu.”

W przedmiocie nieprzeprowadzenia kontroli wstępnej operacji finansowej i braku akceptacji przez głównego księgowego w związku z niesporządzeniem Karty Uzgodnień wewnętrznych umowy, Prezes PGW WP wyjaśniła: „Dla aneksu [...] nie sporządzono karty uzgodnień wewnętrznych umowy w wyniku błędu ludzkiego. [...] Aneks [...] został zawarty w oparciu o zatwierdzone przez Dyrektora RZGW we Wrocławiu protokoły konieczności zmieniające zakresy robót.”

Zapytana o przyczynę wyłączenia spod obowiązywania Procedury obiegu umów i aneksów do umów, których proces akceptacji i podpisywania trwał w chwili wejścia w życie Procedury obiegu umów, tj. 1 stycznia 2021 r. oraz umów, które nie są zawierane na piśmie, z uwagi na ich wartość, tj. o wartości równej lub niższej niż 50,0 tys. zł, Dyrektor DFK Główny Księgowy¹³³ wyjaśniła: „Nie są nam znane przyczyny wyłączenia spod obowiązywania [...]”

(akta kontroli str. 2736-2753a, 2762-2767, 1480-1496, 2769-2776, 2804)

NIK zauważa, że w świetle złożonych wyjaśnień w PGW WP nie wdrożono skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających prawidłowe postępowanie w PGW WP w zakresie uzyskania kontrasygnaty głównego księgowego w przypadku zaciągania zobowiązań o wartości równej lub niższej niż 50,0 tys. zł netto. Ponadto wdrożenie w PGW WP regulacji wewnętrznej, dopuszczającej zaniechanie uzyskania kontrasygnaty głównego księgowego na umowach o wartości równej lub niższej niż 50,0 tys. zł netto było niezgodne z art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a ufp. Przepis ten nie przewidywał ograniczenia kwotowego, poniżej którego operacja finansowa nie podlegała akceptacji przez głównego księgowego, zaś akceptacja po przeprowadzeniu wstępnej kontroli jest wyłączną kompetencją głównego księgowego i jego zastępców.

6. W 2023 r. w PGW WP wystąpił¹³⁴ przypadek (z 49 faktur objętych szczegółowym badaniem) wprowadzenia do ksiąg rachunkowych zapisu dot. operacji gospodarczej do innego okresu sprawozdawczego niż okres w którym wystąpiła ta operacja, pomimo wpływu do PGW WP dokumentu księgowego przed terminem zamknięcia księgowania do tego okresu, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 uor.

Faktura wpłynęła do PGW WP 31 stycznia 2023 r., a została zaksięgowana dopiero 17 marca 2023 r. do okresu sprawozdawczego „luty 2023 r.”

(akta kontroli str. 779-797, 2021-2024, 2027-2032, 2042-2046, 2037-2040, 2051-2060, 2065-2066, 2469-2475, 2679-2720, 2679-2718a, 2560-2568a, 2598-2676, 2760-2761, 2769-2776, 2840-2841)

Stosownie do pkt 1 ppkt 1.6 Polityki rachunkowości: „Zamknięcie ksiąg rachunkowych z zapisami kolejnych miesięcy roku obrotowego (zamykanie miesiąca) następuje [...] nie później niż do dnia 20 od zakończenia okresu

¹³³ Pełniącą funkcję od 27 września 2023 r. do końca okresu kontroli.

¹³⁴ Dotyczy faktury VAT nr 5003004234 z 31 stycznia 2023 r. (kwota 41 811,5 tys. zł).

rozliczeniowego.”. Przedmiotowa faktura powinna zostać zaksięgowana najpóźniej 20 lutego 2023 r. do okresu sprawozdawczego styczeń 2023 r.

(akta kontroli str. 409-432)

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

Dyrektor DFK Główna Księgowa wyjaśniła, że ujęcie ww. faktury w księgach rachunkowych dla okresu rozliczeniowego luty 2023 r. „[...] podyktowane było przedłużającym się procesem akceptacji dokumentu ponieważ wydatek planowany był do poniesienia dotacji inwestycyjnej, która nie została na ten moment podpisana.”.

(akta kontroli str. 2724-2726, 2735, 2769-2778, 2804-2805a)

W ocenie NIK opisane działanie stanowiło naruszenie art. 20 ust. 1 uor, a ponadto było niezgodne z obowiązującą w 2023 r. w PGW WP Polityką rachunkowości.

7. W przypadku 1 dowodu księgowego na kwotę 41 811,5 tys. zł jako docelowe źródło finansowania wskazano dotację celową, pomimo że na moment zawierania umowy z wykonawcą PGW WP nie podpisało z Ministrem umowy dotacji celowej, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 2 ufp. PGW WP dokonało płatności przejściowej ze środków własnych, nie mogąc refundować poniesionego wydatku na podstawie umowy dotacji nr MI/DGWiŻŚ/2023/07/01/WF z dnia 14 lipca 2023 r., tym samym zaciągnięto zobowiązane bez pokrycia, co z kolei spowodowało ujęcie operacji gospodarczej udokumentowanej tym dowodem w księgach rachunkowych w okresie sprawozdawczym niezgodnym z datą wystąpienia tej operacji, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 uor i stanowiło naruszenie pkt 1 ppkt 1.6 „Polityki rachunkowości Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie”. Dowód księgowy wpłynął do PGW WP przed terminem zamknięcia księgowania do okresu zgodnego z datą operacji gospodarczej.

(akta kontroli str. 711-730, 779-797, 1314-1315, 2021-2024, 2027-2032, 2042-2046, 2037-2040, 2051-2060, 2065-2066, 2469-2475, 2679-2720, 2679-2718a, 2560-2568a, 2598-2676, 2760-2761, 2769-2776, 2840-2841)

Zgodnie z treścią oświadczenia Prezesa PGW WP z 8 marca 2024 r. o stanie kontroli zarządczej za rok 2023, zabezpieczenie środków na realizację zadania przewidzianego do finansowania ze środków dotacji z budżetu państwa następuje w momencie zawarcia umowy dotacji na finansowanie tego zadania.

Zastępca Prezes PGW WP ds. Ekonomicznych i Organizacyjnych zeznała: „Wydatki [...] zostały zaplanowane do poniesienia z dotacji, a poniesiono je ze środków własnych PGW WP. Pierwotna wersja umowy zawierała sformułowanie, że mogliśmy refundować wydatki finansowane ze środków własnych od 1 stycznia 2023 r. Taki projekt między nami a Ministerstwem Infrastruktury był wymieniany, potem sytuacja się zmieniła, ponieważ przyszedł wzór umowy bez tego sformułowania. Nie pamiętam, kiedy się o tym dowiedziałam.”. Dyrektor DFK zeznał: „Kiedy nastąpiło podpisanie już nie pełniłem funkcji. Z tego, co wiem, MI w 2023 r. zmieniło stanowisko, co do refinansowania, które było powszechne w latach poprzednich i obejmowało nawet refinansowanie zadań z lat poprzednich, nie sfinansowanych przed końcem roku. W okolicach czerwca lub lipca okazało się, że Ministerstwo odmówiło wprowadzenia zapisów o refinansowaniu powołując się na możliwe ryzyka. PGW WP nie powinno podpisywać umowy bez zapisów o refinansowaniu.”.

(akta kontroli str. 1480-1496, 2866-2871)

Zawieranie przez PGW WP umów z wykonawcami, bez uprzedniego zapewnienia źródła finansowania w postaci podpisanej umowy dotacji, NIK ocenia jako postępowanie nierzetelne, skutkujące niezamierzonym uszczupleniem majątku PGW WP, tj. bez możliwości refundacji poniesionego wydatku.

8. Dla 27¹³⁵ z 49¹³⁶ poddanych badaniu dowodów księgowych łącznie na 104 792,7 tys. zł, przed zawarciem umów nie potwierdzono posiadania przez PGW WP środków finansowych w ramach przyznanego limitu, wbrew § 2 ust. 5 pkt 2 Procedury obiegu umów.

(akta kontroli str. 779-797, 2021-2024, 2027-2032, 2042-2046, 2037-2040, 2051-2060, 2065-2066, 2469-2475, 2679-2720, 2679-2718a, 2560-2568a, 2598-2676, 2760-2761, 2840-2841)

Stosownie do § 2 ust. 5 pkt 2 Procedury obiegu umów: „Kierownicy poszczególnych komórek organizacyjnych lub wyznaczeni przez nich pracownicy lub samodzielne stanowiska pracy potwierdzają w Karcie Uzgodnień uzgodnienie projektu umowy: [...] komórka ds. Księgowych – posiadanie środków finansowych w ramach przyznanego limitu, prawidłowość zapisów umowy dotyczących rozliczeń i płatności;”. Ponadto, zgodnie z treścią oświadczenia Prezesa PGW WP z 8 marca 2024 r. o stanie kontroli zarządczej za rok 2023, zabezpieczenie środków na realizację zadania przewidzianego do finansowania ze środków dotacji z budżetu państwa następuje w momencie zawarcia umowy dotacji na finansowanie tego zadania.

(akta kontroli str. 2069-2071)

Uzgodnienie umów w ograniczonym zakresie przedmiotowym, tj. z pominięciem potwierdzenia posiadania przez PGW WP środków finansowych na spłatę zobowiązań zaciąganych na mocy umowy było działaniem nierzetelnym i niezgodnym z § 2 ust. 5 pkt 2 Procedury obiegu umów. NIK zauważa, że zapewnienie poprawności działania w zakresie potwierdzenia źródła finansowania ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia zgodności działania jednostki z obowiązującymi przepisami, w tym w zakresie finansów publicznych i rachunkowości. Wszelkie nieprawidłowości w zakresie potwierdzenia źródła finansowania na etapie zaciągania zobowiązania stwarza ryzyko:

- zaciągania zobowiązań, z przekroczeniem limitu wydatków niezgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ufp, a materializację takiego ryzyka w PGW WP stwierdzono w przypadku planowanych wydatków majątkowych na inwestycje finansowane z przychodów PGW WP, planowanych wydatków majątkowych na inwestycje finansowane ze środków jednostek samorządu terytorialnego oraz planowanych pozostałych kosztów funkcjonowania;
- spłaty zaciągniętych zobowiązań z opóźnieniem niezgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp, z uwagi na brak środków, a materializację takiego ryzyka w PGW WP stwierdzono w przypadku faktur VAT: nr 09/02/2023 z 28 lutego 2023 r. (kwota 1 481,1 tys. zł), nr FS-1/23/MPP/02 z 2 lutego 2023 r. (kwota 7 027,8 tys. zł) i nr 4/06/2023 z 30 czerwca 2023 r. (kwota 16,0 tys. zł);

¹³⁵ Dotyczy dowodów księgowych, dla których umowy objęte były obowiązkiem uzgodnień w zakresie posiadania środków finansowych w ramach przyznanego limitu na podstawie § 2 ust. 5 pkt 2 „Procedury obiegu umów”.

¹³⁶ 40 z 49 dowodów księgowych poddanych szczegółowemu badaniu podlegało obowiązkowi uzgodnień w zakresie posiadania środków finansowych w ramach przyznanego limitu na podstawie § 2 ust. 5 pkt 2 „Procedury obiegu umów”.

- zapłaty zobowiązania z własnych środków, bez możliwości refundowania na podstawie umowy dotacyjnej poniesionego wydatku w sytuacji potwierdzenia nieistniejącego źródła finansowania na etapie zaciągania zobowiązania, a materializację takiego ryzyka w PGW WP stwierdzono w przypadku faktury VAT nr 5003004234 z 31 stycznia 2023 r. (kwota 41 811,5 tys. zł została pokryta w całości ze środków własnych) PGW WP spłaciło zobowiązanie ze środków własnych, nie mogąc refundować poniesionego wydatku na podstawie umowy dotacji nr MI/DGWiŻŚ/2023/07/01/WF z dnia 14 lipca 2023 r. (co zostało opisane w nieprawidłowości nr 6);
- ujmowania w księgach rachunkowych operacji gospodarczych w innym okresie sprawozdawczym niż okres w którym wystąpiły niezgodnie z art. 20 ust. 1 uor, a materializację takiego ryzyka w PGW WP stwierdzono w przypadku faktury VAT nr 5003004234 z 31 stycznia 2023 r. (kwota 41 811,5 tys. zł).

Były Prezes PGW WP wyjaśnił: „Nie miałem wiedzy o nieprawidłowym stosowaniu w PGW WP Procedury obiegu umów. [...] Nie zostały podjęte działania w celu zapewnienia prawidłowego stosowania w PGW WP Procedury obiegu umów, ponieważ nie miałem wiedzy o nieprawidłowym stosowaniu tej Procedury.”. W kwestii wyjaśnienia dlaczego Karty Uzgodnień wewnętrznych umów zawierały kolumny pn. „Zakres uzgodnienia”, skoro stosownie do wyjaśnień Prezes PGW WP „[...] nie była konieczna dodatkowa adnotacja w karcie uzgodnień wewnętrznych”, Dyrektor DP wyjaśniła: „[...] Komórka może wpisać zakres weryfikowanej umowy, jest to indywidualna decyzja komórki merytorycznej, która opiniuje umowę.”. Zastępca Prezesa PGW WP ds. Ekonomicznych i Organizacyjnych wyjaśniła: „nie docierały do mnie sygnały, że jest tu jakiś problem. [...] Nie zgłaszano mi problemu, że umowy nie są akceptowane we właściwym zakresie. Jak wyjaśniła Prezes PGW WP: „Podstawą do zaciągnięcia zobowiązania każdorazowo jest potwierdzenie środków w planie finansowym, a nie na kontach bankowych.”.

(akta kontroli str. 1480-1496, 1597-1607d, 2560-2568a, 2727-2728, 3597-1609)

NIK nie podziela stanowiska Prezes PGW WP o braku konieczności potwierdzenia uzgodnienia poprzez zamieszczenie adnotacji i podpisu osoby upoważnionej do dokonania uzgodnienia, bowiem brak śladu rewizyjnego uniemożliwia weryfikację poprawności przebiegu procesu uzgodnień. NIK nie podziela również stanowiska Dyrektor DP, że ww. przepis regulacji wewnętrznej PGW WP stwarzał możliwości fakultatywnego ujęcia w karcie uzgodnień wewnętrznych całości ujętego w nim zakresu uzgodnienia. W ocenie NIK stwierdzone przypadki braku potwierdzenia źródła finansowania dla zaciąganego zobowiązania świadczą o braku rzetelnego stosowania obowiązujących w PGW WP regulacji wewnętrznych i skutkowały naruszeniem art. 54 ufp.

9. W PGW WP nie zapewniono rozwiązań organizacyjno-technicznych zapewniających bieżące monitorowanie spraw spornych, dotyczących zobowiązań i należności, pod kątem prawdopodobieństwa otrzymania wyroku niekorzystnego. Takie rozwiązania są niezbędne na potrzeby podejmowania decyzji o tworzeniu rezerwy w księgach rachunkowych¹³⁷ PGW WP, celem zapewnienia terminowej realizacji obowiązku wynikającego z punktu 2.1.14.1 Polityki rachunkowości: „Decyzja co do zawiązania rezerwy związanej z toczącym się postępowaniem sądowym podejmowana jest w oparciu o prawdopodobieństwo

¹³⁷ o której mowa w art. 35d ustawy o rachunkowości.

wystąpienia wyroku niekorzystnego. Stopień prawdopodobieństwa szacuje się biorąc pod uwagę przebieg postępowania sądowego oraz opinię prawnika prowadzącego daną sprawę. Jeżeli zgodnie z opinią, o której mowa powyżej, prawdopodobieństwo wyroku niekorzystnego dla jednostki jest mniejsze niż 50%, odstępuje się od tworzenia rezerwy.”

(akta kontroli str. 409-432, 1574-1587)

Dyrektor DP wyjaśniła m.in.: „[...] brak obowiązującego aktu wewnętrznego, który nakładał obowiązek przekazywania tego rodzaju danych przez wszystkie jednostki organizacyjne i komórki KZGW do Departamentu Prawnego. [...] Zostały podjęte kroki celem ustandaryzowania zasad świadczenia pomocy prawnej (w tym odpowiedniego raportowania spraw sądowych oraz sądowo-administracyjnych), nie mniej [...] stosowne zarządzenie nie zostało wydane. [...] Zebranie danych w całości (także spoza Zespołów Obsługi Prawnej) oraz każdorazowe sprawdzenie ich przez właściwe komórki finansowo-księgowo nastęczyło szeregu trudności, także z uwagi na rozproszenie zadań po poszczególnych komórkach i jednostkach.”

(akta kontroli str. 1006-1008)

P.o. Zastępcy Dyrektora DP wyjaśniła m.in.: „Departament Prawny prowadził zestawienie tylko tych spraw które prowadzi Departament Prawny lub takie które były kierowane przez Departament Prawny do kancelarii. Regionalne jednostki prowadziły zestawienia w swoim zakresie, ale nie ma regulacji które zobowiązują jednostki podległe do przekazywania tego typu informacji. Pozyskanie informacji dla całego PGW WP w zakresie spraw sądowych i sądowo administracyjnych odbyło się na potrzeby kontroli. [...] Był pomysł, aby zestawienia spraw sądowych i sądowo- administracyjnych uregulować osobnym zarządzeniem, ale to nie doszło do skutku. Nie mam wiedzy dlaczego proces został zatrzymany [...] Nie ma procedur określania prawdopodobieństwa wystąpienia wyroku niekorzystnego dla całego PGW WP. Działamy tylko na podstawie Polityki Rachunkowości. Każdy prowadzący sprawę określa prawdopodobieństwo wystąpienia wyroku niekorzystnego na podstawie własnego doświadczenia.”

W kwestii wyjaśnienia kto w PGW WP posiada wiedzę na temat spraw sądowych i sądowo administracyjnych oraz na temat prawdopodobieństwa wystąpienia wyroku niekorzystnego dla całego PGW WP p.o. Zastępcy Dyrektora DP wyjaśniła: „Całościowo nikt nie posiadał takiej wiedzy za względu na brak procedur. Wiedzę posiadali w swoim zakresie dyrektorzy jednostek organizacyjnych [...] Ze względu na brak procedur nie mam podstaw do egzekwowania od innych jednostek organizacyjnych składania tego typu zestawień. Dane nie zostały zagregowane do poziomu RZGW, dlatego, że Dyrektorzy RZGW także nie mają podstaw proceduralnych do wymagania takich zestawień. Wyjaśniła także, że współpraca z DFK odbywa się tylko w zakresie wypełniania formularzy OB.8 i OB.9”.

(akta kontroli str. 1170-1172)

Zastępca Prezesa ds. Ekonomicznych i Organizacyjnych zeznała: „Projekt zarządzenia został przygotowany w 2023 r. Wydaje mi się, że został przekazany do uzgodnień wewnętrznych. Nie potrafię powiedzieć na jakim etapie jest obecnie projekt.”

(akta kontroli str. 1480-1496)

W odniesieniu do informacji dla ilu spraw sądowych i dla ilu sądowo – administracyjnych PGW WP pokryło w 2023 r. koszty związane z niekorzystnym

rozstrzygnięciem spraw sądowych, oraz dla ilu z nich zawiązane były rezerwy Prezes PGW WP wyjaśniła: „PGW Wody Polskie nie zbierają całościowych danych i nie prowadzą statystyki w tym zakresie. Tym samym, konieczna jest agregacja bardzo dużej ilości danych ze wszystkich regionów. Jest to zadanie czasochłonne, wymagające zaangażowania pracowników dwóch departamentów, co przy obecnym spiętrzeniu spraw do realizacji, sporządzenie rzetelnego zestawienia w tym zakresie w czasie krótszym niż 10 dni roboczych nie jest możliwe”.

(akta kontroli str. 970-992, 1009-1010, 1140-1143, 1170-1172)

Jak wskazano w wystąpieniu pokontrolnym P/22/001¹³⁸: biegli rewidenci w wyniku przeprowadzonego badania bardzo jednoznacznie zalecili utworzenie rezerw na 2 potencjalne zobowiązania oceniając ryzyko z nimi związane jako kwalifikujące do konieczności utworzenia rezerw na te zobowiązania w ich pełnej wysokości. Zastępca Prezesa ds. Ekonomicznych i Organizacyjnych wyjaśniła w trakcie ww. kontroli, że „Polityka tworzenia rezerw na potencjalne koszty/zobowiązania, w tym na przyszłe wydatki z tytułu ewentualnych roszczeń do PGW WP polega na regularnym monitorowaniu stanu spornych spraw oraz tworzeniu rezerw na te potencjalne zobowiązania, dla których zaistnieją przesłanki do stwierdzenia, że konieczność poniesienia kosztu stała się uprawdopodobniona. Zawiązanie rezerwy następuje w momencie, kiedy takie przesłanki jednoznacznie wystąpią. Ocena prawidłowości funkcjonowania takiej polityki tworzenia rezerw PGW WP, w tym zakresie jest co roku weryfikowana przez biegłych rewidentów i stanowi istotny element badania Sprawozdań Finansowych PGW WP”.

(akta kontroli str.: 2928-2942)

W ocenie NIK Zastępca Prezesa PGW WP ds. Ekonomicznych i Organizacyjnych, mimo świadomości, jak istotne jest monitorowanie spraw sądowych i sądowno-administracyjnych oraz tworzenie odpowiednich rezerw w 2023 r. nie zapewniła rzetelnego wykonania zadań w tym zakresie.

Rezerwy w tym zakresie (dla 3 spraw¹³⁹ w wysokości łącznej 59 737,1 tys. zł.) zostały utworzone w księgach rachunkowych dla 2023 r., ale dopiero w 2024 r. w odpowiedzi na ustalenia biegłych wykonujących badanie w 2024 r. Brak regularnego monitorowania w PGW WP stanu spraw spornych w 2023 r. skutkowało przekroczeniem limitów, co potwierdzają dane zawarte w Sprawozdaniu z wykonania planu finansowego PGW WP¹⁴⁰ za 2023 r. w części III w pozycji 1.9 pozostałe koszty finansowania (wykonanie planu na poziomie 183,26%).

(akta kontroli str.: 3512-3513)

Dyrektor DFK Główny Księgowy wyjaśniła m.in.: „Kwoty obrotów w grudniu 2023 r. wynikają z doksięgowywania w 2024 r. operacji gospodarczych, podczas badania bilansu, na skutek oświadczeń i opinii biegłych oraz prawników w zakresie prawdopodobieństwa przegranej lub wygranej sporu sądowego. [...] Kiedy objęłam stanowisko głównego księgowego, nie badano prawdopodobieństwa przegranej sporów sądowych.”

(akta kontroli str.: 3512-3513, 3514-3517)

¹³⁸ Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. - wykonanie planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

¹³⁹ Sprawa o zapłatę wynagrodzenia za roboty na cofce Malczyce 49 745,8 tys. zł, pozew o złożenie oświadczenia woli dotyczącego wykupu nieruchomości 5 933,6 tys. zł., postępowania prowadzone przez NSA 4 057,7 tys. zł)

¹⁴⁰ W korekcie z 19 kwietnia 2024 r.

Dyrektor DFK Główny Księgowy¹⁴¹ zeznała: „Brak współpracy, komunikacji wewnętrznej i obiegu dokumentów powodował, że nie było przepływu informacji pomiędzy Departamentem Prawnym a Departamentem Finansowo- Księgowym.”

(akta kontroli str.: 3495-3503)

W ocenie NIK brak rozwiązań organizacyjno-technicznych zapewniających bieżące monitorowanie spraw spornych dotyczących zobowiązań i należności w zakresie możliwości wystąpienia wyroku niekorzystnego to działanie nierzetelne pod kątem standardów Kontroli Zarządczej w części C pkt. 11 Nadzór. Działanie takie utrudnia wypełnienie obowiązku wynikającego z art. 35d ust.1 pkt. 1 uor. wskazujących konieczność tworzenia rezerw na przyszłe zobowiązania dotyczące m.in. skutków toczącego się postępowania sądowego. Na podstawie art. 35d ust. 2 uor rezerwy te zalicza się odpowiednio do pozostałych kosztów operacyjnych lub kosztów finansowych, w zależności od okoliczności, z którymi przyszłe zobowiązania się wiążą

10. Rozliczenie dotacji uzyskanej na podstawie umowy nr MI/DGWiŻŚ/2023/03/02/WF z 4 kwietnia 2023 r. było niezgodnie z § 6 i § 7 umowy w zakresie obowiązków sprawozdawczych i dokonywania zwrotów dotacji. I tak:

- a) Prezes PGW WP nie przekazał do MI sprawozdania z realizacji umowy za I kwartał 2023 r., co było niezgodne z § 6 ust. 1 ww. umowy.

Zgodnie z § 6 ust. 1 umowy PGW WP zobowiązane było do przekazywania sprawozdań kwartalnych z realizacji umowy dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym w terminie do ostatniego dnia miesiąca następującego po kwartale sprawozdawczym, które miały być sporządzane w ujęciu narastającym. Z przekazanej w toku kontroli dokumentacji wynikało, że sprawozdanie za pierwszy kwartał nie zostało przekazane przez PGW WP do MI – termin przekazania sprawozdania za I kwartał upływał 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.

(akta kontroli str. 711-730)

Dyrektor DFK Główny Księgowy wyjaśniła: „Umowa dotacji nr MI/DGWiŻŚ/2023/03/02/WF została podpisana 4 kwietnia 2023 r., tj. po zakończeniu pierwszego kwartału, dlatego PGW Wody Polskie nie składało sprawozdania za pierwszy kwartał 2023 r. W pierwszym kwartale nie wydatkowano środków z dotacji. Dopiero po podpisaniu umowy i wypłacie środków w drugim kwartale dokonano refundacji. Zgodnie z § 2 ust 5 do rozliczenia rocznego umowy dotacji mogą być wliczone wydatki poniesione przez dotowanego od dnia 01 stycznia 2023. W związku z powyższym rozliczono poniesione wydatki w sprawozdaniu półrocznym”

(akta kontroli str. 1280-1286)

Prezes PGW WP wyjaśnił: „Nadzór Prezesa nad wydatkowaniem dotacji odbywał się poprzez liczne robocze spotkania, w których uczestniczyli jednocześnie wszyscy Zastępcy Prezesa oraz podlegli im pracownicy Departamentów.”

(akta kontroli str. 3597-1609)

¹⁴¹ Dyrektor DFK od 1 czerwca 2023 r., Dyrektor DFK Główny Księgowy od 1 sierpnia do 26 sierpnia 2023 r.

Zastępca Prezesa ds. Ekonomicznych i Organizacyjnych zeznała m.in.: „nie wiem z czego wynikało brak przekazania sprawozdania za I kwartał 2023 r. Pozostałe sprawozdania były przekazane zgodnie z umową.”

(akta kontroli str. 1480-1496)

Zdaniem NIK jeżeli umowa obowiązywała od 1 stycznia 2023 r. i w I kwartale 2023 r. zostały poniesione wydatki rozliczane w ramach umowy dotacji to sprawozdanie za ten kwartał powinno zostać złożone przez PGW WP.

- b) 2 (z 3) zwroty dotacji na 213,8 tys. zł zostały dokonane z przekroczeniem terminów określonych w § 7 ust. 1 pkt 2 umowy nr MI/DGWiŻŚ/2023/03/02/WF z 4 kwietnia 2023 r. tj. odpowiednio o: 14 dni¹⁴² i 15 dni¹⁴³. Ponadto PGW WP nie przekazało do MI uzasadnienia dokonanych zwrotów stosownie do § 7 ust. 2 ww. umowy.

Zgodnie z § 7 ust. 1 umowy. PGW WP zobowiązane było do zwrotu dotacji w części pobranej nienależnie, wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem lub w nadmiernej wysokości w terminie 15 dni od dnia stwierdzenia takiej okoliczności wraz z należnymi odsetkami, a w części niewykorzystanej do 31 grudnia 2023 r., w terminie do dnia 15 stycznia 2024 r. Na podstawie § 7 ust. 2 umowy na PGW WP ciążył obowiązek przekazania w wersji elektronicznej na wskazane adresy e-mail MI, w terminie maksymalnie 2 dni roboczych od dnia przekazania na rachunek bankowy środków pochodzących ze zwrotu dotacji, szczegółowych informacji oraz uzasadnienia dokonanego zwrotu.

(akta kontroli str. 711-730)

W ramach rozliczenia ww. umowy. Dwa zwroty zostały dokonane niezgodnie z procedurą wynikająca z umowy. Zwroty dokonane 29 stycznia 2024 r. w wys. 213,1 tys. zł i 30 stycznia 2024 r. w wys. 0,7 tys. zł zostały dokonane po terminie.

PGW WP dokonując zwrotu środków w żadnym z ww. przypadków nie wywiązał się ze zobowiązań umownych tj. § 7 ust. 2 i nie przekazał do MI uzasadnienia dokonanych zwrotów.

Prezes PGW WP wyjaśniła: „W odniesieniu do zwrotu na 213,1 tys. zł oraz na 694,77 zł PGW Wody Polskie nie przekazało informacji do Ministerstwa Infrastruktury w terminie z powodu nieobecności pracownika zajmującego się tą sprawą wynikającego ze zwolnienia lekarskiego.”

(akta kontroli str. 2892a-2892h, 2876-2892j)

Zwroty dotacji dokonane z przekroczeniem terminu wynikającego z umowy zostały powiększone o odsetki (zgodnie z § 7 ust. 3 i 4 umowy). W odniesieniu do zwrotów dokonanych po terminie tj. z 29 stycznia 2024 r. – odsetki zostały naliczone, a w przypadku zwrotu z 30 stycznia 2024 r. - nie.

Prezes PGW WP wyjaśniła: „Kwota 694,77 zł przekazana do Ministerstwa Infrastruktury 30 stycznia 2024 r. została błędnie przekazana. Niemniej kwota odsetek jaka mogłaby być naliczona od 694,77 zł nie przekraczała 8,70zł i zgodnie z Ordynacją Podatkową od tej kwoty nie nalicza się odsetek za zwłokę.”

(akta kontroli str. 2892a-2892h, 2876-2892j)

¹⁴² Zwrot z 29 stycznia 2024 r. na 213,1 tys. zł.

¹⁴³ Zwrot z 30 stycznia 2024 r. na kwotę 0,7 tys. zł.

Dyrektor DFK Główny Księgowy wyjaśniła: „Na dzień 15.01.2024 r. PGW Wody Polskie nie posiadało na rachunku środków do zwrotu w wysokości 213 155,40 zł. Faktury sfinansowane z w/w dotacji merytorycznie mieściły się w zakresie zadań utrzymaniowych jednak z wymogiem Ministerstwa Infrastruktury polegającym na wskazaniu konkretnych nr faktur przy wnioskowaniu o środki w trakcie sporządzania sprawozdania (zawierającego prawie 1400 pozycji) zidentyfikowano 5 przypadków, w których powstały rozbieżności między wnioskami, a sprawozdaniem w postaci różnic w numerach faktur. W związku z powyższym powstała konieczność zwrotu środków do Ministerstwa Infrastruktury wraz należnymi odsetkami. Zakres merytoryczny tych zadań nie był powodem zwrotu środków. Powodem zwrotu środków były jedynie numery faktur znajdujące się w zestawieniu faktur w formie wniosku przekazanego do Ministerstwa Infrastruktury. Odnośnie zwrotu na 694,77 zł w [...] wyjaśniliśmy, że środki zostały błędnie przekazane na rachunek Ministerstwa Infrastruktury ponieważ zadania, których dotyczyły płatności, były realizowane ze środków własnych. W piśmie PGW WP¹⁴⁴ zwróciło się z prośbą o zwrot z błędnie przekazanej kwoty”.

(akta kontroli str. 1280-1286)

Dyrektor DFK Główny Księgowy wyjaśniła, „iż dotacje rozliczane są na zasadach powszechnie obowiązujących przepisów prawa, zgodnie ze wskazaniem doprecyzowanymi w każdej z zawartych umów dotacji [...]. W PGW Wody Polskie nie wprowadzono wewnętrznych zarządzeń/procedur/wytycznych dotyczących pozyskiwania i rozliczania dotacji w PGW Wody Polskie.”

(akta kontroli str. 1263)

W ocenie NIK, brak wypełniania postanowień umowy dotacji w zakresie obowiązków sprawozdawczych i dokonywania zwrotów dotacji było działaniem niezgodnym z § 6 i § 7 umowy dotacji

11. Rozliczanie środków w ramach realizacji umowy dotacji celowej nr MI/DGWZS/2023/07/01/WF z 14 lipca 2023 r., na podstawie dokumentów księgowych potwierdzających zaciągnięcie zobowiązań przed datą zawarcia przedmiotowej umowy (18 przypadków o łącznej wartości 16 097,0 tys. zł). W dokumentach tych jako źródło finansowania wskazano środki własne, a następnie przedstawiono je do rozliczenia dotacji, pomimo że w treści umowy nie przewidziano refinansowania kosztów zadań. Pierwsza transza środków z dotacji wpłynęła do PGW WP 28 lipca 2023 r. w wys. 16 114, 9 tys. zł, zatwierdzenia do wypłaty dokonano między 10 lipca a 7 sierpnia 2023 r., a płatności wykonano między 31 lipca a 8 sierpnia 2023 r.

(akta kontroli str. 711-730, 2943-2944)

Dyrektor DFK Główny Księgowy wyjaśniła: „Dla wskazanych pozycji jako zabezpieczenie wskazano środki własne”.

(Akta kontroli str.: 1275-1276)

Dyrektor DFK Główny Księgowy¹⁴⁵ zeznała: „Zobowiązania wynikały z umów wieloletnich i wystawianie faktur miało na celu niedopuszczenie do zobowiązań wymagalnych. Refinansowanie miało miejsce w momencie kiedy wykonana byłaby płatność przed podpisaniem umowy dotacji, a następnie zrefundowana ze środków dotacji. Podpisanie umowy dotacji odbywało się na podstawie zatwierdzonych programów inwestycyjnych. Faktury które zostały wystawione na

¹⁴⁴ KFK.3134.11.2024.1.KS z 6 marca 2024 r.

¹⁴⁵ Dyrektor DFK od 1 czerwca 2023 r, Dyrektor DFK Główny Księgowy od 1 sierpnia do 26 sierpnia 2023 r.

podstawie tych umów mogły być rozliczone dotacją celową, gdyż była ona wpisana w programy inwestycyjne tych zadań. Programy inwestycyjne były podstawą do sporządzenia załącznika do umowy (nazwa i kwota do realizacji w ramach dotacji).”

(akta kontroli str.: 3495-3503)

Dyrektor DFK Główny Księgowy wyjaśniła także: „Umowa Nr MI/DGWiŻŚ/2023/07/01/WF została podpisana 14.07.2023 roku a wydatki z tytułu zaciągniętych zobowiązań w ramach środków planowanych na zadania inwestycyjne w 2023 roku, poniesione do dnia podpisania umowy, nie mogły zostać zrefundowane. W PGW WP taka forma finansowania wystąpiła po raz pierwszy. Umowy na dotacje celowe przyznawane PGW WP do roku 2023, przewidywały możliwość refundowania wydatków bieżących od 1 stycznia danego roku budżetowego.”

(akta kontroli str. 1533-1545)

Zastępca Prezesa ds. Ochrony Przed Powodzią i Suszą oświadczył: „Analiza przychodów wykonywana jest na bieżąco w okresach miesięcznych - po zamknięciu ksiąg danego miesiąca, ale nie ma wpływu na poświadczanie dostępności środków na zadania realizowane w ramach dotacji. Analiza wykonywana jest memoriałowo na podstawie ewidencji naliczonych przychodów. Trudno przewidzieć kiedy nastąpią realne wpływy środków pieniężnych z tytułu przychodów – wpływy nie mają charakteru regularnego, a realizacja płatności należności zależy od odbiorców usług.”

(akta kontroli str. 2876-2892j, 2886-2892)

Zastępca Prezesa ds. Ekonomicznych i Organizacyjnych zeznała: „Nie powinno tak być. Nastąpiło to przez nieuwagę pracownika. Na pewno została złożona korekta. W ciągu roku przekazywano sprawozdania. Rozliczenie umów dotacji mamy jedno na sam koniec realizacji umowy, a w trakcie trwania umowy przekazywaliśmy sprawozdania.”

(akta kontroli str. 1480-1496)

Dyrektor DFK Główny Księgowy oświadczyła: „Informuję, iż nie dokonywano korekt rozliczenia w przedmiotowym zakresie”

(akta kontroli str. 3184)

Dyrektor DPiRI wyjaśnił: „Jestem przekonany co do słuszności realizowania tych inwestycji. Czekanie na podpisanie umowy zablokowałoby zrealizowanie inwestycji w danym roku. Podpisanie umów w ramach inwestycji wiązało się z koniecznością realizowania planu i liczyliśmy na podpisanie umowy dotacji.”

(akta kontroli str. 2786-2789)

Dyrektor DFK Główny Księgowy¹⁴⁶ zeznała: „Procedowanie podpisania umowy trwało prawie rok. W programach inwestycyjnych tych zadań było zaznaczone, że do realizacji tych inwestycji będzie montaż środków własnych i środków z dotacji celowej. [...] Z DGWiŻŚ przychodziły pisma ponagające z prośbą o przekazanie programów inwestycyjnych do załącznika do umowy dotacji. W drugiej połowie maja odbyło się spotkanie z Dyrektorem Departamentu Budżetu MI, Dyrekcją DGWiŻŚ, [...] w zakresie ponaglenia o jak najszybsze przekazanie dokumentów do ministerstwa w celu jak najszybszego podpisania umowy dotacji. Na początku

¹⁴⁶ Dyrektor DFK od 1 czerwca 2023 r, Dyrektor DFK Główny Księgowy od 1 sierpnia do 26 sierpnia 2023 r.

czerwca miały zostać przekazane programy inwestycyjne do zatwierdzenia przez ministra, ale nie zostały przekazane, gdyż nie zostały przygotowane przez DPIRI. Ostatecznie zostały przekazane w lipcu, co poskutkowało podpisaniem umowy dotacji [...] Dobór inwestycji do umowy dotacji był uznaniowy. Później był dostosowywany do realnych możliwości wydatkowania środków z dotacji.”

(akta kontroli str. 3495-3503)

NIK zauważa, że brak planu rzeczowo – finansowego i brak właściwego planowania w zakresie inwestycji powoduje szereg problemów z realizacją zadań. Utrudnione jest określenie zakresu rzeczowego dotacji, których wysokość projektowana jest dużo wcześniej na etapie projektu ustawy budżetowej. Zakres rzeczowy i finansowy inwestycji planowanych do realizacji z środków z dotacji celowej powinien być określony na etapie prac nad projektem planu finansowego na następny rok, a na etapie prac nad projektem umowy dotacji zakres ten powinien być doprecyzowywany. Brak takiego planowania skutkuje opóźnieniem w podpisaniu umowy dotacji, przedłużającymi się uzgodnieniami, a w efekcie niemożliwością wypełnienia jej zapisów i realizacji celów na które dotacja jest przyznawana

12. PGW WP opublikowało w BZP ogłoszenie o wykonaniu umowy nr KZGW/KC/2023/ 5 października 2023 r., tj. 34 dni po terminie uznania przez zamawiającego całej umowy za wykonaną, co stanowiło naruszenie art. 448 upzp, zgodnie z którym powinno to nastąpić w terminie 30 dni od wykonania umowy.

Na podstawie protokołu końcowego odbioru przedmiotu umowy określono, że przedmiot umowy został zrealizowany „w terminie 23.06.2023 r do 26.08.2023 r.”. Protokół ten nie zawierał daty sporządzenia i podpisania. Z treści korespondencji prowadzonej pomiędzy Departamentem Zamówień Publicznych PGW WP i Departamentem Komunikacji i Edukacji Wodnej PGW WP KZGW wynika, że protokół końcowego odbioru został podpisany 1 września 2023 r.

(akta kontroli str. 792-797, 1761-1800)

Prezes PGW WP wyjaśniła, że: „Z uwagi na wcześniejsze wykonanie umowy niż wskazany w treści umowy termin wykonania doszło do błędu ludzkiego skutującego publikacją ogłoszenia o wykonaniu umowy w BZP z niedochowaniem ustawowego terminu.”

(akta kontroli str. 1761-1800)

Pracownik PGW WP współodpowiedzialny za realizację przyznała, że błędnie wskazała w korespondencji elektronicznej pracownikowi PGW WP zajmującemu się publikowaniem w BIP informacji o wykonaniu umowy, tj. wskazała, że umowa została zakończona 80 dni po zawarciu umowy.

(akta kontroli str. 1657-1670)

13. PGW WP sporządziło formularz oferty stanowiącej załącznik nr 2 do SWZ do zamówienia publicznego pn. „Kompleksowa organizacja 7 pikników PGW Wody Polskie” promujących rybactwo, programy „Nasze Łowiska” i „Opłata Krajowa” (znak: KZGW/KCR/187/2023) bez umieszczenia w nim miejsca na przedstawienie przez oferentów ceny netto przedmiotu zamówienia i ceny netto i kwoty podatku VAT za realizację jednego pikniku, co było niezgodne z pkt 6.1 SWZ.

(akta kontroli str. 764-797, 811-830, 1657-1670, 1761-1800, 1988-1993, 3425-3429, 3457-3459)

Prezes PGW WP wyjaśniła: „[...] Przyczyną niepodania przez wykonawców ceny netto i stawki VAT była dla Zamawiającego oczywista i wynikała z ww.

omówionych rozbieżności między wzorem formularza ofertowego, a zapisami 6.1 SWZ [...]” oraz „[...] Wszyscy wykonawcy podali cenę zgodnie z przygotowanym przez Zamawiającego formularzem ofertowym, w którym wymagana była wyłącznie cena brutto. W rozdziale 6.1 „opis sposobu obliczenia ceny” omyłkowo wskazano wymóg ceny netto oraz stawki VAT, co nie odpowiadało wzorowi formularza ofertowego Zamawiającego, a dla wykonawców wiążącego [...]”.

(akta kontroli str. 1761-1800)

Dyrektor Departamentu Komunikacji i Edukacji Wodnej PGW WP w sprawie rozbieżności pomiędzy SWZ i formularzem oferty wyjaśniła: „SWZ przygotował pracownik merytoryczny [...] w współpracy z pracownikami Departamentu Zamówień Publicznych. Wg. mojej wiedzy pani [...] korzystała ze wzorów sporządzonych przez Departament Zamówień. Nie potrafię wyjaśnić, dlaczego jest rozbieżność między tymi dokumentami. Bazowałam na wiedzy pracowników merytorycznych ds. zamówień będących w składzie komisji.”

(akta kontroli str. 3425-3427)

Zdaniem NIK skutkiem rozbieżności pomiędzy ww. dokumentami było niewłaściwe przedstawienie informacji o cenie netto i podatku VAT w formularzu oferty w sposób niezgodny z pkt 6.1 SWZ przez podmioty biorące udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

W ocenie NIK sporządzenie formularza oferty stanowiącej załącznik nr 2 do SWZ bez umieszczenia w nim miejsca na przedstawienie przez oferentów ceny netto przedmiotu zamówienia i ceny netto wraz z kwota podatku VAT za realizację jednego pikniku było niezgodne z pkt 6.1 SWZ.

14. PGW WP dokonał odbioru przedmiotu umowy WA/JRP-IM/131/2023 z 16 czerwca 2023 r.¹⁴⁷ niezgodnie z § 9 ust. 1 pkt 3 i ust. 10 i 11 ww. umowy oraz nie zorganizował odbioru robót w terminie zgodnym z § 9 ust. 3 umowy co skutkowało naliczeniem Wykonawcy kar umownych w wys. 62,5 tys. zł zgodnie z §11 ust. 1 pkt 1 lit c za zwłokę w usuwaniu wad przy odbiorze związanych z brakiem kompletnej dokumentacji w terminie wymaganym umową, tj.:
 - a) odbioru końcowego robót tj. 11 dni po upływie terminu wskazanego w § 9 ust. 3 ww. umowy, zgodnie z którym należało przeprowadzić odbiór 1 grudnia 2023 r., w skutek czego Zamawiający pozbawił się możliwości naliczenia Wykonawcy kar umownych za niedostarczenie kompletnej dokumentacji do 1 grudnia 2023 r., o których mowa w §11 ust. 1 pkt 1 lit c ww. umowy. Stosownie do §11 ust. 1 pkt 1 lit c kara umowna w wys. 0,2 % powinna być naliczona od całości wynagrodzenia umownego brutto za każdy dzień zwłoki za usuwanie wad stwierdzonych przy odbiorze. Wykonawca z opóźnieniem dostarczył kompletną dokumentację powykonawczą, w tym mapę, o której mowa § 7 ust. 13 lit g tiret 7 ww. umowy. Zwłoka wynosiła 10 dni licząc od 1 grudnia 2023 r.¹⁴⁸ do 11 grudnia 2023 r. zatem PGW WP nie naliczyło kar umownych za 10 dni zwłoki za usuwanie wad przy odbiorze w wys. 62,4tys. zł. Kierownik budowy 21 listopada 2023 r. na podstawie § 9 ust. 3 umowy zgłosił zakończenie robót i gotowości do odbioru robót budowlanych, a Inspektor Nadzoru potwierdził gotowość do odbioru robót. Tym samym zgodnie z ww. zapisem umowy przystąpienie do odbioru robót powinno nastąpić w terminie do 10 dni od daty

¹⁴⁷ Umowa zawarta w ramach realizacji zamówienia publicznego BI.ROZ.2712.2.2023.AG

¹⁴⁸ Zgodnie z § 9 ust. 3 umowy przystąpienie do odbioru powinno nastąpić w terminie nie dłuższym niż 10 dni roboczych od daty potwierdzenia przez Inspektora nadzoru wpisu do dziennika budowy tj. 1 grudnia licząc 10 dni od 21 listopada 2023r.

wpisu przez Inspektora Nadzoru potwierdzającego gotowość do odbioru, tj. do 1 grudnia 2023 r.

Kierownik JRP¹⁴⁹ ds. inwestycji mazurskich w PGW WP pokwitował 21 listopada 2023 r. odbiór „kompletnej dokumentacji powykonawczej” w ramach umowy nr WA/JRP-IM/131/2023 z 16 czerwca 2023 r. zawartej z [...]*, pomimo że Wykonawca nie dostarczył kopii mapy powstałej w wyniku geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, która zgodnie z § 7 ust. 13 lit g tiret 7 ww. umowy była jednym z dokumentów kompletnej dokumentacji powykonawczej. 22 listopada 2023 r. dokumentację powykonawczą otrzymał Inspektor Nadzoru i w wyniku przeglądu dokumentacji 24 listopada 2023 r. Pełnomocnik Prezesa PGW Wody Polskie ds. Inwestycji Mazurskich ówczesny Z-ca Dyr. ds. ochrony przed powodzią i suszą w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Białymstoku pismem WA.JRP-IM.542.1.2023.AM zgłosił Wykonawcy uwagę dotyczącą niedostarczenia kompletnej dokumentacji i tym samym brak podstaw do dokonania odbioru końcowego robót. PGW WP nie zorganizowało zgodnie z § 9 ust. 3 umowy do 1 grudnia 2023 r. odbioru robót i tym samym nie nastąpiło do ww. dnia zgłoszenie wady przy czynnościach odbiorowych związanych z brakiem kompletu dokumentacji w trakcie odbioru robót. Wykonawca dostarczył kompletną dokumentację powykonawczą 11 grudnia 2023 r., 20 dni po terminie wymaganym w § 9 ust. 4 ww. umowy i 12 grudnia (11 dni po terminie) PGW WP zorganizowało odbiór robót.

12 grudnia 2023 r. strony umowy sporządziły protokół odbioru końcowego robót, w którym nie zamieszczono wzmianki o przyczynach zwłoki w odbiorze a PGW WP nie naliczył kar umownych Wykonawcy za zwłokę w usuwaniu wad przy odbiorze w związku z opóźnieniem dostarczenia przez wykonawcę kompletnej dokumentacji powykonawczej zawierającej mapę o której mowa § 7 ust. 13 lit g tiret 7.

(akta kontroli str. 764-797, 811-830, 1671-1673b, 1708-1712, 1736-1755, 1960-1971, 1978-1981)

Kierownik JRP ds. inwestycji mazurskich w PGW WP wyjaśnił: „Termin odbioru robót budowlanych wstępnie planowany był na dzień 05.12.2023r. jednak ze względu na przyczyny obiektywne, został przeniesiony na dzień 12.12.2023 r. Powodem tego był fakt, iż w dniach 02.12.-08.12.2023 r. posiadałem pozytywny wynik testu na SARS CoV-19, co eliminowało mnie w możliwości uczestniczenia w czynnościach odbiorowych. Ponadto napięty harmonogram czynności odbiorowych w m-cu grudniu dla innych zadań a także dostępność stron (umocowanych przedstawicieli Wykonawców i Zamawiającego) dodatkowo komplikował powyższe. Należy podkreślić, że przesunięcie terminu na wskazany w pytaniu nie miało wpływu na rozliczenie środków finansowych UE pod kątem ich refundacji. Ponadto nie miało również wpływu na funkcjonalność obiektu – Zaplecze Techniczne używane jest w sezonie nawigacyjnym, który trwa od początku m-ca maja do końca m-ca października każdego roku. Ponadto wydłużenie tego okresu pozwoliło na rzetelną i merytoryczną ocenę zawartości dokumentacji powykonawczej dla zadania. [...] Mając na uwadze odpowiedź na pytanie poprzednie, opóźnienie terminu odbioru w moim przekonaniu miało charakter obiektywny, którego nie dało się przewidzieć i w związku z tym trudno określić, aby wina leżała po stronie Wykonawcy.”

¹⁴⁹ JRP – Jednostka Realizująca Projekt.

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

(akta kontroli str. 1960-1966)

NIK nie podziela stanowiska Kierownika JRP ds. Inwestycji Mazurskich w PGW WP. Jeżeli termin na zorganizowanie odbioru robót budowlanych zgodnie z umową upływał 1 grudnia to termin odbioru nie powinien być zaplanowany 5 grudnia 2023 r., ponieważ było to działanie niezgodne z wymogami umowy. Ponadto nieobecność kierownika po 2 grudnia 2023 r., tj. po upływie umownego terminu odbioru robót budowlanych nie była przesłanką do niezrealizowania odbioru w terminie określonym umową.

Dyrektor RZGW w Białymstoku, członek Komisji odbioru przedmiotu zamówienia i odbioru końcowego robót odnośnie braku naliczenia kar umownych wyjaśnił, że: „W związku z odwołaniem ze stanowiska Dyrektora RZGW w Białymstoku z dniem 29 lutego 2024 r. oraz brakiem dostępu do materiałów źródłowych nie jestem w stanie udzielić [...] wyjaśnień.”

(akta kontroli str. 1671-1673b)

W ocenie NIK odbiór robót po upływie 1 grudnia 2023 r. był niezgodny z § 9 ust. 3 umowy niezależnie od przyczyn wskazywanych przez pracowników PGW WP, które wystąpiły po tym terminie.

- b) dokonał odbioru przedmiotu ww. umowy w 21 grudnia 2023 r., pomimo niedostarczenia przez Wykonawcę ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie lub decyzji o umorzeniu postępowania stosownie do § 9 ust. 1 pkt 3 i ust. 10 ww. umowy. Wykonawca przedłożył wyłącznie zaświadczenie organu nadzoru budowlanego o niezgłoszeniu sprzeciwu do zakończenia robót budowlanych. Nie było ono tożsame z ostateczną decyzją o pozwoleniu na użytkowanie obiektu lub decyzją o umorzeniu postępowania.

(akta kontroli str. 764-79, 7811-830, 1671-1673b, 1708-1712, 1736-1755, 1960-1971, 1978-1981)

Prezes PGW WP wyjaśniła, że: „[...] Paragraf 9 ust. 1 pkt 3, jak również § 9 ust. 10 i 11 umowy, nie wskazują na konieczność uzyskania decyzji – pozwolenia na użytkowanie w rozumieniu art. 55 ustawy Prawo budowlane oraz nie mają charakteru enumeratywnego, a jedynie na konieczność uzyskania dokumentu (nie wykluczając pozwolenia na użytkowanie) pozwalającego na użytkowanie obiektu budowlanego po jego wykonaniu. W związku z powyższym nie było przesłanek do zobowiązania wykonawcy do uzyskania ostatecznej decyzji zezwalającej na użytkowanie w trybie art. 54 ust. 1 ww. ustawy.”

(akta kontroli str. 1736-1755)

Pełnomocnik Prezesa PGW Wody Polskie ds. Inwestycji Mazurskich ówczesny Z-ca Dyr. ds. ochrony przed powodzią i suszą w RZGW w Białymstoku, członek Komisji odbioru przedmiotu zamówienia i odbioru końcowego robót wyjaśnił, że: „przepisy Prawa budowlanego regulują zasady zakończenia budowy i przystąpienia do użytkowania art. 55 określa kategorię obiektów budowlanych wymagających pozwolenia na użytkowanie, przedmiotowa inwestycja była zaliczona do XXI kategorii zgodnie z decyzją pozwolenia na budowę i zatwierdzającą projekt budowlany wydaną przez właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej, w związku z powyższym zgodnie z art. 54 wymagane było dokonanie zgłoszenia zakończenia robót budowlanych, co potwierdził wydanym zaświadczeniem o braku sprzeciwu do zawiadomienia o zakończeniu budowy właściwy organ nadzoru budowlanego. W wyniku powyższego Inwestor mógł przystąpić do użytkowania obiektu budowlanego i należało dokonać odbioru końcowego”.

(akta kontroli str. 1967-1971)

Dyrektor RZGW w Białymstoku, członek Komisji odbioru przedmiotu zamówienia i odbioru końcowego robót wyjaśnił, że: „Z tego co mi wiadomo z umowy nie wynika obowiązek uzyskania decyzji pozwolenia na użytkowanie ponadto organ budowlany dopuścił obiekt do użytkowania poprzez wydanie stosownego dokumentu”

(akta kontroli str. 1671-1673b)

NIK nie podziela stanowisk Prezesa PGW WP, pełnomocnika Prezesa PGW WP i dyrektora RZGW w Białymstoku. W § 9 ust. 1 pkt 3 i ust. 10 i 11 ww. umowy jednoznacznie wskazano, m.in., że podstawą do sporządzenia protokołu końcowego przedmiotu umowy były: protokół odbioru robót budowlanych i ostateczna decyzja o pozwoleniu na użytkowanie obiektu lub decyzja o umorzeniu postępowania.

Zdaniem NIK PGW WP nie organizując odbioru robót do dnia 1 grudnia 2023 r. utraciło możliwość wskazania wady przy odbiorze związanej z niedostarczeniem kompletnej dokumentacji i tym samym nie naliczyło kar umownych. PGW WP wprowadzając w SWZ oraz w umowie obowiązek dostarczenia „ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie lub decyzji umarzającej postępowanie” tym samym wskazał sposób zakończenia procesu budowlanego i przejęcia do użytkowania obiektu budowlanego w oparciu o art. 55 ust. 2. Główną częścią świadczenia wykonawcy było wykonanie robót budowlanych w oparciu o upb a istotnym elementem odbioru przedmiotu umowy miała być decyzja o pozwoleniu na użytkowanie. W upb sformułowanie „decyzja o pozwoleniu na użytkowanie” dotyczy procedury opisanej w art. 55 i 59-59i i nie jest zamiennie używane do procedury zawiadomienia o zakończeniu budowy opisanej w art. 54 i 56-57 upb.

PGW WP wskazując na konieczności uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie lub decyzji o umorzeniu postępowania na etapie publikacji ogłoszenia o zamówieniu oraz w projekcie umowy określiło tym samym zakres czynności wykonawcy zamówienia, które wpływały na czas realizacji, zakres i koszty wykonania zamówienia.

W ocenie NIK działania PGW WP związane z realizacją umowy nr WA/JRP-IM/131/2023 były niezgodne z § 9 ust. 3 i 1 pkt 3 oraz ust. 10 ww. umowy

15. W 2023 r. w PGW WP nie utworzono planu zakupów inwestycyjnych, ani dokumentu zawierającego równocześnie wszystkie planowane wydatki majątkowe, tj. wydatki inwestycyjne i zakupy inwestycyjne, co było niezgodne z Instrukcją planowania zadaniowo-finansowego¹⁵⁰ (na mocy której w PGW WP powinien być sporządzony plan zakupów inwestycyjnych na 2023 r.) i § 38 pkt 5 lit. b Regulaminu Organizacyjnego PGW WP¹⁵¹.

(akta kontroli str. 20-273, 833-869, 874-969, 2560-2568a)

Jak wyjaśniła Prezes PGW WP: „Rozróżnieniem zadań inwestycyjnych na zadania inwestycyjne o charakterze (kategorii) inwestycji budowlanej i inwestycji o charakterze zakupowym posługiwano się w 2023 roku przede wszystkim

¹⁵⁰ Str. 3 „Instrukcji planowania zadaniowo-finansowego” i załącznik do niej.

¹⁵¹ Dalej: „Regulamin Organizacyjny”; Regulamin Organizacyjny stanowi załącznik nr 2 do zarządzenia nr 41/2023 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 31 lipca 2023 r. w sprawie zmiany regulaminu organizacyjnego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Na mocy § 38 pkt 5 lit. b Regulaminu Organizacyjnego Pion Ekonomiczny w ramach kontrolingu ma opracowywać plany rzeczowo-finansowe.

w odniesieniu do zadań realizowanych w ramach dotacji celowej finansowanej z budżetu państwa (BW-I). Limity środków na 2023 rok dla zadań inwestycyjnych finansowanych ze środków własnych majątkowych, z dotacji celowej finansowanej z udziałem środków UE, funduszy ochrony środowiska oraz pozostałych źródeł finansowania komunikowane były bez podziału na kategorię zadania inwestycyjnego. Plany wieloletnie PGW Wody Polskie [...] zostały opracowane w podziale na źródła finansowania lecz informacja o kategorii zadania była informacją dodatkową. „Zestawienie działań inwestycyjnych zakupowych PGW Wody Polskie uwzględnione w planie wydatków inwestycyjnych i zrealizowane w 2023 roku” [...] zostało przygotowane pod kątem odpowiedzi do NIK [...] Dokument obejmujący wszystkie źródła finansowania dla planowanych przez PGW Wody Polskie zadań inwestycyjnych w 2023 roku oraz kolejnych lat, traci swoją przejrzystość i czytelność.”.

Zastępca Prezesa PGW WP ds. Ekonomicznych i Organizacyjnych zeznała: „Podstawowym dokumentem planistycznym, zgodnie z ustawą Prawo wodne, jest plan finansowy, a nie plan finansowo-rzeczowy. [...] Należy dokonać zmian w obowiązujących zarządzeniach i regulaminie organizacyjnym w celu dostosowania do stanu faktycznego.”.

(akta kontroli str. 175-270, 1100-1139, 1480-1496, 2560-2568a, 2681-2683)

NIK nie podziela stanowiska zastępcy Prezesa PGW WP ds. Ekonomicznych i Organizacyjnych, że plan finansowy PGW WP na 2023 r. był dokumentem planistycznym umożliwiającym planowanie i monitorowanie realizacji zadań finansowanych w ramach poszczególnych limitów wydatków majątkowych, bowiem dokument ten ze względu na jego charakter przedstawia dane zagregowane na poziomie grup ekonomicznych a nie zadań do realizacji. Tym samym niemożliwe jest ustalenie tematu i liczby zadań planowanych do realizacji oraz monitorowanie zgodności realizacji zadań z przyjętymi założeniami w ujęciu rzeczowym i finansowym. Nie podziela także stanowiska, że zmiana regulacji wewnętrznych poprzez usunięcie z regulacji wewnętrznych PGW WP zapisów dotyczących lub odwołujących się do planu rzeczowo-finansowego będzie rzetelnym działaniem naprawczym w odpowiedzi na istniejący stan nieprawidłowy. Opisane powyżej postępowanie NIK ocenia jako niezgodne z Instrukcją planowania zadaniowo-finansowego i § 38 pkt 5 lit. b Regulaminu Organizacyjnego. Nieutworzenie jednego dokumentu, zawierającego zakupy inwestycyjne zaplanowane do realizacji w danym roku, uniemożliwia racjonalne i rzetelne gospodarowanie środkami finansowymi i ich monitorowanie. Stwierdzone w toku kontroli przekroczenie limitu wydatków majątkowych finansowanych ze środków własnych lub ze środków jednostek samorządu terytorialnego jednoznacznie potwierdza konieczność opracowywania i bieżącej aktualizacji zbiorczego planu wydatków majątkowych na dany rok budżetowy. Plan ten powinien obejmować wszystkie zadania inwestycyjne wraz ze wskazaniem co najmniej tytułu zadania, rodzaju zadania inwestycyjnego, podmiotu odpowiedzialnego za przygotowanie i realizację zadania, źródła finansowania, daty zabezpieczenia środków niezbędnych do realizacji zadania. Plan ten powinien stanowić materiał źródłowy dla dokumentacji prowadzonej na potrzeby bieżącego monitorowania prawidłowości realizacji zadania.

16. W PGW WP nie ustalono mechanizmów kontroli zarządczej, w celu rzetelnego monitorowania stanu realizacji zadań inwestycyjnych PGW WP, wynikających z PPI w ramach sprawozdania z wykonania planu działalności. Tym samym nie zachowano standardu kontroli zarządczej polegającego na określaniu celów i zadań jasno i w co najmniej rocznej perspektywie oraz monitorowaniu ich

wykonania za pomocą wyznaczonych mierników (pkt 6 części II. Standardy kontroli zarządczej MF, lit. B. Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji) oraz wytycznych MI określonych w § 8 ust.3 załącznika do Standardów kontroli zarządczej MI, stosownie do którego należało monitorować określone cele oraz dokonywać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań, wraz z określeniem reakcji na ryzyko. Ponadto Prezes PGW WP nie zidentyfikował ryzyka terminowego rozpoczęcia ich realizacji tym samym nie zachowano standardu określonego pkt 7 lit. B Identyfikacja ryzyka części II. Standardy kontroli zarządczej, określonego w załączniku do Standardów kontroli zarządczej MF.

(akta kontroli str. 1574-1587)

Prezes PGW WP wyjaśniła, że: „[...] nie prowadzi się monitoringu w zakresie PPI. Zgodnie z wymaganiami Ministerstwa Infrastruktury monitoringiem objęte są zadania inwestycyjne znajdujące się w PPI, dla których w danym roku zapewniono źródło finansowania. Monitoring ten to Wykaz Realizowanych Inwestycji (WRI)”.

(akta kontroli str. 1110-1137)

NIK zauważa, że ww. pismem Minister¹⁵² zobowiązywał Prezesa PGW WP do szczegółowego miesięcznego monitoringu i nadzoru nad realizowanymi inwestycjami tj. WRI, a nie PPI.

Monitorowanie realizowanych inwestycji jest bezsprzecznie procesem kluczowym i niezbędnym, niemniej jednak realizacja tego procesu nie może wykluczać monitorowania stopnia realizacji planów wieloletnich i ich przełożenia na plany roczne. W szczególności w przypadku braku środków na realizację wszystkich inwestycji. Monitorowanie wyłącznie realizacji rozpoczętych inwestycji nie daje bowiem informacji zarządczej niezbędnej do podejmowania działań zaradczych służących optymalizacji procesu inwestycyjnego w pełnej skali. Zgodnie z upw Prezes PGW WP jako kierownik jednostki odpowiada za zapewnienie m.in. prawidłowego planowania i gospodarowania wodami (art. 319 ust. 1 upw), w tym zadań w zakresie przeciwdziałania suszy i powodzi (art. 163 ust.1 upw), utrzymania majątku Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną (art. 240 ust. 2 pkt 14 upw). Prawidłowa realizacja ww. zadań ustawowych nie jest możliwa bez zapewnienia realizacji w pełnym zakresie zadań ujmowanych w dokumentacji planistycznej. Niemożność ich realizacji powinna być przedmiotem analizy przyczyn oraz skutków, a wyniki analizy powinny być wykorzystane na potrzeby analizy ryzyka dla działalności PGW WP oraz ustalenia działań zaradczych minimalizujących prawdopodobieństwo materializacji ryzyka i skutków stanu nieprawidłowego.

(akta kontroli str. 1912-1929)

Jak wyjaśniła dyrektor Departamentu Kontroli i Audytu Wewnętrznego w PGW WP: „Cele, mierniki i identyfikacja ryzyk mogą być określane jedynie dla zadań, których realizacja rozpoczęła się i jest podejmowana w danym roku sprawozdawczym. W sprawozdaniach WRI sporządzanych w roku 2023 zostały ujęte zadania wyszczególnione w PPI, które ten warunek spełniają. W związku z powyższym monitorowanie ryzyk było prowadzone, a w razie konieczności na podstawie wniosków z niego płynących podejmowane były działania zaradcze.

¹⁵² GM-DGWiZS-6.712.4.2021 z 1 lutego 2021 r.

Dla zadań wskazanych w PPI dla których zawarto informację o braku źródła finansowania nie było podstaw do określania mierników i definiowania ryzyk.”.

Tożsame oświadczenie złożył Zastępca Prezesa PGW WP ds. Ochrony Przed Powodzią i Suszą.

(akta kontroli str. 1597-1618)

Jak wyjaśnił Prezes¹⁵³ PGW WP „PPI zawiera zadania inwestycyjne, jakie zostały zidentyfikowane w obszarze gospodarki wodnej przez regiony wodne oraz strategiczne dokumenty planistyczne Wód Polskich. Ich ogromna ilość (ok. 2 tys. zadań) jest efektem kilkudziesięcioletnich zaniedbań inwestycyjnych w gospodarce wodnej. Szacunkowy koszt realizacji tych zadań przekracza 100 mld zł. (...) Na uwagę zasługuje fakt, że roczna wartość inwestycji zrealizowanych przez Wody Polskie to ponad 3,5 mld zł, a wartość wszystkich realizowanych inwestycji to prawie 23,0 mld zł. Aktualizacja PPI prowadzona jest nie rzadziej niż raz w roku, a proces ten można potraktować jako działania monitorujące.”

(akta kontroli str. 3437-3609)

NIK zauważa, że wg stanu na 31 grudnia 2023 r PPI zawierało 569 inwestycji, których rozpoczęcie przewidziano do końca 2023 r., w tym 223 zadania w trakcie realizacji, 8 zadań których realizacji nie podjęto, 269 inwestycji, dla których wskazano „brak możliwości zabezpieczenia środków finansowych” i 69 inwestycji zrealizowanych w 2023 r. Nierozpoczęcie 269¹⁵⁴ inwestycji, których wszczęcie zaplanowano w PPI do końca 2023 r. z powodu braku zabezpieczenia środków finansowych nie znalazło odzwierciedlenia w dokumentach związanych z kontrolą zarządczą, w szczególności sprawozdaniu z wykonania planu działalności PGW WP za 2023 r. o którym mowa w art. 240 ust 14 upw. W ocenie NIK regularna aktualizacja PPI nie spełnia wymogów, o których mowa w standardach kontroli zarządczej odnośnie monitorowania zadań przy pomocy mierników, a przede wszystkim nie obrazuje skali niedofinansowania inwestycji ujętych w PPI w sprawozdaniach z wykonania planu działalności PGW WP.

(akta kontroli str. 1938-1939)

Jak wskazano w części C standardów kontroli zarządczej wytyczne nie tworzą zamkniętego katalogu, ponieważ system kontroli zarządczej powinien być elastyczny i dostosowany do specyficznych potrzeb jednostki. Zgodnie z częścią II pkt 2.6. standardów kontroli zarządczej jednym z najistotniejszych elementów tej kontroli jest system monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań. Wyłączenie z procesu monitorowania realizacji zadań inwestycyjnych danych o inwestycjach nie podjętych, a planowanych do realizacji w danym roku zafałszowuje obraz stanu realizacji zadań. Należy zauważyć, że celem sprawozdawczości jest rzetelna i jasna prezentacja określonego stanu faktycznego, w tym przypadku realizacji zadań PGW WP, tym samym nieokreślenie mierników odnoszących się do całości zadań wskazanych w PPI w planie działalności PGW WP na 2023 r. przyczyniało się do prezentowania w sprawozdaniu z jego wykonania niepełnego obrazu stopnia realizacji PPI. Wprowadzenie formalnego obowiązku określenia systemu monitorowania

¹⁵³ pełniący funkcję od 16 sierpnia 2022 r. do 10 stycznia 2024 r.

¹⁵⁴ W PPI na 2023 r. zaplanowano 65 zadań inwestycyjnych dla których wskazano 2023 r. jako „datę rozpoczęcia finansowego inwestycji [otwarcia środka trwałego]”. 22 z tych zadań nie rozpoczęto (34%) w tym dla 16 zadań (25%) jako przyczynę wskazano „brak możliwości zabezpieczenia środków finansowych”.

realizacji postawionych do realizacji zadań oraz zarządzanie ryzykiem ma na celu zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia celów i jest warunkiem koniecznym i niezbędnym dla właściwego zarządzania jednostką, w szczególności podejmowania działań zaradczych w przypadku braku realizacji inwestycji, które zostały ujęte w dokumentach strategicznych.

W PGW WP realizacja celów określonych jako „podwyższenie poziomu zabezpieczenia przed powodzią i suszą” oraz „zrównoważone gospodarowania zasobami wodnymi przy jednoczesnym wysokim stopniu zachowania walorów środowiska wodnego” jest zaplanowana w dokumentach strategicznych:

- aktualizacji planów zarządzania ryzykiem powodziowym,
- II aktualizacji planów gospodarowania wodami,
- planu przeciwdziałania skutkom suszy oraz
- Programu Przeciwdziałania Niedoborowi Wody,
- Planów Zarządzania Ryzykiem Powodziowym

Stopień realizacji PPI, tj. programu agregującego dane o wszystkich określonych w ww. programach inwestycjach, w przypadku których investorem jest PGW WP, powinien być objęty systemem monitorowania w ramach kontroli zarządczej¹⁵⁵. Ograniczenie tego monitoringu do WRI, czyli wyłącznie do rozpoczętych inwestycji, dla których określono źródło finansowania nie zapewnia rzetelnego monitorowania poziomu realizacji wszystkich zadań ujętych w PPI ani ryzyk związanych z realizacją PPI. W szczególności ryzyka niezapewnienia środków finansowych na realizację zadań ujętych w PPI.

NIK zauważa, że zgodnie z dokumentem pn. Informacja na temat stopnia realizacji wyznaczonych celów i zadań w 2021 r.¹⁵⁶ do oceny stosowany był miernik stopnia realizacji zadań na podstawie zapisów PPI, ale w związku z nieosiągnięciem planowanych wartości tego miernika, w kolejnym roku (2022) przyjęto miernik na podstawie zadań realizowanych WRI, co zostało uzasadnione¹⁵⁷ „poprawą skuteczności realizacji rzeczowej”.

Zdaniem NIK wskazanie mierników i identyfikacja ryzyk wyłącznie w zakresie WRI, czyli działań, dla których zapewniono finansowanie i przyjętych do realizacji uniemożliwia identyfikację materializacji ryzyka braku realizacji całości PPI, a przede wszystkim materializacji ryzyka niezapewnienia środków na realizację zadań, które wynikają z dokumentów strategicznych.

(akta kontroli str. 3610-3673)

W związku z powyższym w ocenie NIK nieokreślenie miernika w Planie działalności na 2023 r. oraz niezidentyfikowanie ryzyk dla realizacji w 2023 r. zadań zawartych w PPI było działaniem nierzetelnym bowiem naruszało wytyczne określone w Standardach kontroli zarządczej MF, jak również w § 3 ust. 3 załącznika do Standardów kontroli zarządczej MI, stosownie do którego

¹⁵⁵ co nie wyklucza objęcia monitoringiem odrębnie działań inwestycyjnych z poszczególnych dokumentów strategicznych

¹⁵⁶ wg. stanu na dzień: 31 grudnia

¹⁵⁷ w „Informacji na temat stopnia realizacji wyznaczonych celów i zadań na rok 2021 wg stanu na dzień: 31 grudnia” - w dziale: „najważniejsze przyczyny, które wpłynęły na niezrealizowanie celów, wystąpienie różnic w planowanych i osiągniętych wartościach mierników lub podjęcie innych niż planowane zadań służących realizacji celów”.

należało monitorować określone cele oraz dokonywać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań, wraz z określeniem reakcji na ryzyko.

1.3 Gospodarowanie wolnymi środkami

Działania PGW WP w zakresie postępowania z wolnymi środkami były zgodne z § 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie¹⁵⁸.

Stan środków pieniężnych na koniec 2023 r. wyniósł ogółem 355 745,3 tys. zł. 29 grudnia 2023 roku wolne środki w wys. 299 070,3 tys. zł przekazano Ministrowi Finansów w depozyt, zgodnie z art. 48 ust. 2 ufp.

W planie finansowym PGW WP na 2023 r., zgodnie z ustawą budżetową na 2023 r., stan środków pieniężnych planowany był na 46 532 tys. zł (10 322,0 tys. zł w 2022 r.), a wykonanie wyniosło 355 745,3 tys. zł (449 818,1 tys. zł w 2022 r.), tj. 764,5% w porównaniu do planu finansowego po zmianach.

(akta kontroli str. 338-341, 376-377, 440-465, 1573a, 3518-3519)

W 2023 r. PGW WP uzyskało przychody w postaci odsetek w wys. 17 635,5 tys. zł, tj. o 24% większe niż w 2022 r. (14 219,6 tys. zł) z tytułu zagospodarowania wolnych środków na 35 rachunkach bankowych w BGK, podlegających konsolidacji finansów publicznych. W 2023 r. środki lokowano na okres od 1 do max 5 dni. Średnia dzienna kwota środków przekazanych w depozyt na lokatach overnight wniosła 8 735,8 tys. zł (4 983,2 tys. zł w 2022 r.)

Najwyższą zanotowaną w PGW WP KZGW średnią kwotą środków przekazywanych w depozyt overnight było 100 379,2 tys. zł¹⁵⁹, a najniższą zanotowaną w RZGW w Białymstoku 7,2 tys. zł¹⁶⁰.

Łączna¹⁶¹ średnia kwota wolnych środków pozostająca na koniec dnia w PGW WP wyniosła 301 159,2 tys. zł wg stanu na 31 grudnia 2023 r., najniższa kwota pozostała na koniec dnia 17 marca 2023 r (119 796,2 tys. zł), a najwyższa 24 listopada 2023 r. (429 562,2 tys. zł).

(akta kontroli str. 811-830, 1944)

PGW WP w 2023 r. nie korzystało z innych form gospodarowania posiadanymi nadwyżkami wolnych środków, nie zakładało lokat długoterminowych, nie posiadało obligacji skarbowych ani innych form inwestycji finansowych. Środki finansowe PGW WP znajdujące się na rachunkach bankowych podlegały codziennemu mechanizmowi „konsolidacji finansów publicznych”.

(akta kontroli str. 1644-1651)

¹⁵⁸ Dz. U. poz. 1864.

¹⁵⁹ Rachunek SIM (AB007)

¹⁶⁰ Rachunek partycypacji (BB003)

¹⁶¹ Na wszystkich 35 rachunkach prowadzonych w PGW WP (w roku 2022 funkcjonowały 33 rachunki, w 2023 r uruchomiono rachunek AB0454 stycznia, a rachunek LZ007 6 lipca)

W PGW WP w 2019 r. wprowadzono system zarządzania płynnością finansową zarządzeniem 50/2019¹⁶², które dotyczyło wszystkich operacji gospodarczych¹⁶³ i określało także ocenę celowości zaciągania zobowiązań finansowych i kontrolę dokonywania wydatków ze środków publicznych. Ocena przebiegała w 2 etapach: wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań oraz kontroli dokonywania wydatków ze środków publicznych.

Ponadto Prezes PGW WP wydał zarządzenie nr 59/2019¹⁶⁴, w którym określił zasady informowania i przekazywania przez jednostki organizacyjne PGW WP umów o dofinansowanie, pre-umów, umów dotacji, porozumień oraz aneksów i załączników do tych umów na potrzeby realizacji zadań, a także procedurę wnioskowania o zgodę na realizację przedsięwzięcia.

(akta kontroli str. 472-479)

Dyrektor DFK wyjaśniła m.in., że: „[...] każdego dnia sporządzane było robocze zestawienie stanu wolnych środków w podziale na poszczególne źródła finansowania oraz jednostki organizacyjne PGW WP. Monitoring ten pozwolił m.in. na ograniczenie zaciągania zobowiązań przez Dyrektorów jednostek. W przypadkach braku środków w pierwszej kolejności zabezpieczano środki na wynagrodzenia oraz zobowiązania publiczno-prawne, w tym pochodne od wynagrodzeń i podatki, ponadto posiadane środki na większości rachunków są środkami specjalnego przeznaczenia, do wykorzystania w określonym celu”.

(akta kontroli str. 1595-1601)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

1.4 Realizacja zadań

Opis stanu
faktycznego

W 2023 r. w PGW WP nie sporządzono rocznego planu rzeczowo-finansowego, pomimo że obowiązek ich sporządzenia wynikał z Regulaminu Organizacyjnego PGW WP i Instrukcji planowania zadaniowo-finansowego. W PGW WP planowano i realizowano zadania na podstawie dokumentów planistycznych o zróżnicowanym horyzoncie czasowym, zakresie przedmiotowym, a także szczegółowości danych o źródłach i wysokości środków przeznaczonych na te zadania w 2023 r. tj.: Programu realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia związanego z gospodarką wodną (dalej: PUW), PPI oraz WRI. Sporządzenie PPI należało stosownie do § 42 ust. 2 pkt 1 Regulaminu organizacyjnego PGW WP do zadań Wydziału Planowania i Sprawozdawczości a opracowanie PUW stosownie do § 41 ust 2 pkt 2 Regulaminu organizacyjnego PGW WP do zakresu działania Wydziału Utrzymania w Departamencie Ochrony Przed Powodzią i Suszą. Dokumenty te nie obejmowały wszystkich zadań realizowanych przez PGW WP w 2023 r. Ze względu na rozłożenie kompetencji na różne departamenty dokumenty te nie stanowiły całości, a prawidłowe programowanie, monitorowanie i sprawozdawanie zadań realizowanych w 2023 r. przez PGW WP było utrudnione. W PGW WP opracowano wewnętrzne procedury analizy wykonania planów rzeczowo –

¹⁶² Zarządzenie Prezesa PGW nr 50/2019 z dnia 9 września 2019 r. w sprawie określenia zasad oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i kontroli dokonywania wydatków ze środków publicznych w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie.

¹⁶³ Bez względu na źródło finansowania, z wyłączeniem zamówień dostaw i usług długookresowych i ciągłych np. zakup energii, wody, usług pocztowych, usług telekomunikacyjnych koszty delegacji, wynagrodzeń i pochodnych, podatki itp.

¹⁶⁴ Zarządzenie Prezes PGW nr 59/2019 z dnia 16 października 2019 r. w sprawie zgód na zawieranie umów z określonych źródeł finansowania, informowania o tych umowach i ich przekazywania.

finansowych, dotyczących realizacji ustawowych celów i zadań PGW WP¹⁶⁵. Jednak zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor DFK Głównego Księgowego nie opracowano kryteriów oceny stopnia realizacji planów rzeczowo – finansowych i oceny efektywności wykonania zadań, dla całego PGW WP. Forma analizy i weryfikacji planów następowała podczas zmian w planie finansowym. Wtedy też dokonywana była każdorazowo weryfikacja limitów środków niezbędnych do realizacji zadań (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 20-273, 833-869, 754, 759, 874-883, 898-903, 1110-1137)

W 2023 roku PGW WP nie otrzymało od Ministra zaleceń dotyczących realizacji planów rzeczowo-finansowych. Ponadto nie prowadzono audytów oraz kontroli wewnętrznych w przedmiotowym zakresie.

(akta kontroli 756-759, 995-997)

PGW WP przedłożyło terminowo¹⁶⁶ Ministrowi roczne sprawozdanie z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym, tj. sprawozdanie RB-BZ2 – Roczne sprawozdanie z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31.12.2023 r., przy czym zostało ono sporządzone m.in. na podstawie zapisów księgowych utrzymywanych w stanie edycji (co zostało opisane w obszarze 2. Sprawozdawczość). Korekta sprawozdania Rb-BZ2 została przedłożona Ministrowi 11 kwietnia 2024 r.

(akta kontroli: 756-759, 2945-2947)

Wg skorygowanego sprawozdania Rb-BZ2 z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym za okres od początku roku do 31 grudnia 2023 roku wykazano, że w ramach funkcji 11 Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic realizowano 1 zadanie. Plan kosztów (po zmianach) realizacji tego zadania wyniósł 1 1814,0 tys. zł. Wykonanie wyniosło 1 002,9 tys. zł, tj. 55,3%.

W ramach funkcji 12 Środowisko realizowano 1 zadanie – 12.5 W Ochrona wód i gospodarowanie zasobami wodnymi. Plan (po zmianach) kosztów realizacji tego zadania wyniósł 2 568 908,0 tys. zł. Wykonanie - 2 606 001,0 tys. zł, tj. 93,39%.

Na realizację poszczególnych podzadań realizowanych w ramach ww. zadania poniesiono następujące koszty:

- podzadanie 12.5.1.W Kształtowanie, ochrona i wykorzystanie zasobów wodnych – 273 946,6 tys. zł (103,32 % planu po zmianach). Osiągnięta wartość miernika, określonego jako stopień zaawansowania prac nad III aktualizacją planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (w %), wyniosła 80%;

¹⁶⁵ Zarządzenie nr 11/2019; Zarządzenie nr 98/2020 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 30 grudnia 2020 roku w sprawie wprowadzenia zmian w Instrukcji w zakresie planowania zadaniowo-finansowego i realizacji budżetu w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie; Zarządzenie nr 75/2023 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 15 grudnia 2023 roku w sprawie zmiany Instrukcji w zakresie planowania zadaniowo-finansowego i realizacji budżetu w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie; Zarządzenie nr 22/2019 Prezesa PGW Wody Polskie z dnia 10.06.2019 r. w sprawie wprowadzenia Procedury zmiany planu finansowego PGW Wody Polskie Przedmiotowe zarządzenie ma na celu dokonywanie m. in. analiz planów finansowych jednostek organizacyjnych PGW Wody Polskie (W/w zarządzenie nakłada na poszczególne jednostki organizacyjne obowiązek monitorowania poziomu wykonania zarówno kosztów, jak i nakładów inwestycyjnych); Zarządzenie nr 64/2022 Prezesa PGW Wody Polskie z dnia 03.11.2022 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu realizacji zadania utrzymaniowego (W/w wewnętrzny akt prawny określa zasady i procedury realizacji robót utrzymaniowych, polegających na zachowaniu właściwego stanu dna lub brzegów śródlądowych wód płynących oraz remoncie lub konserwacji istniejących urządzeń wodnych, stanowiących własność Skarbu Państwa).

¹⁶⁶ W terminie do dnia 15 marca 2024 r., zgodnie z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. z 2021, poz. 1731).

- podzadanie 12.5.2.W Utrzymanie wód i urządzeń wodnych wraz z infrastrukturą związaną z gospodarowaniem zasobami wodnymi – 1 617 395,8 tys. zł (89,7% planu po zmianach). Osiągnięta wartość miernika, określonego jako stopień realizacji potrzeb w zakresie utrzymania majątku Skarbu Państwa przy konieczności zachowania jego dobrego stanu (w %) wyniosła planowane 47%;

- podzadanie 12.5.3.W Ochrona przeciwpowodziowa – 214 058,9 tys. zł. zł (101,5% planu po zmianach). Osiągnięta wartość miernika, określonego jako liczba realizowanych w danym roku przedsięwzięć wynikających z planów zarządzania ryzykiem powodziowym (w szt.) osiągnęła planowaną wartość 147.

(akta kontroli str. 2946-2947)

PGW WP przekazywało Ministrowi sprawozdania dotyczące realizowanych inwestycji. PGW WP nie prowadziło monitoringu w zakresie PPI. Zgodnie z wymaganiami MI monitoringiem objęte były zadania inwestycyjne znajdujące się w PPI, dla których w danym roku zapewniono źródło finansowania (WRI). W tym zakresie DPiRI również scalał informacje otrzymane od innych komórek merytorycznych, a zbiorcze WRI przekazywał do MI na koniec każdego miesiąca następującego po miesiącu sprawozdawczym. WRI nie obejmowało jednak wszystkich zadań PGW WP. W PPI ujęto zadania DPiRI, Departamentu Organizacyjnego, DUW i Departamentu Rybactwa. WRI zawierało jedynie zadania DPiRI i Wydziału Energetyki w DUW.

(akta kontroli: 1110-1137, 2736-2753a, 2762-2767)

Pismem z 30 grudnia 2020 r. Minister zobowiązał Prezesa PGW WP do cyklicznego przekazywania informacji o bieżącym wykonaniu planu finansowego PGW WP. Sprawozdanie z realizacji planu finansowego przychodów i kosztów PGW WP w 2023 r. za miesiące: czerwiec, wrzesień, październik i listopad 2023 r. zostały przekazane do MI na cztery dni przed końcem 2023 r.¹⁶⁷ (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1298-1325)

Z 88 badanych decyzji nakazowych wydanych przez Organy Nadzoru Budowlanego w 2023 r. termin realizacji 22 upływał w 2023 r. z czego wykonano działania wskazane w 20 decyzjach¹⁶⁸. W 2 przypadkach decyzji nie wykonano. Niewykonanie 1 z decyzji uzasadnione było objęciem ochroną konserwatorską¹⁶⁹ obiektu, którego dotyczył nakaz rozbiórki. Drugą decyzję, która nie została wykonana, wydał Małopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Krakowie 27 stycznia 2023 r. w związku ze stwierdzonym złym stanem budowli: zapory czołowej i zapór bocznych Zbiornika Wodnego Dęboczyce (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str.1574-1587, 2893-2894)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. 1 z 22 badanych szczegółowo decyzji nakazowych, których termin realizacji upłynął w 2023 r. wydana przez organ nadzoru budowlanego nie została

¹⁶⁷ Pismo z 27 grudnia 2023 r., znak: KFK.3122.5.2023.KW.

¹⁶⁸ 49 decyzji wskazywało termin 2024 r z czego zrealizowano 2, 8 decyzji wskazywało termin 2025 r., dwie wskazywały termin 2026 r., dwie nie wskazywały terminu, a 5 zostało zaskarżonych i nie były prawomocne (postępowanie administracyjne w toku na dzień 18 kwietnia 2024 r.)

¹⁶⁹ Decyzja Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków nr WRiD.5130.44.2023.BL z 29 lutego 2024 r., postępowanie w sprawie objęcia ochroną konserwatorską zostało wszczęte 19 października 2023 r, o toku postępowania 13 grudnia 2023 r. zostało zawiadomione PGW WP.

wykonana przez Dyrektora RZGW w Krakowie pomimo stwierdzenia, że stan obiektu hydrotechnicznego zagraża bezpieczeństwu, co utrzymywało stan obiektu niezgodny z wymogami art. 188 ust. 1 upw oraz art. 61 pkt 1 ustawy Prawo budowlane¹⁷⁰.

Małopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Krakowie 27 stycznia 2023 r. wydał decyzję ¹⁷¹ w związku ze stwierdzonym złym stanem budowli (zapory czołowej i zapór bocznych Zbiornika Wodnego Dobczyce). Nakładała ona na PGW WP RZGW w Krakowie obowiązek wymiany i naprawy elementów drenażu rurowego w korpusie zapory, w tym wylotów drenażu na odcinkach między studniami a rowem podskarpowym, reprofilacji rowu podskarpowego zapory na całej długości, uzupełnienia ubytków w umocnieniu skarpy odwodnej zapory w miejscach największych zniszczeń, a w szczególności w dolnym pasie betonowego umocnienia, oraz naprawy i uzupełnienia ubytków w ścianie wieńczącej konstrukcję zapory, tj. betonów muru oraz parapetu zwieńczającego tę konstrukcję.

(akta kontroli str. 811-830, 2893-2894)

W uzasadnieniu decyzji nakazowej napisano m.in, że w wyniku kontroli okresowej (rocznej) wykonanej od 18 do 20 maja 2021 r. określono stan obiektu jako niedostateczny zagrażający bezpieczeństwu. Stwierdzono m.in: brak prawidłowego odprowadzenia filtrującej wody, co może doprowadzić do rozmycia korpusu zapory. W wyniku kontroli polecono wykonać zalecenia dotychczas niewykonane oraz: Dokończyć wycinkę drzew i zakrzaceń skarpy odwodnej zapory bocznej „Osieczany” a w miejscach największych zniszczeń wykonać remont betonowego ubezpieczenia wskazując termin wykonania zaleceń grudzień 2022 r. Stwierdzono brak wykonania jakichkolwiek zaleceń z wcześniejszych kontroli okresowych. W podsumowaniu protokołu kontroli okresowej stwierdzono, że zaporą boczną „Osieczany” jest w nieodpowiednim stanie technicznym, bowiem jak wskazano „Podczas przejścia fali powodziowej do zbiornika brak prawidłowego odprowadzenia filtrującej wody (zbyt mała wydajność drenażu) może doprowadzić do miejscowego osuwiska a także rozmycia ziemnego korpusu zapory, co stwarza zagrożenie przerwania korpusu zapory, a tym samym brak ochrony terenu miejscowości Osieczany przed wodami powodziowymi. Brak dostatecznie mocnego ubezpieczenia skarpy odwodnej nie gwarantuje bezpiecznego odprowadzenia wód powodziowych”.

(akta kontroli str. 1637-1640, 1912-1929)

W protokole z kontroli okresowej Zapory czołowej i zapór bocznych Zbiornika Wodnego Dobczyce wykonanej od 14 do 16 listopada 2022 r. stan techniczny całej zapory określono jako nieodpowiedni oraz zagrażający bezpieczeństwu wskazując na możliwe zagrożenie przerwania korpusu zapory, a tym samym brak ochrony terenu miejscowości Osieczany przed wodami powodziowymi.

Małopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Krakowie wydał ww. decyzję nakazową na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 1 i pkt 3, art. 80 ust. 2 pkt 2, art. 82 ust. 3 pkt 2 w związku art. 83 ust. 3 upb.

(akta kontroli str. 1637-1640)

¹⁷⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 1478 ze zm, zgodnie z art. art. 188 ust. 1 upw oraz art. 61 pkt 1 właściciele obiektu obowiązani są utrzymywać i użytkować obiekt zgodnie z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należytym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej; dalej: upb.

¹⁷¹ decyzja Nr 46/2023.

Jak wyjaśnił Dyrektor RZGW w Krakowie „RZGW w Krakowie planował w ubiegłym roku wykonanie dokumentacji remontowych we wszystkich trzech zakresach tj. remontu zamknięć spustów dennych oraz remontu zapór bocznych „Osieczany” i „Myślenice”. Niestety z uwagi na ograniczone środki finansowe przyznane na rok 2023 zrealizowane zostały dwa zadania tj. dokumentacja remontu spustów dennych oraz dokumentacja remontu zapory bocznej „Myślenice”. Natomiast dokumentacja remontu zapory bocznej „Osieczany” została ponownie uwzględniona w „Programie realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną” na rok 2024. Mając na uwadze, że budżet Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie przeznaczony na realizację zadań utrzymaniowych planowany jest w cyklu jednorocznym, uniemożliwiającym planowanie zadań przechodzących na rok następny, a przystąpienie do robót wskazanych w decyzji WINB w Krakowie wymagało w pierwszej kolejności opracowania dokumentacji technicznej remontu zapory bocznej „Osieczany”, należy wskazać, że termin realizacji robót nakazany w decyzji WINB nie był możliwy do dotrzymania ze względów technologicznych, proceduralno-organizacyjnych oraz finansowych. Z tych samych powodów nie była możliwa realizacja zaleceń z protokołów z kontroli okresowych stanu technicznego obiektu budowlanego. [...] mienie Skarbu Państwa, administrowane przez naszą jednostkę, generuje bardzo duże koszty utrzymania. [...] wartość zadań zgłaszanych corocznie do „Programu realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną” wielokrotnie przewyższa wysokość środków finansowych otrzymywanych na realizację zadań w danym roku. [...] realizowane są jedynie najważniejsze i najpilniejsze zadania, które dodatkowo mieszczą się w budżecie określonym na ten cel, na dany rok. Powoduje to kumulowanie się i odkładanie w czasie innych zadań, których koszty realizacji z roku na rok rosną ze względu, m.in. na postępującą degradację urządzeń, jak i wzrastające koszty robót jak i usług z wiązanych z ich utrzymaniem.”

(akta kontroli str.1633-1640)

Jak wyjaśnił Prezes¹⁷² PGW WP „decyzje nakazowe Inspektorów Nadzoru Budowlanego traktowane są w Wodach Polskich w sposób priorytetowy, ponieważ dotyczą bezpieczeństwa technicznego budowli hydrotechnicznych. (...) Pomimo corocznego, sukcesywnego wzrostu środków finansowych, przeznaczanych na realizację zadań utrzymaniowych (trzykrotny wzrost w 2023r. w stosunku do roku 2018), ich wysokość jest niewystarczająca dla realizacji wszystkich zidentyfikowanych potrzeb zwłaszcza tych, które pojawiają się w trakcie roku budżetowego. Każdy proces budowlany (inwestycyjny lub utrzymaniowy) rozpoczyna się od części dokumentacyjnej, obejmującej wykonanie projektu technicznego oraz pozyskania niezbędnych decyzji administracyjnych. RZGW w Krakowie (...) wykonał w ubiegłym roku dokumentację (...) zapory bocznej „Myślenice”. Natomiast dokumentację remontu zapory bocznej „Osieczany” uwzględniła w PUW¹⁷³ na rok 2024.

(akta kontroli str. 3437)

NIK zauważa, że stan zagrażający bezpieczeństwu obiektu był znany PGW WP od 20 maja 2021 r. decyzja nakazowa była efektem wieloletniej bezczynności PGW WP w zakresie prac utrzymaniowych tego obiektu.

¹⁷² pełniący funkcję od 16 sierpnia 2022 r. do 10 stycznia 2024 r.

¹⁷³ Programie Utrzymania Wód – przypis kontrolera

Niewykonanie decyzji nakazowej Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego nr 46/2023 z 27 stycznia 2023 r. powodowało, że stan obiektu był nadal niezgodny z wymogami art. 188 ust. 1 upw oraz art. 61 pkt 1 upb.

2. W 2023 r. w PGW WP nie sporządzono rocznego planu rzeczowo-finansowego, co było niezgodne z § 38 ust. 5 pkt b Regulaminu organizacyjnego. Ponadto stosownie do § 52 ust 3 pkt 7 tego regulaminu do zakresu działań Wydziału Planowania w DFK należały współpraca i koordynacja prac przy sporządzaniu rocznego planu rzeczowo-finansowego i przestrzeganie jego wykonania. Obowiązek ten regulowały przepisy wewnętrzne PGW WP, tj. zarządzenie nr 11/2019, gdzie w pkt. 1.1. Instrukcji określono, że za sporządzenie oraz realizację częściowych planów rzeczowo-finansowych odpowiadał Dyrektor RZGW. W PGW WP nie sporządzono planów rzeczowo – finansowych ani dla całego PGW WP, ani w podziale na RZGW.

(akta kontroli str. 20-273, 754, 759, 833-869, 874-883, 898-903, 1110-1137)

Dyrektor DFK Główny Księgowy wyjaśniła, że: „[...] plany rzeczowo finansowe realizowane są w postaci Programu realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia związanego z gospodarką wodną (PUW), Program Planowanych Inwestycji w gospodarce wodnej (PPI) oraz Wykaz Realizowanych Inwestycji (WRI) a także, że „w Instrukcji w zakresie planowania zadaniowo-finansowego i realizacji budżetu w PGW Wody Polskie posługujemy się sformułowaniem „plan rzeczowo-finansowy”, które rozumiemy jako plany przekazane do dotacji celowej inwestycyjnej i utrzymaniowej”. Natomiast Prezes PGW WP wyjaśniła, że: „[...] PPI nie jest planem rzeczowo- finansowym, nie są w nim ujęte dane finansowe w rozbiciu na lata, jedynie informacja o całkowitym szacunkowym koszcie realizacji inwestycji. Wykaz Realizowanych Inwestycji (WRI) jest dokumentem sprawozdawczym, przedkładanym w cyklu miesięcznym [...] oba z ww. dokumentów zostały wskazane w Planie działalności PGW Wody Polskie na 2023 r. jako cele (PPI w części A „Sporządzenie aktualizacji Programu Planowanych Inwestycji (PPI) w gospodarce wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w okresie sprawozdawczym”, WRI w zakresie sprawozdawczości w części C „Liczba monitoringów sporządzonych i przekazanych do właściwych ministerstw”), a ich osiągnięcie raportowane jest do Wydziału Kontroli Zarządczej Departamentu Kontroli i Audytu Wewnętrznego w postaci kwartalnej *Informacji nt. stopnia realizacji wyznaczonych celów i zadań ujętych w Planie działalności PGW Wody Polskie na 2023 r.*”.

(akta kontroli str. odp. 874-883, 898-903, 1110-1137)

NIK zauważa, że złożone wyjaśnienia są sprzeczne w zakresie tożsamości PUW, PPI i WRI z planem rzeczowo-finansowym.

Jednocześnie w Oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej Prezesa PGW WP za 2023 r. zapisano: „Niespójność pomiędzy okresem sprawozdawczym (zamknięciem ksiąg), a terminem sporządzania Wykazu Realizowanych Inwestycji (WRI): podstawowym sprawozdaniem stanowiącym bazę wiedzy o realizowanych przez jednostki PGW Wody Polskie zadaniach inwestycyjnych był WRI. Dokument ten stanowił cykliczne (comiesięczne sprawozdanie), które zgodnie z wytycznymi było przekazywane do Ministerstwa Infrastruktury. Niemniej, ze względu na możliwy termin jego sporządzania (po zamknięciu ksiągowań za miesiąc sprawozdawczy) informacje zamieszczone w WRI nie

obejmowały miesiąca bieżącego — ich aktualność prezentowała stan na dzień np. 31.05.2023 r. podczas gdy sprawozdanie przekazywane było do MI w dniu 30.06.2023 r. tj. do końca miesiąca następującego po miesiącu sprawozdawczym. Pojawiające się nieścisłości w informacjach sprawozdawczych WRI przekazywanych przez jednostki terenowe spowodowane obszernością sprawozdania (150 kolumn koniecznych do wypełnienia dla każdego z realizowanych zadań)”.

(akta kontroli str. 811-830)

Dyrektor DPiRI wyjaśniła: „Departament Księgowo – Finansowy wysyła tzw. Pisma limitowe. Departament Przygotowania i Realizacji Inwestycji nie monitoruje schodzenia z limitów i wydatkowania środków z poszczególnych źródeł. Dane w WRI pochodzą od jednostek podległych, ale nie monitorujemy jak to się ma do przyznanych limitów.”

(akta kontroli: 2786-2789)

Ponadto występowały problemy w monitorowaniu realizacji inwestycji w całym PGW WP związane z niespójnością zakresu zadań ujętych w PPI i WRI. Dyrektor DPiRI oświadczył: „w oparciu o materiały Departamentu KN wyjaśniam, że różnicą liczby 69 zadań zakończonych w 2023 r. wynikających z PPI, a liczbą 49 zadań zakończonych w 2023 r. wynikającą z WRI wynika z tego, że w PPI wykazano zadania będące we właściwości, większej liczby departamentów niż w WRI. W PPI są zadania departamentów: Przygotowania i Realizacji Inwestycji, Biura Koordynacji Projektu, Usług Wodnych, Rybactwa, Organizacyjnego, natomiast w WRI są zawarte zadania znajdujące się we właściwości departamentów: Przygotowania i Realizacji Inwestycji, Biura Koordynacji Projektu, Usług Wodnych. Różny zakres danych zawarty w obu dokumentach powoduje różnice w podawanych wynikach. W odniesieniu do zadań w trakcie realizacji, zadania ujęte w PPI (225) są zadaniami we właściwości departamentów: Przygotowania i Realizacji Inwestycji, Departamentu Organizacyjnego, Usług Wodnych, Rybactwa, natomiast w WRI (233) jak wyżej wspomniano.”

(akta kontroli str. 1110-1137, 3430-3432)

NIK zauważa, że w związku z powyższym Minister otrzymujący comiesięczne sprawozdanie z realizacji inwestycji PGW WP w postaci WRI, otrzymywał informację niepełną pod względem rzeczowym i niezgodną z ewidencją księgową PGW WP. Plan rzeczowo-finansowy pozwala właściwie planować i kontrolować postępy wykonania zadań w nim ujętych w ujęciu rzeczowym i finansowym w danym okresie. Natomiast rozwiązania przyjęte przez PGW WP nie spełniały tej roli właściwie. Ponadto stosownie do § 52 ust 3 pkt 7 Regulaminu organizacyjnego do zakresu działania tego wydziału należało przestrzeganie wykonania planów rzeczowo -finansowych.

(akta kontroli str. 20-273)

Dyrektor DFK Główny Księgowy wyjaśniła, że ze względu na zmiany kadrowe „nie jesteśmy w stanie wskazać, jakie działania podejmował Departament Finansowo – Księgowy w ramach współpracy i koordynacji prac przy sporządzaniu rocznego planu rzeczowo – finansowego i przestrzegania jego wykonania zgodnie z §52 Regulaminu Organizacyjnego PGW WP. Niestety nie posiadamy również udokumentowanych działań w tym zakresie.”

(akta kontroli str. 874-883)

Dyrektor Departamentu Zarządzania Zasobami Ludzkimi wyjaśniła: „W Wydziale Planowania stosunek pracy w 2022 roku zakończyło 3 pracowników, co przełożyło się na rotację w tym wydziale na poziomie 42,49%”, natomiast stosunek pracy w 2023 roku zakończyło 6 pracowników, co przełożyło się na rotację w tym wydziale na poziomie 97,24%.”

(akta kontroli str. 1031)

Dyrektor DFK Główny Księgowy wyjaśniła, że: „Nie opracowano kryteriów oceny stopnia realizacji planów rzeczowo – finansowych i oceny efektywności wykonania zadań, dla całego PGW Wody Polskie.”

NIK zauważa, że 1 z pracowników Wydziału Planowania Departamentu Finansowo księgowego miał w opisie stanowiska „prowadzenie planu i monitoring wykonania planu rzeczowo-finansowego zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych”, 3 pracownikom przypisano prowadzenie i analiza planu rzeczowo-finansowego w zakresie realizacji projektów UE oraz w zakresie realizacji zadań, które uzyskały dofinansowanie z NFOŚiGW, wfośiGW oraz jednostek samorządu terytorialnego, a 1 pracownikowi przypisano przygotowanie materiału sprawozdawczego, dotyczącego wykonania planu rzeczowo-finansowego w zakresie nakładów majątkowych finansowanych ze środków własnych/środków zewnętrznych a także analizę oświadczeń Prezesa i innych dokumentów związanych z ujęciem w planie rzeczowo-finansowym nakładów majątkowych finansowanych ze środków własnych/środków zewnętrznych.

Dyrektor DFK Główny Księgowy wyjaśnił, że DFK sporządził w 2023 r. Wykaz zakupów inwestycyjnych niezależnie od sporządzenia formularza BW-I, natomiast w innym piśmie¹⁷⁴ wyjaśniła, że zakupy inwestycyjne uwzględniono jedynie w korespondencji z Ministerstwem Infrastruktury m.in. jako formularz BW-I. Ponadto wyjaśniła, że” Wydatki bieżące PGW WP planowane są w Planie finansowym PGW WP, który jest załącznikiem do ustawy budżetowej na dany rok budżetowy”

(akta kontroli str. 898-903, 1269-1271, 2463-2465)

Dyrektor DFK zeznał: „Rozdysponowywanie środków i monitoring ich finansowania odbywało się wg źródeł finansowania. [...] I zadania wykonywane były w takim podziale. Jediną zbiorczą informacją było WRI, kiedy pracownicy wymieniali informacje. [...] W PGW WP istnieją trudności kadrowe i utrzymanie pracowników jest wyzwaniem. Warunki pracy w Wydziale Planowania wiązały się z dużym stresem. [...] Historycznie w księgowości pracowało ok. 80 osób, a w części finansowej pracowało ok. 10 osób. Patrząc na skalę zadań PGW WP i obowiązków z nimi związanych, w części finansowej powinno pracować więcej osób, ale po utworzeniu Departamentu Finansowo -Księgowego ten problem przestał być zauważalny i nie było woli, aby go rozwiązać.”

(akta kontroli str. 2866-2871)

Planowanie wydatków inwestycyjnych i bieżących ograniczone do wypełniania formularzy BW-I i opracowania planu finansowego oraz określania zadań dla niektórych źródeł finansowania jest niewystarczające i nie jest równoważne z planem rzeczowo- finansowym dla całej jednostki.

Ponadto nie zapewniono efektywnych mechanizmów przekazywania informacji o realizacji zadań między komórkami merytorycznymi a komórkami finansowymi,

¹⁷⁴ znak: KFG.091.46.2024) z 6 marca 2024 r. w odpowiedzi na pyt. 1 e-maila kontrolera NIK z 29.02.2024 r.

stosownie do części D pkt 17 Standardów Kontroli Zarządczej, zgodnie z którym należało zapewnić efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki.

Dyrektor DFK Główny Księgowy wyjaśniła, że: „[...] Pełny dokument Programu Utrzymaniowego udostępniony został przez Departament Ochrony przed Powodzią i Suszą (KP) Departamentowi Finansowo – Księgowemu (KF) na potrzeby obecnej kontroli NIK. Departament KF nie otrzymuje z departamentu KP informacji na temat realizacji Planu Utrzymaniowego i przestrzegania go pod względem finansowym [...]”. Ponadto dodała, że: „[...] Departament Inwestycji (KN) udostępnił materiał Departamentowi Finansowo-Księgowemu (KF) przed kontrolą NIK. Departament KF nie otrzymuje z Departamentu KN informacji na temat realizacji PPI i przestrzegania go pod względem finansowym [...]” oraz „[...] raport WRI nie stanowi dla Departamentu KF źródła informacji o poziomie realizacji zadań inwestycyjnych Departament Księgowo Finansowy informacje o poziomie realizacji zadań inwestycyjnych pobiera ze sprawozdań z rozliczeń umów dotacji, które są opracowywane przez Wydział Kontrolingu w Departamencie Finansowo-Księgowym (KF) lub ze sprawozdań z systemu księgowego EDEN, który przygotowuje pod kątem własnych potrzeb.”

(akta kontroli str. 874-883, 898-903)

Prezes PGW WP wyjaśniła: „Dokument obejmujący wszystkie źródła finansowania dla planowanych przez PGW Wody Polskie zadań inwestycyjnych w 2023 roku oraz kolejnych lat, traci swoją przejrzystość i czytelność. Szczegółowe plany zawierają informację o kategorii zadania, tzn. czy zadanie ma charakter inwestycji budowlanej czy zakupowej, jednakże jako priorytet ustawiono podział na źródła finansowania. Szczegółowe plany zawierają informacje, które są niezbędne do wypełnienia BW-I stanowiący dokument ministerialny.”

(akta kontroli str. 898-903)

Dyrektor DPiRI wyjaśnił: „Słyszałem o takim dokumencie jak plan rzeczowo - finansowy, ale nie widziałem go w roku 2023 [...]. Próbowaliśmy otrzymać taki dokument, ale nie go otrzymaliśmy. [...]. Taki plan rzeczowo – finansowy lub plan inwestycyjny PGW WP ułatwiłby nam pracę.”

(akta kontroli str. 2790-2794)

Istotą tworzenia planu rzeczowo-finansowego jest wykaz zadań przewidzianych do realizacji wraz z harmonogramem środków planowanych do wydatkowania w danym roku środków na te zadania. W ocenie NIK nieopracowanie planu rzeczowo-finansowego było niezgodne z ww. wewnętrznymi procedurami Wód Polskich, a stosowanie zróżnicowanej pod kątem struktury i danych dokumentacji planistycznej, zdaniem NIK, stwarzało ryzyko przekroczenia limitu wydatków lub zaciągnięcia zobowiązania niemieszczącego się w planie finansowym. Ryzyko to zmaterializowało się w 2023 r., co zostało opisane niniejszym wystąpieniu.

Ponadto stwierdzony stan faktyczny świadczy o postępowaniu niespełniającym Standardów Kontroli Zarządczej w części D pkt. 16 Bieżąca Informacja. Niezapewnienie skutecznego monitoringu finansowego wykonania PPI i PUW było działaniem nierzetelnym, gdyż naruszało Standardy kontroli zarządczej MF część C pkt 11 Nadzór i część D pkt 17 Komunikacja wewnętrzna. . Ponadto nie zachowano ciągłości pracy komórek odpowiedzialnych za plany rzeczowo

Finansowe stosownie do Standardów Kontroli Zarządczej części C pkt. 12 Ciągłość działalności

3. Sprawozdanie z realizacji planu finansowego przychodów i kosztów PGW WP w 2023 r. za miesiące: czerwiec, wrzesień, październik i listopad 2023 r. zostały przekazane do MI na cztery dni przed końcem 2023 r.¹⁷⁵, a za grudzień 2023 r. dopiero 18 marca 2024 r., pomimo że MI pismem z 30 grudnia 2020 r. zobowiązało Zastępcę Prezesa PGW WP ds. Ekonomicznych i Organizacyjnych do cyklicznego przekazywania bieżących informacji o wykonaniu planu finansowego PGW WP wraz ze wskazaniem przyczyn odchyień niezwłocznie po zamknięciu miesiąca. Sprawozdania cząstkowe w 2023 r. zostały przekazane w związku z pisemną prośbą Zastępcy Dyrektora Departamentu Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej w MI skierowaną do Zastępcy Prezesa PGW WP ds. Ekonomicznych i Organizacyjnych z 27 listopada 2023 r.¹⁷⁶ i zawierały wyłącznie informacje o wykonaniu planu finansowego w pozycjach przychodów i kosztów. W ww. sprawozdaniach nie ujęto danych dotyczących wykonania ww. pozycji: III.2 (Koszty realizacji zadań), III.2.1 (Środki przekazane innym podmiotom), III.3 (Pozostałe koszty), III.3.1 (Środki na wydatki majątkowe), VII (Dotacje z budżetu państwa), VIII (Środki na wydatki majątkowe), IX (Środki przyznane innym podmiotom) i części D (Wolne środki finansowe przekazane w zarządzanie lub depozyt u Ministra Finansów) oraz przyczyn odchyień od wykonania planu. Powyższe zaniechanie należy uznać za działanie nierzetelne.

(akta kontroli str. 1298-1325, 1338-1392)

Zastępca Prezesa PGW WP ds. Ekonomicznych i Organizacyjnych wyjaśniła, że: „Cykliczne sprawozdania z wykonania planu finansowego przekazywane były na podstawie pisma z dnia 30 grudnia 2020 r. oraz postanowień umów dotacji na wykonanie zadań, o których mowa w art. 240 ust. 2-5 upw. w latach 2021-2022, w tym ich zakresu rzeczowego. W ramach zadania pn. *Prowadzenie gospodarki finansowej oraz ewidencji księgowej Wód Polskich* ujętego w załączniku nr 3 do umowy dotacji, PGW Wody Polskie przekazywało miesięczne sprawozdania monitoringowe z realizacji planu. Od 2023 roku w miejsce umowy dotacji celowej na realizację zadań statutowych PGW Wody Polskie otrzymało dotację podmiotową, w ramach której nie obowiązywał już zakres rzeczowy zadań do realizacji w ramach dotacji, taki jak w przypadku lat ubiegłych. Jednocześnie z uwagi na zmiany kadrowe w Departamencie Finansowo-Księgowym, uznano, iż obowiązek sprawozdawczy w zakresie sprawozdań miesięcznych wynika wyłącznie z zakresu rzeczowego umowy dotacji celowej na działalność statutową, a brak takiego zapisu w umowie dotacji podmiotowej na 2023 r. zwalnia PGW WP z obowiązku przekazywania cyklicznych sprawozdań [...] wstępne sprawozdanie z wykonania planu za miesiąc grudzień 2023 r. zostało do Ministerstwa infrastruktury przekazane w dniu 18 marca 2024 r. z powodu trwających prac związanych z zamykaniem roku 2023.” Ponadto dodała, że: „Informacje o wykonaniu planu finansowego PGW WP obejmowały przychody, koszty oraz wynik finansowy netto i brutto. Taka forma sprawozdań z lat 2021-2023 i zawartych z nich informacji nie była przez Ministerstwo Infrastruktury kwestionowana, co wskazywało, że przesyłane materiały były wystarczające [...] Obszerne informacje o wykonaniu planu finansowego wraz z opisem odchyień dla każdej jego pozycji, przekazywane są corocznie w sprawozdaniu z wykonaniu planu finansowego. Dodatkowo informuję, że większość danych w

¹⁷⁵ Pismo z 27 grudnia 2023 r., znak: KFK.3122.5.2023.KW.

¹⁷⁶ DGWiŻŚ-3.75.4.2023.

planie finansowym PGW Wody Polskie ma związek ze zdarzeniami nieprzewidywalnymi, niezależnymi od PGW WP (m.in. warunkami pogodowymi, uwarunkowaniami środowiskowymi), co wpływa na odchylenia rzeczywistego wykonania planu od wielkości zaplanowanych”.

(akta kontroli str. 1384-1392)

Nieprzedkładanie do MI w 2023 r. cyklicznych sprawozdań cząstkowych o bieżącym wykonaniu planu finansowego PGW WP w zakresie wskazanym w piśmie MI z 30 grudnia 2020 r. było działaniem nierzetelnym. Przekazywane w ramach umów dotacji informacje 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. Wbrew twierdzeniu Zastępcy Prezesa PGW WP obowiązek sprawozdawczy w zakresie przekazywania sprawozdań cząstkowych nie wynikał z zakresu zawartych umów dotacji. Forma i terminy przekazywania sprawozdań cyklicznych związanych z wykonaniem planu finansowego PGW WP były znane Zastępcy Prezesa PGW WP ds. Ekonomicznych i Organizacyjnych, ponieważ polecenie to zostało wydane przez nią osobiście w piśmie z 30 grudnia 2020 r. w trakcie, gdy pełniła ona funkcję Zastępcy Dyrektora Departamentu Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej w MI. Ponadto obligatoryjność polecenia wydanego w ww. piśmie potwierdziła przekazując w trakcie kontroli NIK do MI 18 marca 2024 r. wstępne sprawozdanie z wykonania planu finansowego za miesiąc grudzień 2023 r.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego PGW WP w 2023 r. w zakresie przychodów, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie planowania przychodów z tytułu opłat za usługi wodne oraz opłat podwyższonych w oparciu o jednostkowe stawki usług wodnych nieobowiązujących w 2022 r. i w 2023 r., co było działaniem nierzetelnym. Skutkiem tego działania było niepełne wykonanie zaplanowanych przychodów z ww. tytułu wyniosło jedynie w 74% planu po zmianach. Ponadto nie zaplanowano przychodów z tytułu odsetek od depozytów u Ministra Finansów stosownie do art. 48 ust. 2 ufp. oraz z Instrukcją planowania zadaniowo-finansowego. PGW WP w 2023 r. trzykrotnie wnioskowało do MI o zmianę planu finansowego, pomimo że wewnętrzne regulacje przewidywały wyłącznie dwukrotną zmianę tego planu, co było niezgodne z pkt 8.1 Instrukcji planowania zadaniowo-finansowego oraz w terminie uniemożliwiającym jego rozpatrzenie przez Ministra.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykonanie planu finansowego PGW WP w 2023 r. w zakresie kosztów biorąc pod uwagę nieprawidłowość związaną z przekroczeniem limitów wydatków majątkowych ustalonych planem finansowym PGW WP w poz. VIII. 5 (wydatki majątkowe – inwestycje finansowane z przychodów PGW WP) o 28 021,9 tys. zł planu po zmianach, w poz. VIII. 6 (wydatki majątkowe – inwestycje finansowane ze środków jednostek samorządu terytorialnego) o 9 142,7 tys. zł planu po zmianach oraz limitów kosztów w poz. III.1.9 (pozostałe koszty funkcjonowania) o 138 482,8 tys. zł planu po zmianach, skutkiem czego koszty i wydatki majątkowe poniesione z naruszeniem prawa stanowiły 3,9% łącznej kwoty zrealizowanych kosztów i wydatków majątkowych. Ponadto w 2023 r. wystąpiły 422 (z 29 525 faktur wykazanych w rejestrze zakupów PGW WP) przypadki nieterminowych regulacji płatności w wys. 124 624,4 tys. zł, za które naliczono i zapłacono odsetki w wys. 35,9 tys. zł. Powyższe stanowiło naruszenie art. 44 ust. 1 pkt 3 ufp. Szczegółowa analiza kosztów i wydatków o łącznej wartości 325 989,0 tys. zł, w tym wydatków majątkowych, wykazała przypadki: powierzenia przez Prezesa PGW WP obowiązków i odpowiedzialności głównego księgowego ujętych w art. 54 ust. 1 pkt 1-3 ufp osobom innym niż główny księgowy lub jego

zastępcy (7 przypadków z 49 objętych próbą badania wydatków i kosztów); braku kontrasygnaty głównego księgowego umów realizowanych w 2023 r.¹⁷⁷, co było niezgodne z art. 54 ust. 1 pkt 3 ufp (4 przypadki z 49 objętych próbą badania wydatków i kosztów); wprowadzenia do ksiąg rachunkowych zapisu dot. operacji gospodarczej do innego okresu sprawozdawczego niż okres, w którym wystąpiła ta operacja, pomimo wpływu do PGW WP dokumentu księgowego przed terminem zamknięcia księgowania do tego okresu (1 przypadek z 49 faktur objętych szczegółowym badaniem), co było niezgodne z art. 20 ust. 1 uor; zawarcia umowy, pomimo niezapewnienia docelowego źródła finansowania, tj. dotacji celowej i poniesienie wydatku ze środków własnych bez możliwości refundacji (1 z 49 faktur objętych szczegółowym badaniem), co było działaniem nierzetelnym; braku potwierdzenia posiadania przez PGW WP środków finansowych w ramach przyznanego limitu przed zawarciem umów dla 27 (z 49) poddanych badaniu dowodów księgowych na łączną kwotę 104 792,7 tys. zł, wbrew § 2 ust. 5 pkt 2 Procedury zawierania umów; a także niezapewnienia rozwiązań organizacyjno-technicznych umożliwiających bieżące monitorowanie spraw spornych, dotyczących zobowiązań i należności, pod kątem prawdopodobieństwa otrzymania wyroku niekorzystnego niezbędnych przy podejmowaniu decyzji o tworzeniu rezerwy w księgach rachunkowych PGW WP, o których mowa w 35d uor.

W przypadku 2 (z 7) dotacji objętych badaniem stwierdzono nieprawidłowości w zakresie nieprzekazania do MI sprawozdania z realizacji umowy dotacji nr MI/DGWiŻŚ/2023/03/02/WF za pierwszy kwartał 2023 r., co było niezgodne z § 6 ust. 1 zawartej umowy, oraz rozliczenia 2 (z 3) zwrotów dotacji po upływie terminów określonych w § 7 ust. 2 zawartej umowy., a także rozliczenie środków wydatkowanych w ramach umowy dotacji nr MI/DGWiŻŚ/2023/07/01/WF w wys. 16 097,0 tys. zł na podstawie dokumentów księgowych potwierdzających zaciągnięcie zobowiązań przed datą zawarcia ww. umowy.

Badanie 4 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wykazało w 2 postępowaniach nieprawidłowości w zakresie: opublikowania przez PGW WP w BZP ogłoszenia o wykonaniu umowy nr KZGW/KC/2023/ 5 października 2023 r. 34 dni po terminie uznania przez zamawiającego całej umowy za wykonaną, co stanowiło naruszenie art. 448 upzp; sporządzenia przez PGW WP formularza oferty stanowiącej załącznik nr 2 do specyfikacji warunków zamówienia (SWZ) do zamówienia publicznego nr KZGW/KCR/187/2023 bez umieszczenia w nim miejsca na przedstawienie przez oferentów ceny netto przedmiotu zamówienia i ceny netto i kwoty podatku VAT za realizację jednego pikniku, co było niezgodne z pkt 6.1 SWZ; dokonania przez PGW WP odbioru przedmiotu umowy nr WA/JRP-IM/131/2023, pomimo niedostarczenia przez Wykonawcę ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie lub decyzji o umorzeniu postępowania stosownie do § 9 ust. 1 pkt 3 i ust. 10 i 11 ww. umowy oraz dokonania odbioru końcowego robót 11 dni po upływie terminu wskazanego w § 9 ust. 3 ww. umowy.

Ponadto stwierdzono nieprawidłowości polegające na niewykonaniu decyzji nakazowej MWINB w terminie określonym decyzją, pomimo stwierdzenia, że stan obiektu hydrotechnicznego zagrażał bezpieczeństwu, co utrzymywało stan obiektu niezgodny z wymogami art. 188 ust. 1 upw oraz art. 61 pkt 1 upb. W 2023 r. nie utworzono planu zakupów inwestycyjnych ani dokumentu zawierającego równocześnie wszystkie planowane wydatki majątkowe, tj. wydatki inwestycyjne i zakupy inwestycyjne, co było niezgodne z Instrukcją planowania zadaniowo-finansowego oraz § 38 pkt 5 lit. b Regulaminu Organizacyjnego. Ponadto nie

¹⁷⁷ Umowy skutkujące zaciągnięciem przez PGW WP zobowiązań zawarto w latach 2020-2023.

monitorowano stan realizacji wszystkich zadań inwestycyjnych PGW WP wynikających z PPI, co było niezgodne z pkt II. lit. B ppkt 6 Standardów kontroli zarządczej. Na negatywną ocenę wpływ miało także niesporządzenie rocznego planu rzeczowo-finansowego, co naruszało § 38 ust. 5 pkt b Regulaminu Organizacyjnego oraz pkt. 1.1. Instrukcji planowania zadaniowo-finansowego. NIK ocenia negatywnie również przekazywanie do MI sprawozdań cząstkowych z realizacji wykonania planu finansowego PGW WP w 2023 r. z częstotliwością i w zakresie innym niż wskazane w poleceniu MI, co zostało uznane za działanie nierzetelne.

OBSZAR

4. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań za 2023 r. przez PGW WP:

- z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej,
- z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym (Rb-BZ2) oraz
- sprawozdania za IV kwartał 2023 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdanie Rb-Z za IV kwartał 2023 r. zostało sporządzone i przekazane Ministrowi terminowo, przy czym nie było możliwe potwierdzenie jego zgodności z zapisami wynikającymi z ewidencji księgowej, ponieważ w terminie opracowania przedmiotowego sprawozdania nie sporządzono zestawienia obrotów i sald (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). Korekta sprawozdania Rb-Z za IV kwartał 2023 r. została sporządzona 15 kwietnia 2024 r. i była zgodna z zapisami w ewidencji księgowej.

Sprawozdanie Rb-BZ2 sporządzono i przekazano do Ministra terminowo, lecz sporządzono je na podstawie m.in. nietrwałych zapisów księgowych (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). Korekta sprawozdania Rb-BZ2 została sporządzona prawidłowo 11 kwietnia 2024 r.

(akta kontroli str. 691-701, 1077-1078, 1084-1101, 1150-1151, 1176-1262, 2948-2947, 3177-3183)

Sprawozdanie z wykonania planu finansowego PGW WP zostało podpisane i przekazane Ministrowi po terminie (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). Ostatniego dnia czynności kontrolnych w PGW WP, tj. 19 kwietnia 2024 r., PGW WP złożyło drugą korektę sprawozdania z wykonania planu finansowego PGW WP za 2023 r. Dokument ten był zgodny z zapisami w ewidencji księgowej.

(akta kontroli str. 3418-3424 i 3514-3517)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Brak danych potwierdzających zgodność sprawozdania Rb-Z za IV kwartał 2023 r., z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, gdyż zestawienie obrotów i sald przedstawione do weryfikacji wygenerowano dopiero dwa dni¹⁷⁸ po dacie sporządzenia sprawozdania¹⁷⁹.

Zastępca Głównego Księgowego wyjaśniła m.in., że „Jeżeli chodzi o zbiorcze zestawienie obrotów i sald faktycznie zostało sporządzone dwa dni po sporządzeniu sprawozdania, co wynika z ludzkiego błędu. [...] Przed końcem kontroli zostanie sporządzone sprawozdanie tak, aby mogło zostać

¹⁷⁸ 4 lutego 2024 r.

¹⁷⁹ 2 lutego 2024 r.

zweryfikowane. Brak możliwości przekazania dokumentów do weryfikacji dla sprawozdania Rb-Z przekazanego w pierwszym terminie wynika z błędu ludzkiego.”

(akta kontroli str. 1150-1151)

Brak danych potwierdzających zgodność ww. sprawozdań z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, świadczy o nieadekwatnych mechanizmach kontroli zarządczej w obszarze rachunkowości, bowiem niemożliwa jest realizacja przez jednostki będące odbiorcami tych sprawozdań postanowień §10 ust. 6 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁸⁰.

15 kwietnia 2024 r. przekazano kontrolerom korektę sprawozdania Rb-Z wraz zestawieniem obrotów i sald potwierdzającym prawidłowość danych zawartych w sprawozdaniu Rb-Z za IV kwartał 2023 r. z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej na dzień sporządzenia skorygowanego sprawozdania. Stan nieprawidłowy został usunięty do dnia zakończenia czynności kontrolnych w PGW WP. NIK odstępuje zatem od formułowania wniosku w tym zakresie.

(akta kontroli str. 1150-1151, 3203-3206, 3177-3183)

2. Nierzetelne sporządzenie sprawozdania Rb-BZ2 za 2023 r. na podstawie zapisów księgowych utrzymywanych w stanie edycji, co było niezgodne z art. 20 ust. 5 w związku z art. 23 ust. 1 uor. sprawozdanie zostało przygotowane niezgodnie i nierzetelnie.

Zastępca Głównego Księgowego wyjaśniła: „Jest to nieprawidłowość. Jest to ludzki błąd. Sprawozdanie powinno zostać sporządzone na podstawie trwałego zapisu. Przed końcem kontroli zostanie sporządzona korekta sprawozdania Rb-BZ2, która obejmie wszystkie operacje gospodarcze roku 2023 r. na czas sporządzenia korekty.”

(akta kontroli str. 1150-1151)

Zastępca Głównego Księgowego oświadczyła, że zestawienie obrotów i sald było tworzone w układzie miesięcznym i treść zapisów zestawienia za grudzień 2023 r. została zamknięta 3 kwietnia 2024 r. i od tej daty obejmowało komplet zapisów księgowych dotyczących grudnia 2023 r.

(akta kontroli str. 2810-2837)

11 kwietnia 2024 r. została złożona korekta sprawozdania sporządzona na podstawie trwałych zapisów księgowych Stan nieprawidłowy został usunięty do dnia zakończenia czynności kontrolnych w PGW WP. NIK odstępuje zatem od formułowania wniosku w tym zakresie.

(akta kontroli str. 1150-1151, 3203-3206, 2945-3173)

3. Sprawozdanie z wykonania planu finansowego za 2023 r. wg stanu na dzień 31 grudnia 2023 r., zostało zatwierdzone w PGW WP i przekazane do Ministra 16 kwietnia 2024 r., czyli dzień po terminie, o którym mowa w § 8 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie¹⁸¹.

Prezes PGW WP wyjaśniła: „Sprawozdanie z wykonania Planu Finansowego za 2023 r. wg stanu na dzień 31 grudnia 2023 r., zostało podpisane przez Głównego

¹⁸⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 652.

¹⁸¹ Dz. U. poz. 2492, ze zm.

Księgowego PGW Wody Polskie. Z uwagi na problemy techniczne podczas podpisywania dokumentu przez Prezesa PGW Wody Polskie, sprawozdanie zostało wysłane do Ministerstwa Infrastruktury w dniu 15 kwietnia 2024 r., zgodnie z terminem. Prezes PGW Wody Polskie podpisał dokument niezwłocznie po ustąpieniu problemu technicznego. W dniu 16 kwietnia 2024 r. Sprawozdanie zostało ponownie przekazane do Ministerstwa w wersji uzupełnionej o podpis Prezesa PGW Wody Polskie. Ponadto dodała: „Wyjaśniam, że w dniu 15 kwietnia 2024 r. w godzinach popołudniowych wykonywałam obowiązki służbowe poza siedzibą Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Brak stabilnego i bezpiecznego połączenia z siecią uniemożliwił podpisanie przeze mnie sprawozdania z wykonania planu finansowego i przekazanie go w terminie do Ministerstwa Infrastruktury.”

(akta kontroli str. 3209-3368)

Nieterminowe złożenie zatwierdzonego sprawozdania z wykonania planu finansowego za 2023 r. było niezgodne z § 8 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie opiniuje skorygowane sprawozdania z wykonania planu finansowego PGW WP¹⁸², Rb-Z za IV kwartał 2023 r. i Rb-BZ2. Kwoty wykazane w tych dokumentach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej na dzień ich sporządzenia, a przedmiotowe korekty zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. NIK zauważa, że stwierdzone nieprawidłowości w zakresie sporządzenia sprawozdań RB-Z za IV kwartał 2023 r. oraz RB-BZ2 wynikały z nieskutecznego wdrożenia działań naprawczych w PGW WP w odpowiedzi na wnioski NIK kierowane do Prezesa PGW WP po kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r.

V. Wnioski

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

Wnioski

1. Zapewnienie w PGW WP funkcjonalności w systemie finansowo-księgowym umożliwiającej bieżące monitorowanie nakładów ponoszonych na realizację zadań PGW WP, w celu niedopuszczenia do przekroczenia planowanych limitów.
2. Podjęcie działań techniczno-organizacyjnych zapewniających terminowe regulowanie zobowiązań.
3. Niezwłoczne wykonanie decyzji nakazowej Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego nr 46/2023 z 27 stycznia 2023 r. przez dyrektora RZGW w Krakowie.
4. Zapewnienie bieżącego monitorowania przez PGW WP:
 - a) poziomu zaangażowania środków finansowych z poszczególnych źródeł finansowania na realizację zadań PGW WP;
 - b) stanu spraw spornych na potrzeby prawidłowej realizacji wymogu art. 35d uor oraz wykonania planu finansowego PGW WP.
5. Zaprzestanie zaciągania przez PGW WP zobowiązań planowanych do sfinansowania z dotacji z budżetu państwa przed podpisaniem umów dotacji.

¹⁸² Z 19 kwietnia 2024 r.

6. Zapewnienie w PGW WP dokonywania wstępnej kontroli dokumentów księgowych i umów zgodnie z przepisami art. 54 ufp, w tym poprzez zaprzestanie powierzania w PGW WP obowiązków i odpowiedzialności głównego księgowego w sposób skutkujący multiplikowaniem tej funkcji.
7. Zapewnienie opracowania i bieżącej aktualizacji planu finansowo-rzeczowego PGW WP obejmującego wszystkie zadania realizowane przez PGW WP w danym roku, lub w podziale na RZGW zgodnie z wymogami zarządzenia Prezesa PGW WP 11/2019 w sprawie wprowadzenia Instrukcji w zakresie planowania zadaniowo-finansowego i realizacji budżetu w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie, z uwzględnieniem informacji o źródle finansowania zaciągniętych zobowiązań.
8. Wdrożenie rozwiązań techniczno-organizacyjnych zapewniających rozliczanie dotacji zgodnie z zapisami zawartych umów.
9. Ustanowienie skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej, w celu zapewnienia:
 - a) monitorowania stanu realizacji zadań inwestycyjnych w PGW WP;
 - b) monitorowania stanu realizacji zadań inwestycyjnych PGW WP wynikających z PPI;
 - c) analizy ryzyka dla realizacji zadań inwestycyjnych PGW WP wynikających z PPI.

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 piśmie¹⁸³ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Środowiska. 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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, 29 kwietnia 2024 r.

¹⁸³ 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.

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

Kontrolerzy

Paula Szast
Główny specjalista kontroli
państwowej

Beniamin Chochulski
Główny specjalista kontroli
państwowej