



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Środowiska

Tekst jednolity*

KSI.410.006.03.2019

Pan
Przemysław Daca
Prezes
Państwowego Gospodarstwa Wodnego
Wody Polskie w Warszawie
ul. Grzybowska 80/82
00-844 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*** Uwzględniono zmiany wprowadzone Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 10 czerwca 2020 r.**

P/19/051 Utworzenie i funkcjonowanie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (dalej: „PGW WP” lub „Wody Polskie”) Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie (dalej: „KZGW”), ul. Grzybowska 80/82, 00-844 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Przemysław Dacą, Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (dalej: „Prezes” lub „Prezes PGW WP”), od 17 stycznia 2018 r. W okresie od 27 listopada 2015 r. do 31 grudnia 2017 r. na stanowisku p.o. Prezesa KZGW była Pani Iwona Koza ¹ . Od 1 stycznia 2018 r. do 16 stycznia 2018 r. zadania i kompetencje Prezesa Wód Polskich wykonywał Pełnomocnik do spraw organizacji Wód Polskich (dalej: „Pełnomocnik”) Pan Mariusz Gajda ² na podstawie art. 525 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – <i>Prawo wodne</i> ³ (akta kontroli str. 9-10, 18, 23-27, 1198, 2443)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania w celu zapewnienia utworzenia i funkcjonowania PGW Wody Polskie. 2. Zapewnienie ochrony ludności i mienia przed powodzią. 3. Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa. 4. Działania związane z wydawaniem zgód wodnoprawnych. 5. Działania związane z opłatami za usługi wodne i opomiarowaniem usług wodnych. 6. Finansowanie działalności służb państwowych. 7. Wykonanie planu finansowego PGW Wody Polskie na 2018 r.
Okres objęty kontrolą	Od 24 sierpnia 2017 r. do dnia zakończenia kontroli z wykorzystaniem dowodów powstałych przed tym okresem, a dotyczących badanej tematyki.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ , w oparciu o kryteria określone w art. 5 ust. 1 ustawy o NIK.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	Jolanta Zielińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/66/2019 z 18 listopada 2019 r. Joanna Rogulska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/65/2019 z 18 listopada 2019 r. Monika Skrzypiec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/76/2019 z 18 grudnia 2019 r. Krzysztof Dąbrowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/70/2019 z 6 grudnia 2019 r. (akta kontroli str.1-4, 4134-4137)

¹ Pani Iwona Koza w okresie od 5 września 2017 r. do 14 listopada 2017 r. pełniła również funkcję Pełnomocnika do spraw organizacji Wód Polskich.

² Pan Mariusz Gajda w okresie od 14 listopada 2017 r. do 16 stycznia 2018 r. pełnił funkcję Pełnomocnika do spraw organizacji Wód Polskich.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 310, ze zm. (dalej: „ustawa – Prawo wodne z 2017 r.”).

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm. (dalej: „ustawa o NIK”).

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Podejmowane przez Pełnomocnika, a następnie Prezesa PGW WP działania związane z tworzeniem PGW WP zapewniły rozpoczęcie funkcjonowania jednostek organizacyjnych PGW WP od stycznia 2018 r. Niezwłoczne powołanie po 1 stycznia 2018 r. kierujących regionalnymi zarządami gospodarki wodnej (dalej: „rzgw”) i zarządami zlewni oraz udzielenie przez Prezesa PGW WP pełnomocnictw dyrektorom rzgw i ich zastępcom zapewniło możliwość zarządzania funkcjonowaniem jednostek organizacyjnych PGW WP.

W KZGW po ponad dwóch latach od utworzenia PGW WP nie dysponowano jednak wiedzą o liczbie nieruchomości gruntowych, budynków oraz urządzeń należących do Skarbu Państwa, w stosunku do których PGW WP od 1 stycznia 2018 r. reprezentowało Skarb Państwa oraz wykonywało uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa. Wpływ na powyższe, poza złożonością procesu przejmowania ww. mienia od innych jednostek⁶, miało niewyznaczenie osoby koordynującej realizację przejęcia majątku Skarbu Państwa od samorządów województw, nieustalenie harmonogramu realizacji tego zadania w celu zapewnienia jego rozliczalności, a także niewystarczający nadzór Prezesa PGW WP nad procesem: potwierdzania przez dyrektorów rzgw reprezentacji Skarbu Państwa; aktualizacji wpisów w ewidencji gruntów i budynków oraz ujawniania reprezentacji Skarbu Państwa w księgach wieczystych w stosunku do przejętego mienia Skarbu Państwa. W efekcie, przez okres ponad dwóch lat, część dyrektorów rzgw nie podejmowała żadnych działań w przedmiotowym zakresie lub ich działania były niewystarczające. Kontrola ujawniła także przypadki niestosowania wewnętrznych procedur przy zatrudnianiu zastępców dyrektorów rzgw oraz nieopracowanie planu kontroli gospodarowania wodami w 2018 r. wykonywanej przez PGW WP.

NIK negatywnie ocenia sposób prowadzenia w 2018 r. w PGW WP ewidencji księgowej i sporządzenie na podstawie danych w niej zawartych *Sprawozdania z wykonania planu finansowego PGW WP za 2018 r.* Brak skutecznego nadzoru i kontroli nad prawidłowością i jednolitością prowadzenia w KZGW ewidencji księgowej oraz nad prawidłowością zapisów księgowych, dokonywanych w rzgw skutkowało koniecznością składania kilkunastu korekt omawianego sprawozdania, w których wykazywano wielomilionowe różnice wartości poszczególnych pozycji, w tym przychodów i kosztów. Takie postępowanie doprowadziło także do zmiany wyniku finansowego PGW WP za 2018 r. – z zysku wykazanego w pierwotnej wersji sprawozdania do straty po jego korektach. Ponadto sporządzone korekty ww. sprawozdania, wbrew obowiązującym w tym zakresie przepisom, nie zostały przekazane Ministrowi Finansów.

NIK negatywnie ocenia również wykonywanie w KZGW zadań związanych z pozwoleniami wodnoprawnymi. W okresie objętym kontrolą nie opracowano planu kontroli terminowości załatwiania takich spraw przez dyrektorów rzgw oraz zarządów zlewni, a także nie prowadzono kontroli w tym zakresie. Nieterminowo załatwiono 86% spośród badanych spraw, prowadzonych w KZGW. Ponadto w większości z nich nie dotrzymano ustalonego w przepisach prawa terminu rozpatrywania ponagleń na nieterminowe załatwienie przez dyrektorów rzgw spraw związanych z wydawaniem lub zmianą pozwoleń wodnoprawnych, a we wszystkich przypadkach stwierdzenia beczynności lub przewlekłości prowadzonego

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Od marszałków województw, wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, parków narodowych oraz regionalnych zarządów gospodarki wodnej będących państwowymi jednostkami budżetowymi.

postępowania administracyjnego w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego, nie zarządzono wyjaśnienia przyczyn oraz ustalenia osób winnych takiego stanu rzeczy.

Prezes PGW WP, pomimo podejmowanych w KZGW licznych działań w zakresie koordynacji, w tym określenia procedur, wydawania wytycznych i stanowisk, określania wzorów dokumentów, organizacji szkoleń i warsztatów związanych z ustalaniem opłat za usługi wodne, nie zapewnił skutecznego nadzoru nad prawidłowością ustalania i egzekwowania w jednostkach organizacyjnych PGW WP opłat za pobór wód podziemnych lub powierzchniowych. W okresie objętym kontrolą w PGW WP wydano bez podstawy prawnej łącznie 3 556 decyzji administracyjnych, w których ustalono kwotę opłat za usługi wodne. W 610 informacjach zarządów zlewni błędnie ustalono wysokość opłat za usługi wodne. Wystąpiły również przypadki: nieinformowania stron o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego, a przed wydaniem decyzji nieumożliwienia im wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów; nieskutecznego doręczenia informacji ustalających opłaty za usługi wodne, co skutkowało brakiem możliwości dochodzenia należności z tego tytułu; wydawania decyzji o tym samym rozstrzygnięciu, dotyczących tej samej opłaty za usługi wodne.

W okresie objętym kontrolą Prezes PGW WP podejmował działania w celu zapewnienia właściwego poziomu finansowania służb państwowych. W KZGW wystąpiły jednak przypadki niezgodnego z postanowieniami umów i nierzetelnego rozliczania transz przekazanych środków finansowych na finansowanie służb państwowych.

W KZGW prawidłowo realizowano zadania związane z przeglądem dokumentów planistycznych na potrzeby zapewnieniem ochrony ludności i mienia przed powodzią. W okresie objętym kontrolą zakończono rozpoczęty w 2017 r. przegląd wstępnej oceny ryzyka powodziowego i dokonano jej aktualizacji. Przeprowadzono również przeglądy map zagrożenia powodziowego, map ryzyka powodziowego oraz planów zarządzania ryzykiem powodziowym, opracowanych w I cyklu planistycznym dyrektywy 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (dalej: „dyrektywa powodziowa”), a także podjęto działania związane z ich aktualizacją.

Zapewniono również opracowanie dokumentów planistycznych związanych z gospodarowaniem mieniem Skarbu Państwa, a także monitorowano ich realizację.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania w celu zapewnienia utworzenia i funkcjonowania PGW Wody Polskie

Opis stanu faktycznego

Funkcję Pełnomocnika do spraw utworzenia Wód Polskich pełniły kolejno dwie osoby:

- od 5 września 2017 r. do 14 listopada 2017 r. – Pani Iwona Koza, sprawująca jednocześnie funkcję p.o. Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej;

⁷ 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.

- od 14 listopada 2017 r. do 16 stycznia 2018 r. – Pan Mariusz Gajda, pełniący jednocześnie funkcję Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska. Od 1 do 16 stycznia 2018 r. wykonywał także zadania Prezesa Wód Polskich.

(akta kontroli str. 23-29, 1198, 4133)

Przepisy ustawy – Prawo wodne z 2017 r. nie wskazywały jednostki obsługującej Pełnomocnika. Prezes PGW WP wyjaśnił m.in., że KZGW działając do końca 2017 r. realizował zadania określone ustawą z dnia 18 lipca 2001 r. – *Prawo wodne*⁸ i nie obsługiwał Pełnomocnika.

Natomiast Pełnomocnik, była p.o. Prezesa KZGW, w kwestii realizowania w KZGW zadań mających na celu wsparcie działań Pełnomocnika zeznała m.in.: *Nie było innej możliwości by takie zadania zrealizować inaczej niż przy udziale specjalistów zatrudnionych w KZGW i rzgw.*

(akta kontroli str. 2270-2277, 2366, 2372-2380)

Do zadań Pełnomocnika, określonych przez Ministra Środowiska, należało:

- 1) sporządzenie szczegółowego harmonogramu procesu włączenia Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz regionalnych zarządów gospodarki wodnej do Wód Polskich, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej,
- 2) oszacowanie kosztów czynności, o których mowa w pkt 1 i opracowanie preliminarza wydatków,
- 3) realizacja budżetu państwa w okresie włączania,
- 4) powiadomienie właściwego banku,
- 5) przeprowadzenie inwentaryzacji aktywów i pasywów zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*⁹,
- 6) sporządzenie bilansu zamknięcia na dzień zakończenia czynności,
- 7) inne zadania, niewymienione w pkt 1-6, przypisane Pełnomocnikowi na podstawie przepisów ustawy – Prawo wodne z 2017 r.,
- 8) inne działania mające na celu prawidłowe i terminowe przeprowadzenie procesu włączania KZGW i rzgw do Wód Polskich oraz zorganizowanie Wód Polskich i podjęcie przez Wody Polskie zadań statutowych, obejmujące w szczególności:
 - a) prowadzenie działań na rzecz przejęcia majątku Skarbu Państwa,
 - b) prowadzenie czynności formalnych zmierzających do powołania Wód Polskich jako państwowej osoby prawnej,
 - c) działania na rzecz stworzenia systemu obsługi działalności Wód Polskich,
 - d) działania na rzecz zapewnienia warunków lokalowych poszczególnym jednostkom organizacyjnym Wód Polskich i niezbędnej infrastruktury,
 - e) działania na rzecz zapewnienia mienia ruchomego niezbędnego do realizacji zadań Wód Polskich,
 - f) działania związane z organizacją procesu przekazywania lub przejmowania dokumentów niezbędnych do realizacji zadań Wód Polskich,

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1121, ze zm. (dalej: „ustawa – Prawo wodne z 2001 r.”).

⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm. (dalej: „uor”).

- g) działania na rzecz przejęcia pracowników urzędów marszałkowskich, starostw powiatowych oraz pracowników samorządowych jednostek organizacyjnych do Wód Polskich,
- h) działania na rzecz stworzenia systemu pobierania opłat za usługi wodne, w tym pozyskiwanie informacji o użytkownikach wód ponoszących dotychczasowe opłaty.

Powołując drugiego Pełnomocnika Minister Środowiska powierzył mu te same zadania, z wyjątkiem wymienionych w pkt 7 oraz w pkt 8 lit. b, c i h.

(akta kontroli str. 23-24, 26-27)

W Szczegółowym harmonogramie procesu włączenia KZGW oraz rzgw do PGW WP, przesłanym Ministrowi Środowiska w dniu 13 października 2017 r., Pełnomocnik wskazał KZGW i rzgw, jako jednostki przygotowujące szereg wymienionych zadań, m.in. z zakresu organizacji, kadr i finansów. Z przedstawionych w toku kontroli dokumentów wynika, że pracownicy komórek organizacyjnych KZGW byli zaangażowani w realizację zadań Pełnomocnika, możliwych do wykonania w 2017 r., takich jak: przeprowadzenie inwentaryzacji aktywów i pasywów KZGW; przygotowanie do przejęcia przez Wody Polskie dokumentacji dotyczącej postępowań administracyjnych oraz majątku Skarbu Państwa od wojewódzkich zarządów melioracji i urządzeń wodnych (dalej: „wzmiuw”)/zarządów województw; zamknięcie rachunków bankowych KZGW i otwarcie rachunków Wód Polskich; koordynacja zadań dot. przeprowadzenia inwentaryzacji aktywów i pasywów rzgw i zamknięcia rachunków bankowych tych jednostek.

(akta kontroli str. 7330-7505, 8267-8292, 9850-9852, 9950)

*Pełnomocnik, była p.o. Prezesa KZGW, w sprawie podstawy, na jakiej pracownicy KZGW uczestniczyli w realizacji zadań na rzecz Pełnomocnika, zeznała: *Polecenia i uzgodnienia odbywały się w formie ustnej, a także pisemnej – w formie subpełnomocnictw udzielanych dyrektorom rzgw. Dotyczy to pełnego zakresu zadań Pełnomocnika.**

(akta kontroli str. 2372-2380, 8267-8292)

*Pełnomocnik z dniem 16 listopada 2017 r. upoważnił do wykonywania wszystkich jego zadań p.o. Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, a do współuczestnictwa w ich realizacji upoważnił p.o. Zastępcy Prezesa KZGW. Ponadto w tym samym dniu udzielił jedenastu osobom pełnomocnictwa do czynności w procesie organizacji Wód Polskich na terenie działania istniejących lub tworzonych rzgw (dalej: „pełnomocnicy ds. rzgw”), polegających na współuczestnictwie w realizacji zadań Pełnomocnika. P.o. Prezesa KZGW została wyznaczona natomiast do koordynacji działań podejmowanych przez osoby, którym zostały udzielone odrębne pełnomocnictwa lub upoważnienia do wykonywania czynności w procesie organizacji Wód Polskich. W odpowiedzi na pytanie dotyczące sposobu realizacji zadania koordynacji pracy pełnomocników ds. rzgw, była p.o. Prezesa KZGW wyjaśniła: *Koordynacja działań na rzecz utworzenia PGW WP po 16 listopada 2017 r. polegała przede wszystkim na ustalaniu kolejnych zadań częściowych, uzgadnianiu wyników ich realizacji, zapewnianiu udziału pracowników KZGW w analizie, agregacji i ostatecznej redakcji materiałów regionalnych. Nie posiadam dokumentów dotyczących tej kwestii przede wszystkim dlatego, że odbywało się to w ramach bieżącej pracy w KZGW, spotkań czy rozmów telefonicznych.**

(akta kontroli str. 29-31, 1173-1196, 7067-7074)

W kwestii przekazania przez Pełnomocnika do urzędu, zapewniającego obsługę ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, dokumentacji niezbędnej do wykonywania zadań określonych w ustawie – Prawo wodne z 2017 r., była p.o. Prezesa zeznała m.in.: *Do Ministerstwa Środowiska przekazywałam sukcesywnie taką dokumentację pod koniec 2017 r. i być może na początku 2018 r. Dokumentacja wytworzona w KZGW związana z realizacją zadań wynikających z harmonogramu raczej nie została przekazana do ministra właściwego do gospodarki wodnej i pozostała, jak miemam, w KZGW. (...) Nie pamiętam czy dokumentacja taka była przekazywana przy piśmie przewodnim, czy protokołem zdawczo-odbiorczym. Takie sprawy były uzgadniane na bieżąco. Dyrektor Departamentu Gospodarki Wodnej MŚ był w stałym kontakcie zarówno ze mną, Wiceprezesem (...), jak i dyrektorami poszczególnych komórek organizacyjnych. Materiały mogły być przekazywane przy pismach dyrektorów departamentów lub Dyrektora Generalnego. Nie pamiętam, kto odpowiadał za przekazanie tych dokumentów. Nie przypominam sobie, czy przysyłałam dokumentację Pełnomocnikowi lub do właściwego ministerstwa z jego upoważnienia lub na jego polecenie.*

W dniu 13 października 2017 r. w KZGW przekazano do Ministerstwa Środowiska, na polecenie Pełnomocnika, zatwierdzony przez niego (lecz niezgodniony uprzednio z Ministrem Środowiska) *Szczegółowy harmonogram procesu włączenia KZGW oraz rzgw do PGW WP* (dalej: „Harmonogram”). Zgodnie z poleceniem Ministra Środowiska, uzgodniony z nim Harmonogram powinien powstać do dnia 15 października 2017 r. Pełnomocnik, była p.o. Prezesa KZGW, zeznała m.in.: (...) *nie pamiętam czy był to pierwszy harmonogram przesłany Ministrowi Środowiska, jak również nie przypominam sobie okoliczności, które spowodowały taki układ terminów.(...) Opracowanie tej wersji było poprzedzone wielokrotnym omawianiem harmonogramu na posiedzeniach Kierownictwa KZGW.*

Harmonogram obejmował łącznie 88 zadań ujętych w czterech grupach tematycznych: 1) organizacja; 2) kadry; 3) finanse; 4) inne. Dla zadań wyszczególnionych w Harmonogramie nie został określony sposób ich realizacji, tj. nie wskazano działań/czynności niezbędnych do wykonania w celu realizacji zadań, działania nie zostały podzielone na etapy, nie został określony horyzont czasowy dla poszczególnych etapów, ani punkty kontrolne służące monitorowaniu postępów.

Pełnomocnik, była p.o. Prezesa KZGW, zeznała: *Jest to wykaz tak szczegółowy, że jak sądzę dlatego uznano za zbędne jego dodatkowe uszczegóławianie. Poszczególne zadania mają ustalone graniczne terminy, natomiast część tych zadań była realizowana stosownie do możliwości i okoliczności zewnętrznych, stąd też brak terminów pośrednich, ponieważ nie były one uzależnione tylko od naszych działań.*

W Harmonogramie ujęto koszty realizacji niektórych zadań¹⁰ w podziale na lata 2017 i 2018. W kwestii czy został sporządzony odrębny preliminarz wydatków, o którym mowa w art. 525 ust. 8 pkt 2 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., Pełnomocnik, była p.o. Prezesa KZGW, zeznała: *Oddzielny preliminarz nie powstał, zwłaszcza, że nie zostały przyznane Pełnomocnikowi żadne środki na realizację jego zadań.*

(akta kontroli str. 2372-2380)

W dniu 13 listopada 2017 r. do KZGW wpłynęło pismo Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska skierowane do Pełnomocnika, zawierające uwagi do

¹⁰ Koszty roku 2017 i/lub 2018 określono dla 11 spośród 88 zadań ujętych w Harmonogramie, zaś 12 pozycji harmonogramu określono jako bezkosztowe.

Harmonogramu wraz z poleceniem ich uwzględnienia. Jak zeznała Pełnomocnik, była p.o. Prezesa KZGW, uwagi te były analizowane i dyskutowane w trybie roboczym zarówno w KZGW jak i w trakcie spotkań z kolejnym Pełnomocnikiem. Ponadto zeznała m.in., że: *Nie posiadam dokumentów potwierdzających takie działania. Ostateczny Harmonogram został przekazany przez KZGW wszystkim zainteresowanym przed spotkaniem Pełnomocnika z Dyrektorami RZGW, Pełnomocnikami PGW WP oraz kadrą KZGW i MŚ w dniu 28 listopada (...).*

(akta kontroli str. 7069-7074)

W dniu 9 grudnia 2017 r. do KZGW wpłynął z Ministerstwa Środowiska *Harmonogram organizacji Wód Polskich*, obejmujący 71 zadań podzielonych na następujące grupy tematyczne: 1) struktura i zasoby ludzkie; 2) kadra kierownicza WP; 3) wynagrodzenie i regulamin pracy WP; 4) umowy; 5) opłaty; 6) obsługa klienta; 7) system finansowo-księgowy; 8) wyposażenie stanowisk pracy; 9) taryfy wodno-kanalizacyjne. W Harmonogramie tym wyznaczono osoby odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań oraz ramy czasowe ich wykonania. W Harmonogramie uwzględnione zostały m.in. zadania dotyczące zapewnienia ciągłości dostaw energii i obsługi w ruchu ciągłym wzmium oraz zawarcia nowych umów na obsługę w ruchu ciągłym. W Harmonogramie wskazano osoby odpowiedzialne za realizację tych zadań, tj. pełnomocników rzgw, a także ramy czasowe. Terminy zakończenia realizacji wymienionych zadań wyznaczono odpowiednio do dnia 15 grudnia 2017 r. oraz 30 marca 2018 r. Prezes WP wyjaśnił m.in: *Z dniem 1 stycznia 2018 r. PGW Wody Polskie wstąpiły w prawa i obowiązki wynikające m.in. z umów o dostawę i dystrybucję energii elektrycznej dla obiektów będących dotychczas w trwałym zarządzie regionalnych zarządów gospodarki wodnej jak i obiektów przejętych od marszałków województw. Dostawa prądu w tym zakresie była zabezpieczona i nie było przypadków braku dostawy energii do obiektów PGW WP (...). Umowy były sukcesywnie aneksowane i obowiązywały do końca IV kwartału 2018 r. (...) W IV kwartale 2018 r. w PGW WP przeprowadzono centralny przetarg na dostawę i dystrybucję energii elektrycznej dla potrzeb jedenastu jednostek organizacyjnych Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Od 1 stycznia 2019 r. obowiązują umowy zawarte pomiędzy nowym dostawcą a PGW WP.*

(akta kontroli str. 2278-2283)

Od 1 lipca do 26 lipca 2019 r. przeprowadzono w PGW WP¹¹ czynności doradcze dotyczące stopnia realizacji przez 10 z 11 rzgw¹² zadania w zakresie przejęcia od samorządów województw na rzecz PGW WP majątku stanowiącego własność Skarbu Państwa¹³.

(akta kontroli str. 5998-6135, 7089-7091)

Zastępca Prezesa PGW WP, działający z upoważnienia Prezesa PGW WP, wyjaśnił m.in., że: *powyższe czynności audytowe, dotyczące przedmiotowego zakresu, miały charakter jednorazowego działania, którego celem było uzyskanie wyjściowych*

¹¹ Przez Departament Kontroli i Audytu Wewnętrznego w KZGW PGW WP.

¹² Z wyłączeniem RZGW w Szczecinie PGW WP.

¹³ Celem powyższej czynności było dostarczenie kierownictwu PGW WP informacji w zakresie: czy proces przejęcia składników majątku przez poszczególne rzgw został zakończony; czy proces weryfikacji przez poszczególne rzgw przekazanych składników majątku został zakończony; czy działania, o których mowa powyżej zostały udokumentowane zgodnie z wymaganiami ustawy o rachunkowości; czy dokumentacja przejęcia i weryfikacji przekazanego majątku została sporządzona w sposób rzetelny, zgodny z ustawą o rachunkowości; czy dokumentacja przejęcia składników majątku odzwierciedla stan faktyczny; czy dokumentacja przejęcia majątku jest dostępna w całości w jednej lokalizacji; czy wszystkie składniki przejętego majątku zostały wprowadzone do ewidencji księgowej PGW WP; czy marszałkowie województw formalnie przekazali na rzecz PGW WP licencje programu GeoMelio.

informacji, stanowiących podstawę do wypracowania kolejnych kroków postępowania. Następnie Departament Usług Wodnych podczas spotkań roboczych z pracownikami KZGW PGW WP oraz regionalnych zarządów gospodarki wodnej, jak również pismem z dnia 8 sierpnia 2019 r. poinformował RZGW PGW WP o kierunku, jaki należy podjąć przy „przejęciu mienia” od samorządowych jednostek organizacyjnych, wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej i marszałków województw w ramach ustawy uchylanej w art. 573 ww. ustawy. Obecnie Departament Usług Wodnych prowadzi na bieżąco identyfikację mienia PGW WP.(...).

W sprawie nieobjęcia badaniem RZGW w Szczecinie PGW WP, Zastępca Prezesa PGW WP wyjaśnił m.in., że: *Zadanie miało charakter doradczy, jego celem było uzyskanie systemowego poglądu, bez pogłębionej analizy stanu rzeczy. (...) zadanie audytowe miało dostarczyć bazowych informacji, które następnie stały się podstawą do wypracowania kierunków działań naprawczych.*

(akta kontroli str. 7092-7109)

W Departamencie Kontroli i Audytu w KZGW stwierdzono, na dzień 26 lipca 2019 r., następujący stan faktyczny odnośnie do realizacji zadań związanych z przejmowaniem, weryfikacją dokumentacji i składników majątku¹⁴:

- nie zakończono procesu przejęcia składników majątku przez dziewięć z 10 rzgw PGW WP¹⁵,
- nie zakończono procesu weryfikacji przez siedem z 10 rzgw PGW WP¹⁶ przekazanych składników majątku;
- przejęcie i weryfikacja przejętego majątku przez sześciu z 10 rzgw PGW WP¹⁷ nie zostały udokumentowane zgodnie z przepisami uor;
- dokumentacja z przejęcia i weryfikacji przejętego majątku nie została sporządzona w sposób rzetelny i zgodny z uor, w przypadku czterech z 10 rzgw PGW WP¹⁸;
- dokumentacja z przejęcia składników majątku nie odzwierciedlała stanu faktycznego, w przypadku sześciu z 10 rzgw PGW WP¹⁹;
- dokumentacja przejętego majątku nie była dostępna w jednej lokalizacji w przypadku trzech z 10 rzgw PGW WP²⁰,
- nie wprowadzono wszystkich składników przejętego majątku do ksiąg rachunkowych w przypadku ośmiu z 10 rzgw PGW WP²¹.

(akta kontroli str. 5998-6135)

Zastępca Prezesa PGW WP, działający z upoważnienia Prezesa PGW WP, jako przyczyny takiego stanu rzeczy wskazał m.in.: niekompletne dane przekazywane przez marszałków województw czy likwidatorów wzmium (dalej: „Likwidatorzy”); rozbieżności i niezgodności między wykazami mienia, przekazywanymi przez Likwidatorów w formie ilościowej i opisowej, a protokołami i wykazami mienia

¹⁴ Art. 528 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

¹⁵ RZGW PGW WP w: Bydgoszczy, Białymstoku, Gliwicach, Krakowie, Poznaniu, Rzeszowie, Lublinie, Warszawie, we Wrocławiu.

¹⁶ RZGW PGW WP w: Bydgoszczy, Gliwicach, Poznaniu, Rzeszowie, Lublinie, Warszawie, we Wrocławiu.

¹⁷ RZGW PGW WP w: Bydgoszczy, Gdańsku, Poznaniu, Lublinie, Warszawie, we Wrocławiu.

¹⁸ RZGW PGW WP w: Gdańsku, Gliwicach, Krakowie, we Wrocławiu.

¹⁹ RZGW PGW WP w: Bydgoszczy, Gdańsku, Gliwicach, Krakowie, Rzeszowie, we Wrocławiu.

²⁰ RZGW PGW WP w: Białymstoku, Gdańsku, Krakowie.

²¹ RZGW PGW WP w: Bydgoszczy, Gdańsku, Gliwicach, Krakowie, Poznaniu, Rzeszowie, Lublinie, we Wrocławiu.

w formie wartościowej; czasochłonność i złożoność procesu weryfikacji danych umieszczonych w wykazach, ze względu na liczbę przejmowanych składników mienia, a także konieczność prowadzenia wizji lokalnych w terenie; opóźnienia w przekazywaniu PGW WP wykazów i protokołów zdawczo-odbiorczych; problemy we współpracy z marszałkami i Likwidatorami. Ponadto wyjaśnił, że w PGW WP podejmowano i podejmuje się nadal szereg działań mających na celu sprawną realizację procesu przejmowania składników mienia i dokumentacji, w tym m.in.: podejmowanie działań w celu utrzymywania stałej współpracy z marszałkami i Likwidatorami; kierowanie do ww. podmiotów zastrzeżeń i uwag odnośnie do kompletności i rzetelności danych zawartych w wykazach; przysyłanie monitów, organizację spotkań w PGW WP, podczas których omawiane są bieżące zagadnienia dotyczące weryfikacji mienia; rozpoczęcie w 2019 r. inwentaryzacji składników mienia ujętych w ewidencji finansowo-księgowej.

(akta kontroli str. 7089-7114)

W sprawie dostępności w KZGW PGW WP aktualnych danych o liczbie i wartości składników przejętego majątku Wiceprezes PGW WP, działający z upoważnienia Prezesa PGW WP, wyjaśnił m.in., że: *W KZGW PGW WP dostępne są aktualne dane o liczbie i wartości składników przejętego majątku. Dane można uzyskać z ZSZ Eden na dowolnie wskazany dzień. Możliwe jest udostępnienie danych w formie zarówno papierowej jak elektronicznej.*

(akta kontroli str. 7107)

Na dzień 11 lutego 2020 r. proces weryfikacji nie został zakończony w przypadku niżej wymienionych rzgw PGW WP:

- a) nieruchomości inne niż określone w art. 528 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., oddane do dnia 1 stycznia 2018 r. w trwały zarząd regionalnych zarządów gospodarki wodnej będących państwowymi jednostkami budżetowymi oraz położone na tych nieruchomościach budynki i inne urządzenia oraz lokale – art. 528 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.
 - RZGW w Bydgoszczy; RZGW w Gdańsku; RZGW w Gliwicach; RZGW w Krakowie; RZGW w Lublinie; RZGW w Poznaniu; RZGW w Rzeszowie; RZGW we Wrocławiu;
- b) nieruchomości gruntowe położone w międzywalu, nieruchomości pod wałami przeciwpowodziowymi oraz wały przeciwpowodziowe wraz z urządzeniami wodnymi związanymi z nimi funkcjonalnie, przyległe do wód, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy – Prawo wodne z 2001 r., a także położone na tych nieruchomościach budynki i inne urządzenia – art. 528 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.
 - RZGW w Gdańsku; RZGW w Gliwicach; RZGW w Krakowie; RZGW w Lublinie; RZGW w Poznaniu; RZGW w Rzeszowie; RZGW w Szczecinie; RZGW we Wrocławiu
- c) wody, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 2-4 ustawy – Prawo wodne z 2001 r. lub ich części oraz grunty pokryte tymi wodami, z wyłączeniem gruntów pokrytych wodami, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo wodne z 2001 r. – art. 528 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.
 - RZGW w Bydgoszczy; RZGW w Gdańsku; RZGW w Gliwicach; RZGW w Krakowie; RZGW w Lublinie; RZGW w Poznaniu; RZGW w Rzeszowie; RZGW w Szczecinie; RZGW we Wrocławiu.

W KZGW nie była znana, ostateczna liczba nieruchomości gruntowych, budynków oraz urządzeń należących do Skarbu Państwa, wobec których PGW WP od dnia 1 stycznia 2018 r. reprezentuje Skarb Państwa, na mocy ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

(akta kontroli str. 7079-7084)

Od października 2019 r. dyrektorzy rzgw sukcesywnie przesyłali do Departamentu Usług Wodnych w KZGW pliki gis w ramach, realizowanego w tych jednostkach organizacyjnych Wód Polskich, audytu stanu prawnego nieruchomości, którymi włada PGW WP. W dniach 19–20 listopada 2019 r. Departament Usług Wodnych KZGW zorganizował w Krakowie spotkanie z pracownikami Wydziałów Gospodarowania Mieniem Skarbu Państwa i Współpracy z Użytkownikami Wód, podczas którego omawiana była kwestia dalszej realizacji identyfikacji nieruchomości SP, w stosunku do których PGW WP powinno wykonywać prawa właścicielskie. Przypomniano, że kolejny drugi etap identyfikacji kończy się 31 grudnia 2019 r.

(akta kontroli str. 7120, 9190-9211)

Badanie ujęcia w ewidencji księgowej PGW WP rzeczowych aktywów trwałych w zakresie gruntów pokrytych wodami, do których PGW WP nabyło prawa właścicielskie, na podstawie art. 528 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. wykazało, że RZGW w: Białymstoku, Gliwicach i Warszawie nie przejęły omawianych gruntów. Pozostałe rzgw²² przejęły łącznie 20 581²³ pozycji tych gruntów o wartości ogółem 483 162 680,47 zł, w tym 16 920 pozycji zostało ujętych w ewidencji księgowej PGW WP o wartości 0,01 zł każda z nich. Pozostałe 3 659 pozycji gruntów pokrytych wodami były o wartości większej niż 0,01 zł każda i łączna ich wartość wyniosła 483 162 511,27 zł. W przypadku siedmiu działek gruntów pokrytych wodami o łącznej wartości 3 583 761,00 zł, przejętych przez RZGW w Bydgoszczy z Zachodniopomorskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych, zostały one przekazane zgodnie z właściwością miejscową do RZGW w Szczecinie.

(akta kontroli str. 2983-2984, 6666-7066)

Prezes PGW WP w sprawie zapewnienia ujęcia w ewidencji finansowo-księgowej składników mienia, o którym mowa w art. 528 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. wyjaśnił m.in., że: *Możliwość ujmowania w księgach rachunkowych Wód Polskich środków trwałych, tj. składników mienia, o którym mowa w art. 528 ustawy - Prawo wodne z 2017 r., co do którego, do dnia 1 stycznia 2018 r. właściwy marszałek województwa lub dyrektor parku narodowego wykonywał prawa właścicielskie Skarbu Państwa, PGW WP KZGW zapewnił od dnia 02.01.2018 r i sukcesywnie jednostki zgodnie z posiadanymi dokumentami źródłowymi po przeprowadzeniu procesów weryfikacyjnych ujmowały mienie w księgach rachunkowych (...). Według informacji z regionalnych zarządów gospodarki wodnej - stan na 10 grudnia 2019 r., marszałkowie województw zgłosili w wykazach, przekazywanych w trybie art. 528 ustawy Prawo wodne, blisko 208 tys. działek. Nadal trwa weryfikacja wykazów gruntów wprowadzonych na stan księgowy jednostek PGW WP z wykazami tabelarycznymi otrzymanymi przez te jednostki. Jest to niezbędne w podejmowaniu niezbędnych działań w ujawnianiu reprezentacji czy też w regulowaniu stanu prawnego nieruchomości zajętych pod urządzenia wodne będące własnością Skarbu Państwa jak i gruntów pod wodami powierzchniowymi płynącymi.*

(akta kontroli str. 3510-3528)

²² W Bydgoszczy, Gdańsku, Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie i we Wrocławiu.

²³ W tym dwie pozycje wykazane przez RZGW w Rzeszowie nie miały określonej wartości, ponieważ były to działki zlikwidowane decyzjami Starosty Powiatu Niżańskiego.

W toku przeprowadzonych w dniu 19 lutego 2020 r. oględzin ujawniono brak zapisów w systemie finansowo-księgowym EDEN, stosowanym w PGW WP, dotyczących wszystkich objętych szczegółowym badaniem 61²⁴ działek stanowiących nieruchomości gruntowe pokryte wodami, wymienionych w załączniku do protokołu zdawczo-odbiorczego sporządzonego w dniu 11 stycznia 2018 r. we Wrocławiu potwierdzającym przekazanie PGW WP dokumentacji dotyczącej decyzji administracyjnych, dla przekazanych nieruchomości Skarbu Państwa, zarządzanych przez marszałka województwa w związku z realizacją zadań zleconych przepisami ustawy – Prawo wodne z 2001 r.

Zastępca Głównego Księgowego oświadczyła, że *działki wskazane w próbie nie zostały jeszcze pozytywnie zweryfikowane przez Wydziały Gospodarowania Mieniem Skarbu Państwa i Współpracy z Użytkownikami Wód (RUM) w RZGW we Wrocławiu PGW WP*. Ustalono ponadto, że sortowanie zapisów dotyczących nieruchomości gruntowych wprowadzonych do systemu finansowo-księgowego przy zastosowaniu „nr działki” nie jest możliwe w przypadku RZGW we Wrocławiu i Gliwicach, gdyż w przypadku tych jednostek organizacyjnych PGW WP oznaczenie nr działek wprowadzane jest w oknie komentarza. W związku z powyższym sortowanie możliwe jest dopiero w przypadku eksportu danych do pliku excel.

Główny Księgowy oświadczył m.in., że *docelowym stanem ma być opis wszystkich nieruchomości w systemie finansowo-księgowym przy pomocy unikalnego numeru TERYT, używanego na potrzeby Krajowego rejestru urzędowego podziału terytorium kraju*. Prace w tym zakresie są prowadzone we współpracy z Wydziałami Gospodarowania Mieniem Skarbu Państwa i Współpracy z Użytkownikami Wód (RUM) w rzgw i numery TERYT są sukcesywnie uzupełniane w miarę prowadzonych prac weryfikacyjnych.

(akta kontroli str. 7570-7574)

Główny Księgowy wyjaśnił ponadto m.in., że: *Proces przejmowania mienia odbywał się poza pionem finansowo-księgowym (...) W mojej ocenie wszelkie dokumenty potwierdzające przejęcie mienia przed ich autoryzacją powinny być zweryfikowane.(...) Komórki finansowo-księgowe bez spełnienia warunków określonych w ustawie o rachunkowości nie mogły przyjmować mienia na stan PGW WP. W mojej opinii przejęcie majątku od likwidowanych jednostek nie było w żaden sposób przygotowane przed powstaniem PGW WP. Z dniem 01.01.2018 roku PGW WP stanęło przed potężnym wyzwaniem przejęcia potężnej ilości mienia, który to majątek w żaden sposób nie był zweryfikowany i przygotowany do przekazania PGW WP pod kątem zgodności z obowiązującymi przepisami. (...) Proces ujmowania środków trwałych przez pracowników RZGW PGW WP w ewidencji finansowo-księgowej jest i był jednym z wielu procesów realizowanych przez pion finansowo-księgowy PGW WP. Pod uwagę należy brać również utrudnienia związane z procesem organizowania nowego tworzywa organizacyjnego, jakim jest Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, przejmowaniem zadań (...), wdrożeniem nowego systemu informatycznego, którego wdrożenie dla całości PGW WP jako systemu zintegrowanego wymusiło konieczność fundamentalnego przeorganizowania zarówno struktury służb finansowo-księgowych, (...). W związku z powyższym szczególnie w roku 2018 służby finansowo-księgowe (...) działały na zasadach i w oparciu o akty prawne wyższego rzędu ogólnie obowiązujące (m.in. ustawa o rachunkowości, ustawa o finansach publicznych, ustawa Prawo Wodne, statut PGW WP), w oparciu o dotychczas obowiązujące w jednostkach organizacyjnych przejętych przez PGW WP (regionalne zarządy gospodarki wodnej,*

²⁴ 27 działek na terenie zlewni: Nysa Kłodzka; 21 na terenie zlewni: Bóbr; 13 działek na terenie zlewni: Kaczawa.

zarządy zlewni, nadzory wodne) zasady, jak również o szczegółowe wytyczne przekazywane pisemnie, mailowo bądź ustnie na szkoleniach i odprawach (...). Zwiększono zatrudnienie w wydziale finansowo-księgowym KZGW (...). udzielano również pracownikom jednostek organizacyjnych PGW WP pełnomocnictw zawierających m.in. umocowanie do dokonywania wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych, dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z limitem przyznanym w ramach planu finansowego, gromadzenia i przechowywania dowodów księgowych oraz pozostałej dokumentacji wymaganej przepisami prawa bilansowego i podatkowego, prowadzenia ewidencji dla celów podatkowych dokumentów. (...) Zgodnie (...) z przepisami ustawy o rachunkowości w ewidencji finansowo-księgowej powinny się znaleźć jedynie te składniki mienia, które zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa (ze szczególnym zwróceniem uwagi na Prawo Wodne) jednostka jest w stanie zweryfikować ich istnienie oraz przydatność pod kątem działalności statutowej, na co zresztą została zwrócona została uwaga przez Delegaturę Białostocką Najwyższej Izby Kontroli w Wystąpieniu Pokontrolnym dotyczącym kontroli nr P/19/051 (nr LBI.410.026.01.2019). Tak więc niewątpliwie prawidłowym działaniem byłaby weryfikacja składników mienia przed podpisaniem protokołów.

(akta kontroli str. 9885-9890)

W dniu 16 września 2019 r. rozpoczęto w PGW WP inwentaryzację aktywów i pasywów zgodnie z zarządzeniem Prezesa PGW WP nr 53/2019 w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji w PGW WP w 2019 r. Prezes PGW WP zarządzeniem nr 49/2019 powołał Zakładową Komisję Inwentaryzacyjną (dalej: „ZKI”), która odpowiadała za koordynację całokształtu prac inwentaryzacyjnych, pozostających w nadzorze Głównego Księgowego PGW WP.

Jak wyjaśniła Przewodnicząca ZKI: (...) inwentaryzowane są wszystkie składniki majątkowe wskazane w załączniku nr 2 do Instrukcji inwentaryzacyjnej (...) wszystkimi trzema metodami, w tym spis z natury, potwierdzenia salda i weryfikacji salda. Ponadto wyjaśniła, że (...) inwentaryzacja obejmuje składniki majątkowe ujęte w ewidencji finansowo-księgowej PGW WP.(...) Dyrektorzy rzgw powołali Regionalne Komisje Inwentaryzacyjne (dalej: „RKI”), które zobowiązane zostały do przekazania do Wydziału Finansowo-Księgowego arkuszy spisu z natury wraz z dokumentami z przeprowadzonej inwentaryzacji tą metodą, w celu dokonania wyceny arkuszy oraz wskazania różnic inwentaryzacyjnych, niezwłocznie, nie później niż do 10 stycznia 2020 r., a następnie sprawozdanie z czynności przeprowadzonych powinno być przekazane przez RKI niezwłocznie do ZKI, ale nie później niż do 28 lutego 2020 r.

Zaopiniowane przez ZKI sprawozdania RKI z przeprowadzonych czynności²⁵ powinny zostać przekazane Prezesowi Wód Polskich do zatwierdzenia, w terminie do dnia 9 marca 2020 r.

Przewodnicząca ZKI wyjaśniła, że: Po zatwierdzeniu sprawozdania przez Prezesa wyniki inwentaryzacji zostaną ujęte w ewidencji finansowo-księgowej Wód Polskich.

(akta kontroli str. 7597-8150)

Dyrektorzy rzgw oraz zarządów zlewni zostali powołani na stanowiska niezwłocznie po dniu 1 stycznia 2018 r., co zapewniło możliwość zarządzania funkcjonowaniem tych jednostek organizacyjnych.

²⁵ O którym mowa w § 8 ust. 2 Zarządzenia nr 53/2019 Prezesa PGW WP.

Dyrektorom rzgw i ich zastępcom Prezes PGW WP udzielił pełnomocnictw celem zapewnienia sprawnej realizacji zadań.

(akta kontroli str. 8265, 8293-8833, 2448-2473, 9777-9828).

W sprawie trybu prowadzenia rekrutacji na stanowiska dyrektorów lub ich zastępców w rzgw lub zarządach zlewni Kierownik Wydziału Personalnego w KZGW PGW WP wyjaśniła m.in., że: *Pozyskiwanie kandydatów odbywało się różnymi metodami, ze względu na bardzo specyficzne kwalifikacje, najczęściej metodą poleceń, rozpytywania w środowisku, zapraszania do współpracy osób, które posiadały potrzebne doświadczenie a pracowały w innych instytucjach. Nie bez znaczenia jest fakt, że w tym trybie rekrutacje odbywały się szybko i sprawnie. Pierwszym etapem rekrutacji był wybór kandydata na podstawie jego dotychczasowego doświadczenia zawodowego, realizowanych projektów, wiedzy i kompetencji. (...) Z kandydatami na zastępcę dyr. RZGW pierwszą rozmowę przeprowadzali dyr. RZGW a na następnym etapie wiedzę i doświadczenie kandydaci potwierdzali w rozmowie z zastępcami Prezesa. Dyrektorzy RZGW odbywali rozmowę kwalifikacyjną z Prezesem PGW WP, najczęściej przy udziale któregoś z zastępców. Występują pojedyncze sytuacje, że ze względów organizacyjnych najpierw odbywała się rozmowa w KZGW.*

Kierownik Wydziału Personalnego wyjaśniła także, iż: *Zasady i wytyczne w Procesie Rekrutacyjnym w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie są opracowane i przygotowane do wdrożenia. Dokument nie jest ostatecznie zatwierdzony, będzie dotyczył wszystkich pracowników PGW WP niezależnie od podstawy nawiązania stosunku pracy.*

(akta kontroli str. 10098)

Pracownicy samorządowi przejmowani byli do nowoutworzonego PGW WP na zasadach art. 23¹ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy²⁶. Tym samym PGW WP weszło w prawa i obowiązki pracodawcy w trwających już stosunkach pracy. PGW WP nie przejęło żadnych pracowników Ministerstwa Środowiska, w związku z nieujęciem ich w stosownym wykazie przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej.

(akta kontroli str. 2448-2473, 9777-9828, 10098)

W sprawie przekazania przez marszałków i starostów wykazów pracowników wykonujących zadania starosty lub marszałka z zakresu gospodarki wodnej, Prezes PGW WP wyjaśnił m.in., że: *Zgodnie z art. 542 ust 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1566) marszałkowie województw oraz kierownicy wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych przekazywali wykazy pracowników ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej. Wykazy uwzględniały również zakresy czynności wykonywanych przez pracowników znajdujących się na tych wykazach. Przekazywanie wykazów nastąpiło w listopadzie i grudniu 2017 roku. W tym samym okresie ówczesne Ministerstwo Środowiska, przekazywało w/w wykazy do Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. W ślad za wykazami papierowymi, otrzymano od kierowników wojewódzkich jednostek organizacyjnych, wersję elektronicznych list na podstawie, których przygotowano zestawienia elektroniczne pracowników. Zostały one wysłane wraz z pismem BAP-ka.0111.13.2017²⁷ do Pełnomocników do spraw organizacji PGW WP w regionach.*

(akta kontroli str. 8265, 8293-8833)

²⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1040, ze zm.

²⁷ Z dnia 7 grudnia 2017 r.

Prezes PGW WP wyjaśnił także m.in., że w ramach kształtowania struktury organizacyjnej, prowadzono proces zmierzający do zawarcia z pracownikami porozumień zmieniających warunki pracy i płacy. Za przydzielenie pracowników do odpowiednich komórek organizacyjnych, zgodnie z ich wykonywanymi zadaniami odpowiedzialni byli dyrektorzy rzgw. Jednocześnie, porozumienia z pracownikami przejmowanymi przez jednostki organizacyjne PGW WP działające na terenie właściwości danego rzgw były podpisywane przez dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej zgodnie z posiadanymi pełnomocnictwami.

(akta kontroli str. 2448-2473, 9777-9828, 10092-10099)

Szczegółowa analiza akt osobowych 15 pracowników spośród 31 przejętych przez KZGW PGW WP wykazała, że porozumienia zmieniające warunki pracy i płacy zostały zawarte ze wszystkimi pracownikami.

(akta kontroli str. 8259-8264)

W Raporcie otwarcia 2018 o współpracy między PGW WP a Marszałkami Województw w zakresie gospodarki wodnej stwierdzono m.in., że (...) Według stanu na dzień 25 czerwca 2018 r. w regionalnych zarządach gospodarki wodnej, zarządach zlewni oraz nadzorach wodnych PGW WP było zatrudnionych 5467 pracowników, w tym 144 pracowników starostw powiatowych i urzędów marszałkowskich. Do struktur Wód Polskich przejęto niewielką liczbę pracowników starostw powiatowych oraz urzędów marszałkowskich, co negatywnie wpływa głównie na stan kadry prowadzącej sprawy zgód wodnoprawnych oraz opłat.(...).

Z raportu wynikało, że na dzień 25 czerwca 2018 r. spośród 5 467 pracowników PGW WP 49,8% kadry stanowili ówcześni pracownicy rzgw, zarządów zlewni i nadzorów wodnych; 39,7% ówcześni pracownicy wzmiuw; 7,9% nowo zatrudnieni pracownicy PGW WP oraz tylko 0,5% ówcześni pracownicy urzędów marszałkowskich i 2,1% ówcześni pracownicy starostw powiatowych.

(akta kontroli str. 10110-10157)

Kierownik Wydziału Personalnego w KZGW PGW WP wyjaśniła, że po 1 stycznia 2018 r. PGW WP przejęło 31 pracowników urzędów marszałkowskich²⁸ oraz 104 pracowników starostw²⁹.

(akta kontroli str. 10092-10099)

Na podstawie art. 23¹ ust.4 ustawy – *Kodeks pracy*, z kontynuowania pracy w PGW Wody Polskie zrezygnowało 54 pracowników. Jednocześnie w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie nie było przypadków wypowiedzenia pracownikom stosunku pracy na podstawie art. 542 ust. 3 ustawy – *Prawo wodne* z 2017 r.

W sprawie zapewnienia pracownikom odpowiednich warunków pracy i stanowiska pracy Prezes PGW WP wyjaśnił, że: *Wszyscy pracownicy przejęci na zasadach art. 23¹ Kodeksu pracy, otrzymali informację, gdzie mają się stawić do pracy w styczniu 2018 r. KZGW i RZGW (wraz z podległymi jednostkami) zapewniło pracownikom przejętym miejsca pracy.*

(akta kontroli str. 8265, 8293-8833)

²⁸ Od 1 do 8 pracowników, przy czym RZGW w Białymstoku, Bydgoszczy, Lublinie i Szczecinie nie przejęły żadnych pracowników od marszałków województw.

²⁹ Z tego w RZGW: w Białymstoku przejęto 2 pracowników z 1 starostwa; w Bydgoszczy przejęto 3 pracowników z 2 starostw; w Gdańsku przejęto 15 pracowników z 14 starostw; w Gliwicach przejęto 4 pracowników z 4 starostw; w Krakowie przejęto 20 pracowników z 13 starostw; w Lublinie przejęto 2 pracowników z 2 starostw; w Poznaniu przejęto 14 pracowników z 11 starostw; w Rzeszowie przejęto 11 pracowników z 8 starostw; w Szczecinie przejęto 8 pracowników z 8 starostw; w Warszawie przejęto 18 pracowników z 12 starostw; we Wrocławiu przejęto 7 pracowników z 7 starostw.

Do dnia zakończenia kontroli Prezes PGW WP nie udzielił informacji o liczbie wakatów w poszczególnych jednostkach organizacyjnych Wód Polskich na dzień 1 stycznia 2018 r. oraz na dzień 31 grudnia 2018 r. W tej sprawie wyjaśnił, że: *Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie powstało z dniem 1 stycznia 2018 r. Zgodnie z Uzasadnieniem do formularza PF-OSPR do projektu budżetu Państwa na 2018 r. limit zatrudnienia w jednostce szacowano na poziomie 5 793 etatów. W tym czasie PGW WP było na etapie formowania struktur i komórek organizacyjnych, zatrudniania pracowników.*

Prezes PGW WP wyjaśnił także m.in., że: *W zakresie zbiorowych stosunków pracy największym ryzykiem okazał się brak jednolitego systemu wynagradzania pracowników w nowo utworzonym Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie, tj. z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne. (...) W celu ujednolicenia zasad wynagradzania pracowników (...), w dniu 2 stycznia 2018 r. Zarządzeniem Nr 2/2018 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie pracodawca ustalił Regulamin wynagradzania pracowników PGW Wody Polskie, z mocą obowiązującą po upływie 14 dni od podania do wiadomości pracowników, jednostronnie, z uwagi na brak możliwości wcześniejszego uzgodnienia tego regulaminu w trybie ustawy o związkach zawodowych. W dniu 28 lutego 2018 r. Zarządzeniem Nr 13/2018 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie uchylono w/w Zarządzenie Nr 2/2018 wprowadzające Regulamin wynagradzania pracowników PGW Wody Polskie, wobec zgłoszenia zastrzeżeń co do jego wprowadzenia bez uzgodnienia z zakładowymi organizacjami związkowymi, w tym przez KZ NSZZ „Solidarność”(…) w roku 2018 odbyły się 4 spotkania w ramach rokowań zakładowego układu zbiorowego pracy(...). W roku 2019 kontynuowane były rokowania układowe. Ze względu na oczekiwania strony związkowej związane z zakresem układu, przekraczające dotychczasowe możliwości finansowe pracodawcy, nie został dotąd podpisany. Rokowania będą kontynuowane w roku 2020. W tej sytuacji pracodawca dążąc (...) do wprowadzenia systemowych rozwiązań w tym zakresie, przyjął wolę Komisji Zakładowej NSZZ „Solidarność”, (...) do zawarcia porozumienia dotyczącego stosowania w PGW Wody Polskie poszczególnych składników wynagradzania i określenie ich zasad, w szczególności dodatku stażowego i nagrody jubileuszowej, które będą składać się na przyszły system wynagradzania - docelowo w zakładowym układzie zbiorowym pracy. Wolę przystąpienia do takiego porozumienia wyraziły także pozostałe zakładowe organizacje związkowe działające w PGW Wody Polskie. Spotkanie w tej sprawie odbyło się w dniu 23 stycznia 2020 r., na którym pracodawca formalnie przekazał projekt i zakres takiego porozumienia. Strona społeczna zobowiązała się do wyrażenia formalnych stanowisk w terminie 30 dni. Za sukces pracodawcy należy uznać wypracowanie i uzgodnienie ze stroną związkową: Regulamin pracy w PGW Wody Polskie, Regulamin zakładowego funduszu świadczeń socjalnych w PGW Wody Polskie, w sposób jednolity u pracodawcy.*

(akta kontroli 10092-10099)

W sprawie zapewnienia w PGW WP wypłaty dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla pracowników jednostek sfery budżetowej za 2017 r. byłym pracownikom urzędów marszałkowskich, starostw powiatowych oraz wojewódzkich zarządów melioracji i urządzeń wodnych, którzy z mocy prawa stali się pracownikami PGW Wody Polskie, Prezes PGW WP wyjaśnił m.in., że zgodnie z uzasadnieniem do formularza PF-OSPR do projektu budżetu Państwa na 2018 r. nie zostały zabezpieczone dla pracowników zlikwidowanych zarządów melioracji i urządzeń wodnych w PGW WP środki na dodatkowe wynagrodzenie roczne. Zdanie to podzielił Sąd Okręgowy w Białymstoku I Wydział Cywilny (Sygn. Akt. I C 69/19). Zidentyfikowano problem w marcu 2018 r, był on tematem spotkania z Likwidatorami

Wojewódzkich Zakładów Melioracji i Urzędów Wodnych, które odbyło się 23 marca 2018 r. Przedstawiciele Urzędów Marszałkowskich przekazali informację, że wypłata dodatkowego wynagrodzenia rocznego zostanie wykonana, wyjątkiem był przedstawiciel UM w Toruniu, z uwagą iż Marszałkowie województw: lubelskiego, warmińsko-mazurskiego pomorskiego, lubuskiego i podlaskiego rozważają drogę sądową w celu rozstrzygnięcia kwestii wypłaty DWR.

(akta kontroli str. 8293-8833)

Zarządzeniem Nr 38/2019 Prezesa PGW WP z dnia 14 sierpnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia Procedury „System kontroli zarządczej w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie” wprowadzono w PGW WP uregulowania dotyczące identyfikacji, analizy ryzyka, reakcji na ryzyko, o których mowa m.in. w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³⁰. Od dnia 1 stycznia 2018 r., tj. od dnia utworzenia PGW WP do wydania ww. zarządzenia, w PGW WP nie były prowadzone wyżej przywołane działania w sposób sformalizowany.

Pismem p.o. Dyrektora Departamentu Kontroli i Audytu Wewnętrznego z 20 listopada 2019 r., skierowanym do kierowników wewnętrznych komórek organizacyjnych, rozpoczęto w PGW WP wdrażanie systemu zarządzania ryzykiem w PGW WP.

(akta kontroli str. 655-687, 768-771)

Zastępca Prezesa PGW WP ds. Ochrony Przed Powodzią i Suszą wyjaśnił, że na dzień 24 lutego 2020 r. narzędzie do przeprowadzenia identyfikacji i analizy ryzyka PGW WP, opracowane przez Departament Kontroli i Audytu Wewnętrznego, pozostaje w fazie testów przed ostatecznym wdrożeniem.

(akta kontroli str. 9597-9607)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W strukturze organizacyjnej PGW WP nie wskazano komórki realizującej zadania związane z tworzeniem PGW WP, w tym koordynacją przejęcia mienia, zasobów ludzkich i dokumentacji od innych organów i podmiotów. Nie wyznaczono również, pomimo rekomendacji Departamentu Kontroli i Audytu Wewnętrznego w KZGW, osoby koordynującej z poziomu KZGW realizację przejęcia majątku Skarbu Państwa od samorządów województw, a także nie opracowano planu działania w zakresie przejęcia majątku Skarbu Państwa przez poszczególne rzgw w celu zapewnienia rozliczalności tego zadania.

(akta kontroli str. 34-185, 3014-3089, 6005)

Po przeprowadzonych w okresie od 1 do 26 lipca 2019 r. czynnościach doradczych, dotyczących stopnia realizacji przez poszczególne rzgw PGW WP zadań w zakresie przejęcia majątku stanowiącego własność Skarbu Państwa od samorządów województw na rzecz PGW WP, Dyrektor Departamentu Kontroli i Audytu Wewnętrznego PGW WP rekomendował w dniu 31 lipca 2019 r. podjęcie następujących działań: 1) wyznaczenie przez najwyższe kierownictwo PGW WP osoby koordynującej, z poziomu Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, realizację przejęcia majątku Skarbu Państwa od samorządów województw celem zintensyfikowania działań w przedmiotowym zakresie;

³⁰ Dz. Urz. MF. z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

2) opracowanie planu działania w zakresie przejęcia majątku Skarbu Państwa przez poszczególne rzgwy w celu zapewnienia rozliczalności zadania.

(akta kontroli str. 6005, 7092-7109)

Prezes PGW WP wyjaśnił, że: w opinii Departamentu Usług Wodnych komórki organizacyjne odpowiedzialne za wykonywanie przez PGW WP praw właścicielskich SP, w tym przejmowanie mienia to:

- Departament Usług Wodnych – wykonywanie praw właścicielskich SP do nieruchomości;
- Departament Ochrony Przed Powodzią i Suszą – wykonywanie praw właścicielskich SP do urządzeń wodnych;
- Departament Organizacyjny – wykonywanie praw właścicielskich SP do mienia ruchomego.

Ponadto Prezes PGW WP wyjaśnił, że: (...) od dnia 29 maja 2019 r. Departament Usług Wodnych rozpoczął proces identyfikacji mienia Skarbu Państwa wraz z koordynacją procesów związanych z regulacją stanów prawnych i ujawnianiem powierzonej Wodom Polskim reprezentacji. Ponadto wyjaśnił m.in., że (...) datę wyznacza pierwsze spotkanie z przedstawicielami regionów PGW WP w celu ustalenia sposobu prowadzenia bazy danych dot. nieruchomości i urządzeń wodnych. Obecne działania jednostek PGW WP dotyczą identyfikacji mienia, którym powinno gospodarować PGW WP, a także potwierdzania i ujawniania reprezentacji (...). Odbyło się kilka spotkań roboczych pracowników RZGW oraz KZGW z pionów Usług Wodnych oraz Ochrony przed Powodzią i Suszą, przedstawiając ustalenia dotyczące między innymi prowadzenia „audytu” przejmowanego przez nadzorowane przez Państwa jednostki majątku Skarbu Państwa. Dyrektorzy PGW WP RZGW otrzymali polecenie przystąpienia do identyfikacji: a) nieruchomości w stosunku do których PGW WP powinno wykonywać prawa właścielskie; b) urządzeń wodnych w stosunku do których PGW WP powinno wykonywać prawa (...).

(akta kontroli str. 3510-3528, 7115-7121)

W sprawie nieopracowania w PGW WP planu przejęcia majątku, w celu zapewnienia rozliczalności tego zadania, Zastępca Prezesa PGW WP działający z upoważnienia Prezesa PGW WP, wyjaśnił m.in., że: Proces przejmowania mienia od marszałków został rozpoczęty jeszcze w 2017 r., a jego zakres określony został w ustawie Prawo wodne. Przy czym były to jedyne wytyczne w tym zakresie jakimi dysponowało PGW WP. Po przejęciu obowiązków Prezesa PGW WP dokonałem rozpoznania na jakim etapie znajduje się proces przejmowania majątku od poszczególnych marszałków. Zarządziłem sporządzenie raportu otwarcia na rok 2018, dotyczącego współpracy z Marszałkami Województw w zakresie gospodarki wodnej. Jednocześnie przyjąłem, że tak skomplikowany proces przejęcia majątku od jednostek rozproszonych w całej Polsce będzie wymagał czasu. Równolegle prowadzone były czynności nadzorujące nad postępem prac w zakresie przejmowanego majątku i na naradach otrzymywałem informacje o aktualnym przebiegu prac w tym zakresie.

(akta kontroli str. 7092-7109)

Zdaniem NIK, proces przejmowania dokumentacji i składników mienia, co również podkreślił Zastępca Prezesa PGW WP, jest procesem złożonym. Tym bardziej w celu prawidłowej i jednolitej realizacji proces ten wymaga koordynacji oraz wdrożenia odpowiednich mechanizmów kontroli zarządczej dla zapewnienia

jego terminowej i rzetelnej realizacji. Skutkiem zaniechania ww. działań był brak możliwości określenia przez Prezesa PGW WP planowego terminu zakończenia realizacji zadania, polegającego na przejęciu składników mienia Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 528 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., a tym samym ujęcia tych składników w ewidencji finansowo-księgowej PGW WP i uregulowania sytuacji prawnej omawianego majątku Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 5998-6135, 7092-7109, 7570-7579, 9212-9222, 9825-9945)

Niezapewnienie przez Prezesa PGW WP przypisania omawianych zadań komórkom organizacyjnym, wskazanym w strukturze PGW WP, a także nieopracowanie planu działania oraz niewyznaczenie z poziomu KZGW PGW WP osoby koordynującej realizację przejęcia majątku Skarbu Państwa od samorządów województw było, w ocenie NIK, postępowaniem nierzetelnym.

2. Prezes PGW WP nie zapewnił skutecznego nadzoru nad prawidłowością i jednolitością procesu przejmowania przez dyrektorów rzgw mienia, ujętego przez marszałków w wykazach, o których mowa w art. 528 ust. 4 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. Skutkiem tego było przejęcie przez Dyrektora RZGW w Białymstoku wszystkich urządzeń, ujętych w wykazie przekazanym przez Marszałka Województwa Podlaskiego, bez zweryfikowania ich przydatności do działalności statutowej PGW WP. W efekcie Dyrektor RZGW w Białymstoku przejął mienie zbędne do działalności PGW WP.

Zastępca Prezesa PGW WP wyjaśnił m.in., że: *PGW WP posiada mienie, przejęte od marszałków województw, do którego nie wykonuje praw właścicielskich, lecz liczba składników tego mienia nie została w PGW WP oszacowana na dzień udzielenia wyjaśnień. (...). Oszacowanie nastąpi na podstawie identyfikacji tego mienia w prowadzonym audycie urządzeń wodnych.*

W sprawie przekazania składników majątku Skarbu Państwa innym organom Zastępca Prezesa PGW WP wyjaśnił m.in., że: *W związku z trwającym w dalszym ciągu audytem żadne składniki mienia nie zostały przekazane właściwym organom. Składniki mienia, do którego PGW WP nie wykonuje praw właścicielskich zostaną przekazane sukcesywnie i kompleksowo właściwym organom po zakończeniu audytu i zestawieniu wszystkich urządzeń wodnych koniecznych do przekazania.*

W sprawie terminu zakończenia ww. audytu Zastępca Prezesa PGW WP wyjaśnił m.in., że *Z uwagi na skalę i skomplikowany proces w zakresie identyfikacji tych składników mienia (...) KZGW nie jest w stanie podać daty zakończenia audytu (...).*

(akta kontroli str. 9190-9194)

W ocenie NIK niezapewnienie prawidłowego nadzoru w omawianym zakresie, było postępowaniem nierzetelnym.

3. Prezes PGW WP nie zapewnił właściwego nadzoru nad procesem potwierdzania przez dyrektorów rzgw reprezentacji Skarbu Państwa, aktualizacji wpisów w ewidencji gruntów i budynków oraz ujawniania reprezentacji Skarbu Państwa w księgach wieczystych w stosunku do mienia Skarbu Państwa przejętego przez PGW WP od marszałków województw, wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, parków narodowych oraz regionalnych zarządów gospodarki wodnej będących państwowymi jednostkami budżetowymi. W efekcie, przez okres ponad dwóch lat, dyrektorzy RZGW w Gliwicach, Lublinie, Szczecinie i Warszawie nie podejmowali takich działań lub podejmowali je sporadycznie.

(akta kontroli str. 7079-7084)

Prezes PGW WP wyjaśnił m.in., że: *Identyfikacja i ujawnianie tak własności jak i reprezentacji SP jest procesem, wynikającym bezpośrednio z przepisów samej ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne i powiązany jest z przepisami odrębnymi wynikającymi z ustawy o Księgach wieczystych i hipotecie czy Prawie geodezyjnym i kartograficznym. Identyfikacja mienia i ujawnianie reprezentacji to przede wszystkim szczegółowa analiza dokumentacji związanej z tym mieniem wymagająca indywidualnego traktowania każdego przypadku: wniosku o dyspozycję mieniem, ujawniania lub potwierdzania reprezentacji do nieruchomości gruntowej czy budowli hydrotechnicznej. Proces ten nie jest zakończony, a regulacje stanu prawnego i ujawnianie reprezentacji SP będą procesem ciągłym.*

Zmiany w ewidencji gruntów i budynków są realizowane przez poszczególne RZGW i jest to proces techniczny i długotrwały biorąc pod uwagę skalę ilości nieruchomości, nie wymagający nadzoru, ale koordynowany przez KZGW poprzez korespondencję otrzymywaną od właściwych organów, a następnie przekazywaną do poszczególnych regionów. Koordynacja procesu realizowana jest poprzez organizowanie cyklicznych spotkań z przedstawicielami poszczególnych jednostek odpowiedzialnych za regulację stanu prawnego nieruchomości.

(akta kontroli str. 3510-3528)

W ocenie NIK niezapewnienie właściwego nadzoru nad realizacją omawianych zadań, było postępowaniem nierzetelnym.

4. Przez ponad 1,5 roku, tj. do dnia 20 listopada 2019 r., w KZGW nie podjęto działań zmierzających do identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań Wód Polskich realizowanych na każdym poziomie struktury organizacyjnej PGW WP.

(akta kontroli str. 1508-1519, 2444-2447; 9597-9607)

Tym samym nie dochowano standardów określonych w pkt 7 *Identyfikacja ryzyka* w części II. *Standardy kontroli zarządczej B. Cele i zarządzanie ryzykiem* załącznika do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Zgodnie z omawianymi standardami, nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań. W przypadku istotnej zmiany warunków, w których funkcjonuje jednostka, należy dokonać ponownej identyfikacji ryzyka. Z kolei zgodnie ze standardem wskazanym w części B ww. załącznika *Cele i zarządzanie ryzykiem* pkt 8 *Analiza ryzyka* zidentyfikowane ryzyka należy poddać analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków. Należy określić akceptowany poziom ryzyka.

Ponadto, zgodnie z § 17 ust. 1 Komunikatu Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 12 września 2017 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla jednostek podległych i nadzorowanych w działach administracji rządowej gospodarka morską, rybołówstwo i żegluga śródlądowa, proces zarządzania ryzykiem w jednostce powinien być realizowany co najmniej dwa razy w roku, w terminach i w sposób umożliwiający dotrzymanie terminu określonego w § 16 ust. 1 pkt 3 ww. Komunikatu.

Zastępca Prezesa PGW WP wyjaśnił m.in., że: *Sformalizowany system kontroli zarządczej, który zakłada identyfikację i analizę ryzyk został zaplanowany do*

wdrożenia na koniec roku 2019 r. i do tego czasu identyfikacja ryzyk odbywała się w ramach bieżącej realizacji zadań.(...) W okresie 2018 r. – 2019 r. kontrola zarządcza była zaimplementowana w każdym procesie, procedurach i wytycznych w Państwowym Gospodarstwie Wodnym wody Polskie. Biorąc pod uwagę powyższe, zarządzanie ryzykiem w PGW WP odbywało się w ramach bieżącego wykonywania zadań, w sposób niesformalizowany.(...).

(akta kontroli str. 7092-7109)

W kwestii niepodjęcia przez ponad 1,5 roku działań zmierzających do identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań Wód Polskich, Prezes PGW WP wyjaśnił m.in., że: Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w rozdziale 4 komunikatu (...) wskazuje na zalecany system zarządzania ryzykiem, co w kontekście zapisu § 4 ust. 1, w którym zaleca się, aby jednostki wdrożyły procedury adekwatne do własnych potrzeb uwzględniające ich specyfikę i warunki funkcjonowania daje możliwość dostosowania systemu zarządzania ryzykiem do własnej specyfiki organizacyjnej. Komunikat wskazuje na obowiązki Kierownika jednostki względem Ministra jedynie w zakresie planowania i sprawozdawczości (plany, sprawozdania, oświadczenia), jeśli chodzi o system zarządzania ryzykiem komunikat wskazuje jedynie na zalecenia.

(akta kontroli str. 2274-2277)

NIK stwierdza, że pomimo wskazania przez Prezesa PGW WP w przedstawionych wyjaśnieniach, iż Komunikat wydany przez nadzorującego PGW WP Ministra GMiŻŚ zawiera jedynie zalecenia dotyczące systemu zarządzania ryzykiem, to jednak w wydanym, w dniu 14 sierpnia 2019 r., zarządzeniu nr 38/2019 Prezes określił kierunki systemu kontroli zarządczej w zakresie zarządzania ryzykiem, co świadczy o uznaniu za zasadne zastosowanie się do zaleceń nadzorującego Ministra w tym zakresie. Z kolei przedstawione w wyjaśnieniach argumenty dotyczące możliwości kształtowania systemu zarządzania ryzykiem, zgodnie ze specyfiką jednostki, nie mogą stanowić uzasadnienia dla niepodjęcia przez okres ponad półtora roku od utworzenia PGW WP działań zmierzających do identyfikacji ryzyk związanych z funkcjonowaniem tej jednostki.

W ocenie NIK, powyższe postępowanie było nierzetelne.

5. Prezes PGW WP nie zapewnił przeprowadzenia inwentaryzacji rzeczowych aktywów trwałych w PGW WP na ostatni dzień roku obrotowego 2018, co było niezgodne z art. 26 ust. 1 uor. Tym samym, w PGW WP brak było dowodów badania na potwierdzenie istnienia, kompletności i wyceny tej pozycji, i tym samym funduszu założycielskiego.

(akta kontroli str. 582-654; 9186-9189)

Do dnia zakończenia kontroli Prezes PGW WP nie udzielił wyjaśnień w przedmiotowej sprawie.

W ocenie NIK nieprzeprowadzenie inwentaryzacji na dzień 31 grudnia 2018 r. było działaniem niezgodnym z prawem.

6. Prezes PGW WP nie zapewnił, zgodnego z postanowieniami Polityki rachunkowości PGW WP, ujęcia w 2018 r. w ewidencji księgowej PGW WP 18 465 pozycji gruntów pokrytych wodami, przejętych przez PGW WP na podstawie art. 528 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. Łączna wartość ww. 18 465 pozycji gruntów pokrytych wodami wynikająca z ewidencji księgowej PGW WP wyniosła 296 175 953,87 zł, a wartość każdej z tych pozycji wynosiła więcej niż 0,01 zł, podczas gdy w obowiązującej w 2018 r. Polityce rachunkowości

PGW WP, ustalono, iż dla celów ewidencyjnych przyjmuje się, że dla gruntów pokrytych wodami jednostkowa wartość tych gruntów wynosi 0,01 zł. Z kolei z dniem 1 stycznia 2019 r. dopuszczono w Polityce rachunkowości PGW WP³¹, możliwość niejednolitego postępowania w zakresie ujmowania w ewidencji księgowej PGW WP gruntów pokrytych wodami, wprowadzając dodatkowo zapis, zgodnie z którym przejęty przez PGW WP majątek, o którym mowa w art. 258 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., w tym grunty pokryte wodami *wycenia się w wysokości wykazu wartości księgowej wykazanej w protokołach zdawczo-odbiorczych na moment przejęcia.*

(akta kontroli str. 2983-2984, 6666-7066, 7566-7567)

Prezes PGW wyjaśnił m.in., że: *działania takie mogły wynikać (wynikają) z niejednolitego podejścia jednostek wykonujących do 2017 r. uprawnienia właścicielskie SP w stosunku do wód powierzchniowych płynących i gruntów pokrytych tymi wodami. Grunty pokryte wodami powierzchniowymi płynącymi przejmowane przez PGW WP w trybie art. 528 znajdowały się we władaniu tak regionalnych zarządów gospodarki wodnej jak i marszałków województw (wojewódzkich zarządów melioracji i urządzeń wodnych). (...) Jednakże w dotychczasowych wyjaśnieniach KZGW (także kontroli NIK w 2015 r.), stanowisko pozostaje niezmiennie. W świetle przepisów ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości każdy środek trwały należy do szerszej kategorii aktywów, a co za tym idzie musi spełniać przesłanki określone w definicji aktywów zawartej w przepisie art. 3 ust. 1 pkt 12 tej ustawy, a zatem musi m.in. posiadać wiarygodnie określoną wartość. (...) Przewidziany w (...) przepisach sposób wyceny środków trwałych wyklucza dokonanie wyceny gruntu pokrytego wodami płynącymi, bowiem grunty te, (...) nie podlegają obrotowi cywilnoprawnemu z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie (tj. możliwości oddania gruntu w użytkowanie), a co za tym idzie nie można ustalić wartości ceny nabycia danego gruntu pokrytego wodami albo ceny sprzedaży takiego samego lub podobnego gruntu. W konsekwencji grunty pokryte wodami płynącymi nie mogą posiadać wiarygodnie określonej wartości wymaganej do uznania ich za aktywa. (...) uzasadnia to brak wyceny dla tego odrębnego składnika mienia SP.*

(akta kontroli str. 9951-9967)

W ocenie NIK, ujęcie w ewidencji księgowej PGW WP w 2018 r. 18 465 pozycji gruntów pokrytych wodami o wartości każdej z nich większej niż 0,01 zł było działaniem niezgodnym z wewnętrznymi regulacjami PGW WP w tym zakresie.

Z kolei dopuszczenie od 2019 r. możliwości niejednolitego postępowania w zakresie wartości gruntów pokrytych wodami ujmowanych w ewidencji księgowej PGW WP było, w ocenie NIK, postępowaniem nierzetelnym.

7. 144 pozycje gruntów pokrytych wodami³² (o wartości 0,01 zł każda) wymienione w wykazie załączonym do podpisanego przez Dyrektora RZGW w Krakowie w dniu 16 października 2018 r. protokołu zdawczo-odbiorczego, zostały ujęte w księgach rachunkowych PGW WP dopiero w dniu 31 października 2019 r., tj. po 380 dniach od potwierdzenia ich przejęcia przez PGW WP. Powyższe

³¹ Wprowadzona zarządzeniem nr 79/2019 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia „Polityki rachunkowości Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie”.

³² Po podpisaniu protokołów zdawczo-odbiorczych z marszałkami województw prowadzono w RZGW w Krakowie weryfikację poszczególnych nieruchomości pod kątem zgodności przyjętych składników mienia z kryteriami, określonymi w art. 528 ust.1 pkt 1, 2, 3 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

skutkowało zaniżeniem wartości środków trwałych (gruntów pokrytych wodami) w 2018 r.

(akta kontroli str. 2983-2984)

Dyrektor RZGW w Krakowie wyjaśnił m.in., że: (...) *Podpisanie protokołów przed weryfikacją wynikało z terminów zakończenia działalności likwidatorów. Proces weryfikacji był długotrwały ze względu na liczbę działek. Dopiero po zakończeniu wyżej wymienionych czynności, zweryfikowane grunty mogły zostać ujęte w ewidencji finansowo-księgowej. Po otrzymaniu protokołów Wydział Finansowo-Księgowy w RZGW Kraków wprowadził do ewidencji przejęte działki(...).*

(akta kontroli str. 4145)

Główny Księgowy PGW WP wyjaśnił m.in., że (...) *ze względu na ilość przekazywanych obiektów inwentarzowych, oraz konieczność ich sprawdzenia przed podpisaniem protokołu przyjęcia, wprowadzenie do ewidencji tych składników z dniem przekazania wykazów było w sposób oczywisty niemożliwe. (...) w ewidencji finansowo-księgowej powinny się znaleźć jedynie te składniki mienia, które zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa (ze szczególnym zwróceniem uwagi na Prawo Wodne) jednostka jest w stanie zweryfikować ich istnienie oraz przydatność pod kątem działalności statutowej, na co zresztą została zwrócona uwaga przez Delegaturę Białostocką Najwyższej Izby Kontroli w Wystąpieniu Pokontrolnym dotyczącym kontroli nr P/19/051 (nr LBI.410.026.01.2019). tak więc niewątpliwie prawidłowym działaniem byłaby weryfikacja składników mienia przed podpisaniem protokołów (...).*

(akta kontroli str. 4138-4145, 9951-9954)

W ocenie NIK, podpisanie protokołu zdawczo-odbiorczego przed weryfikacją nieruchomości w zakresie zgodności przyjętych składników mienia z kryteriami określonymi w art. 528 ust.1 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. było działaniem nierzetelnym oraz świadczy o niedostatecznym nadzorze w tym zakresie Prezesa PGW WP nad Dyrektorem RZGW w Krakowie. Ponadto niewprowadzenie do ewidencji finansowo-księgowej przedmiotowych gruntów pokrytych wodami w 2018 r., tj. w roku faktycznego ich przejęcia przez PGW WP, było niezgodne z art. 4 ust. 1 uor, stanowiącym, że jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy.

8. W KZGW odstąpiono od wykonania analizy obecnego i postulowanego stanu zatrudnienia oraz obciążenia pracowników zadaniami, o której mowa w § 4 pkt 2 zarządzenia Nr 40/2018 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 3 października 2018 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw zmiany organizacji struktury Zarządów Zlewni.

(akta kontroli str. 2574-2577, 2585-2611)

Zastępca Dyrektora Departamentu Usług Wodnych wyjaśniła, że: *Ze względu na duże zmiany kadrowe w okresie 2018 r. i konieczność szybkiego reagowania na brak kadry do wykonywania zadań w zakresie o którym mowa w Zarządzeniu nr 40 odstąpiono od wykonywania takiej analizy.*

(akta kontroli str. 2683-2684)

Do czasu zakończenia kontroli Prezes PGW WP nie udzielił wyjaśnień w przedmiotowej sprawie.

(akta kontroli str.10106)

Zdaniem NIK, w sytuacji gdy niewystarczającą obsadę kadrową oraz proces nawarstwienia zadań w jednostkach organizacyjnych PGW WP, wskazywano w toku niniejszej kontroli jako przyczynę zaniechania lub nieprawidłowej realizacji części zadań w PGW WP, to brak było uzasadnienia do odstąpienia od wykonania omawianej analizy.

W ocenie NIK powyższe postępowanie było niezgodne z postanowieniami ww. zarządzenia.

9. W PGW WP nie stosowano wewnętrznych procedur przy zatrudnianiu zastępców dyrektorów rzgw. We wszystkich trzech zbadanych sprawach powołania zastępców dyrektora rzgw³³ z wnioskami o ich zatrudnienie występowali dyrektorzy rzgw, pomimo iż zgodnie z §3 załącznika do Zarządzenia nr 27/2019 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 1 lipca 2019 r. w sprawie *Zasad zatrudniania w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie* przedmiotowy wniosek powinien być złożony przez Prezesa PGW WP, a przygotowany przez Departament Zarządzania Zasobami Ludzkimi w KZGW.

Kierownik Wydziału personalnego w KZGW PGW WP wyjaśniła min., że: *praktyką jest, że w przypadku powołania na stanowiska zastępcy dyrektora RZGW lub dyrektora ZZ lub ich zastępców pierwszą rozmowę przeprowadza z potencjalnymi kandydatami Dyrektor danego RZGW. W takim przypadku zasadne jest, aby dyrektor złożył stosowny wniosek.*

(akta kontroli str. 10092-10099)

W ocenie NIK, powyższe postępowanie było niezgodne z regulacjami wewnętrznymi PGW WP.

10. W jednym przypadku spośród 15 objętych badaniem szczegółowym, zakres obowiązków pracownika, który z mocy ustawy – Prawo wodne z 2017 r. stał się pracownikiem KZGW PGW WP, zostały mu przekazany po upływie 428 dni od dnia obowiązywania porozumienia zmieniającego warunki pracy.

(akta kontroli str. 8257-8264)

Dyrektor Departamentu Informatyzacji, Telekomunikacji i Automatyki³⁴ w KZGW PGW WP wyjaśnił, że: *W momencie, kiedy powziąłem wiedzę o braku zakresu obowiązków, tj. najprawdopodobniej w listopadzie 2019 r., podjąłem działania,*

³³ RZGW w Białymstoku (w czasie oględzin w KZGW PGW WP stwierdzono brak oryginału wniosku o zatrudnienie kandydata na stanowisko zastępcy dyrektora ds. Ochrony przed Powodzią i Suszą w RZGW w Białymstoku. Przedłożono do wglądu m.in. kopię wniosku dyrektora RZGW w Białymstoku z dnia 19 listopada 2019 r., kopię CV kandydata oraz kopię oświadczenia kandydata o spełnieniu wymagań z dnia 29 listopada 2019 r.);

RZGW w Gdańsku (w trakcie oględzin w KZGW PGW WP stwierdzono brak oryginału wniosku o zatrudnienie kandydata na stanowisku zastępcy dyrektora ds. Ochrony Przed Powodzią i Suszą w RZGW w Gdańsku. Przedłożono m.in. kopię wniosku o zatrudnienie sporządzonego i podpisanego przez osobę bez wskazania imienia i nazwiska oraz stanowiska. Kierownik Wydziału Personalnego oświadczyła, że wniosek najprawdopodobniej podpisany został przez dyrektora RZGW w Gdańsku, biorąc pod uwagę podpis złożony na wniosku. Wniosek nie zawierał daty jego sporządzenia, przy czym opinie Departamentu Zarządzania Zasobami Ludzkimi oraz Departamentu Ekonomicznego w KZGW PGW WP były podpisane z datą 11 lipca 2019 r.);

RZGW w Lublinie (w trakcie oględzin w KZGW PGW WP stwierdzono brak oryginału wniosku o zatrudnienie kandydata na stanowisku zastępcy dyrektora ds. organizacyjno-ekonomicznych w RZGW w Lublinie z dniem 4 grudnia 2019 r. Stwierdzono w dokumentacji m.in. kopię 1 strony wniosku o zatrudnienie – załącznik nr 1 do Zasad zatrudniania w PGW Wody Polskie popisany przez dyrektora RZGW w Lublinie bez podania daty. Stwierdzono brak opinii oraz nie stwierdzono też czy wniosek został zatwierdzony przez upoważnioną osobę.

³⁴ Kierujący departamentem od dnia 29 kwietnia 2019 r.

aby niezwłocznie został on sporządzony. Obecnie wszyscy pracownicy w departamencie mają określone zakresy obowiązków.

(akta kontroli str. 8191-8192)

W ocenie NIK, nieprzekazanie ww. pracownikowi KZGW zakresu obowiązków od dnia obowiązywania porozumienia zmieniającego jego warunki pracy oraz nieuzasadniona, ponad roczna, zwłoka w przekazaniu tego dokumentu, było postępowaniem nierzetelnym.

OCENA CZĄSTKOWA

Podejmowane przez Pełnomocnika, a następnie Prezesa PGW WP działania związane z tworzeniem PGW WP zapewniły rozpoczęcie funkcjonowania jednostek organizacyjnych PGW WP od 1 stycznia 2018 r. Niezwłoczne powołanie po 1 stycznia 2018 r. kierujących rzgw i zarządami zlewni oraz udzielenie przez Prezesa PGW WP pełnomocnictw dyrektorom rzgw i ich zastępcom zapewniło możliwość zarządzania funkcjonowaniem jednostek organizacyjnych PGW WP.

W KZGW po ponad dwóch latach od utworzenia PGW WP nie dysponowano jednak wiedzą o liczbie nieruchomości gruntowych, budynków oraz urządzeń należących do Skarbu Państwa, w stosunku do których PGW WP od dnia 1 stycznia 2018 r. reprezentowało Skarb Państwa oraz wykonywało uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa. Wpływ na powyższe, poza złożonością procesu przejmowania ww. mienia od innych jednostek, miało niewyznaczenie osoby koordynującej realizację przejęcia majątku Skarbu Państwa od samorządów województw, nieustalenie harmonogramu realizacji tego zadania w celu zapewnienia jego rozliczalności, a także niewystarczający nadzór Prezesa PGW WP nad procesem: potwierdzania przez dyrektorów rzgw reprezentacji Skarbu Państwa; aktualizacji wpisów w ewidencji gruntów i budynków oraz ujawniania reprezentacji Skarbu Państwa w księgach wieczystych w stosunku do mienia Skarbu Państwa przejętego przez PGW WP od marszałków województw, wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, parków narodowych oraz regionalnych zarządów gospodarki wodnej będących państwowymi jednostkami budżetowymi. W efekcie, przez okres ponad dwóch lat, część dyrektorów rzgw nie podejmowała żadnych działań w przedmiotowym zakresie lub ich działania były niewystarczające. Kontrola ujawniła także: niejednolitość zapisów w ewidencji księgowej PGW WP w zakresie wartości gruntów pokrytych wodami oraz nieprzestrzeganie w tym zakresie wewnętrznych regulacji zawartych w Polityce rachunkowości PGW WP. Wystąpiły także przypadki niestosowania wewnętrznych procedur przy zatrudnianiu zastępców dyrektorów rzgw.

OBSZAR

2. Realizacja wybranych zadań Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej w zakresie gospodarowania wodami

Opis stanu faktycznego

Opracowane w KZGW Plany działalności PGW WP na 2018 r. i 2019 r. zostały wysłane odpowiednio 4 października 2017 r. – do Ministra Środowiska oraz w dniu 11 września 2018 r. – do Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej. W przypadku obu dokumentów nie wpłynęły do KZGW żadne uwagi. Według wyjaśnień p.o. Dyrektora Departamentu Kontroli i Audytu Wewnętrznego w KZGW nie posiadano dokumentów zatwierdzających w/w plany przez Ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej.

(akta kontroli str. 688-706, 717-721, 2785)

Opracowany w KZGW projekt planu działania PGW WP na 2019 r. został przekazany do Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (dalej: „MGMiŻS”) w dniu 31 lipca 2018 r. – w celu zatwierdzenia. Po uwzględnieniu przez PGW WP uwag zgłoszonych przez MGMTŻS, plan ten został zaakceptowany w styczniu 2019 r. przez działającą z upoważnienia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (dalej: „Minister GMiŻS”) Podsekretarz Stanu w MGMTŻS.

(akta kontroli str. 2786-2821)

W PGW WP nie opracowano planu kontroli gospodarowania wodami na 2018 r., wykonywanej przez PGW WP. Z kolei taki plan na rok 2019 Prezes PGW WP przekazał w styczniu 2019 r. Ministrowi GMiŻS w celu zatwierdzenia. Zatwierdzony przez Ministra dokument w marcu 2019 r. został przesłany do 11 rzgw.

(akta kontroli str. 2492-2512, 2838)

We wrześniu 2019 r. Prezes Wód Polskich przekazał Ministrowi GMiŻS zmieniony *Plan kontroli gospodarowania wodami na rok 2019, wykonywanej przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie* w celu jego zatwierdzenia. Konieczność zmiany przedmiotowego Planu uzasadniono wprowadzeniem kontroli gospodarowania wodami w przedsiębiorstwach wodociągowo-kanalizacyjnych, na potrzeby ustalenia opłaty zmiennej za IV kwartał 2018 r. Podkreślono m.in., że: *potrzeba przeprowadzenia powyższych kontroli ujawniła się w marcu 2019 r., jako wynik analiz oświadczeń składanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne o zakresie i celu poboru wód. (...) Powyższe okoliczności powodują jednak brak możliwości pełnego wykonania Planu, a w związku z tym konieczność jego zmiany.*

Podsekretarz Stanu w MGMTŻS poinformowała³⁵ Prezesa PGW WP o braku konieczności zatwierdzenia zmian ww. dokumentu w trybie art. 356 ust. 2 pkt 6 lit. 6 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. Zaznaczyła, iż: *dopuszcza się odstępstwa od zatwierdzonego Planu m.in. związane z wykonywaniem dodatkowych kontroli doraźnych, co może skutkować brakiem możliwości zrealizowania ww. dokumentu w całości. Podkreślenia wymaga również fakt, iż odstępstwa od Planu nie wymagają dodatkowego zatwierdzenia. Równocześnie Prezes Wód Polskich został zobowiązany do przesłania do dnia 29 lutego 2020 r. sprawozdania z realizacji Planu kontroli gospodarowania wodami na rok 2019, wykonywanej przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie uwzględniającego przegląd kontroli planowych oraz kontroli doraźnych, a także krótkie wyjaśnienia w odniesieniu do kontroli planowanych niezrealizowanych.*

(akta kontroli str. 4107-4131)

Sprawozdanie z działalności PGW WP w 2018 r. zostało sporządzone w KZGW i przekazane do zatwierdzenia Ministrowi GMiŻS w dniu 1 lipca 2019 r. i tego samego dnia Minister je zatwierdził. Załącznikami do przedmiotowego sprawozdania były m.in.: *Sprawozdanie z wykonania planu działalności PGW WP za rok 2018 dla działu administracji rządowej: gospodarka wodna; Zestawienie wykonanych zadań audytowych w 2018 r.; Sprawozdanie z przeprowadzonych kontroli, czynności wyjaśniających oraz wizytacji kontrolnych w PGW WP w 2018 r.*

(akta kontroli str. 373-517)

Minister GMiŻS w dniu 1 lipca 2019 r. ocenił działalność PGW WP pozytywnie z zastrzeżeniami. Zastrzeżenia dotyczyły spraw finansowych, spraw pracowniczych, zamówień publicznych, opłat za usługi wodne, zgód wodnoprawnych, majątku,

³⁵ Pismem z dnia 6 września 2019 r.

kontroli, zadań inwestycyjnych, zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, organizacji pracy oraz kontroli zarządczej.

(akta kontroli str. 2882-2922)

Minister GMiŻS w dniu 1 października 2019 r. dokonał oceny okresowej Prezesa PGW WP za 2018 r., pozytywnie oceniając działalność Prezesa Wód Polskich. Ponadto Minister GMiŻS rekomendował podjęcie przez Prezesa Wód Polskich *niezbędnych działań w celu poprawy funkcjonowania Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie ze szczególnym uwzględnieniem działalności finansowej, a także spraw pracowniczych i organizacyjnych.*

(akta kontroli str. 2859-2881)

Prezes Wód Polskich w dniu 8 marca 2019 r. złożył *Oświadczenie o stanie kontroli zarządczej Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie za rok 2018.*

(akta kontroli str. 708-710a)

2.1. Zapewnienie ochrony ludności i mienia przed powodzią

W KZGW PGW WP kontynuowano prace nad przeglądem i aktualizacją wstępnej oceny ryzyka powodziowego (dalej: „aWORP”) rozpoczęte przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej w dniu 27 września 2017 r. Prace zakończyły się 22 grudnia 2018 roku zatwierdzeniem projektu aWORP przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej i publikacją aWORP w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej.

Opracowane w KZGW w ramach I cyklu planistycznego³⁶ realizacji postanowień dyrektywy powodziowej mapy zagrożenia powodziowego, obejmujące około 14,4 tys. km rzek, podlegały w latach 2017–2018 przeglądowi, w wyniku którego zakwalifikowano 6,7 tys. km rzek do aktualizacji map zagrożenia powodziowego.

Prezes PGW WP wyjaśnił m.in., że przegląd map zagrożenia powodziowego obejmował wszystkie mapy zagrożenia powodziowego opracowane w I cyklu planistycznym.

W wyniku przeglądu i aktualizacji wstępnej oceny ryzyka powodziowego z 2018 r., zostały wskazane obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi, dla których należy sporządzić mapy zagrożenia powodziowego (dalej: „MZP”) i mapy ryzyka powodziowego (dalej: „MRP”) w II cyklu planistycznym tj.:

- 13,5 tys. km rzek wskazanych już we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego w 2011 r. (dalej: „WORP”) do opracowania MZP i MRP w drugim cyklu planistycznym;
- 1,3 tys. km rzek wskazane dodatkowo w aWORP w 2018 r.;
- 26 budowli piętrzących.

Zadania dotyczące opracowania, przeglądu i aktualizacji map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego realizowano w KZGW PGW WP w ramach następujących zadań:

- *Przegląd i aktualizacja map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego³⁷;*

³⁶ 2010-2015.

³⁷ Planowany okres realizacji od 5 lipca 2017 r. do 21 sierpnia 2020 r.

- Aktualizacja map zagrożenia powodziowego w zakresie wynikającym z przeglądu (map)³⁸;
- Opracowanie map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego (od rzek)³⁹;
- Opracowanie map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego dla obszarów narażonych na zalanie w przypadku zniszczenia lub uszkodzenia budowli piętrzących⁴⁰.

Prezes PGW WP wyjaśnił, że mapy zagrożenia powodziowego oraz mapy ryzyka powodziowego, sporządzone w ramach powyższych zadań, zostaną podane do publicznej wiadomości do 21 sierpnia 2020 r. Zaznaczył także, iż opracowaniem ww. map nie są jeszcze objęte obszary dla: około 1 tys. km rzek oraz 19 budowli piętrzących. Wskazał, iż PGW WP planuje sporządzenie map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego dla powyższego zakresu w terminie umożliwiającym ich publikację do 22 grudnia 2021 r. oraz przekazanie zaktualizowanego raportu z przeglądu i aktualizacji MZP i MRP do Komisji Europejskiej razem z przeglądem i aktualizacją planów zarządzania ryzykiem powodziowym do 22 marca 2022 r., tj. w terminie zakończenia cyklu planistycznego.

Opracowane w KZGW w I cyklu planistycznym dyrektywy powodziowej plany zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszaru dorzecza Wisły, Odry oraz Pregoly⁴¹ podlegały w II cyklu przeglądowi i aktualizacji w ramach realizowanego w PGW WP projektu pn. *Przegląd i aktualizacja planów zarządzania ryzykiem powodziowym*⁴², finansowanego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020.

(akta kontroli str. 3003-3126, 9610-9775)

2.2. Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa

W 2018 r. w KZGW został opracowany *Program realizacji zadań związanych z utrzymywaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną* (dalej: „Program utrzymania wód”). Program ten przygotowano na podstawie zebranych informacji z rzgw oraz byłych wzmiuw. Dokument obejmował 7 457 zadań na łączną kwotę 673 071 819 zł, w tym jako pilne określono 4 054 zadania na łączną kwotę 480 396 808 zł, co stanowiło 71,4% wartości wszystkich zadań w nim zawartych. Prezes PGW WP przekazując ww. Program w marcu 2018 r. do uzgodnienia Ministrowi Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej wskazał, iż zawarte w nim zostały tylko priorytetowe zadania ze względu na możliwości finansowe PGW WP. Program utrzymania wód na 2018 r., po jego uzupełnieniu o część opisową, został zaakceptowany przez Ministra GMiŻŚ.

(akta kontroli str. 186-192, 929-952)

Zaktualizowany w 2019 r. Program utrzymania wód zawierał 11 345 zadań na łączną kwotę 835 548,1 tys. zł. Określono w nim m.in. priorytet realizacji danego zadania i dla zadań z priorytetem 1 (zadania najbardziej pilne) zabezpieczono środki

³⁸ Planowany okres realizacji od 28 marca 2019 r. do 31 marca 2020 r.

³⁹ Planowany okres realizacji od 18 lipca 2019 r. do 29 maja 2020 r.

⁴⁰ Planowany okres realizacji od 18 grudnia 2019 r. do 21 sierpnia 2020 r.

⁴¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie przyjęcia Planu zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszaru dorzecza Pregoly (Dz. U. z 2016 r. poz. 1813); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie przyjęcia Planu zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszaru dorzecza Wisły (Dz. U. z 2016 r. poz. 1841); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie przyjęcia Planu zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszaru dorzecza Odry (Dz. U. z 2016 r. poz. 1938).

⁴² Planowany okres realizacji od 8 maja 2019 r. do 30 czerwca 2022 r.

finansowe w łącznej kwocie 282.500,0 tys. zł z równoczesnym określeniem limitu dla każdego rzgw w ramach ww. kwoty. Liczba zadań oznaczonych priorytetem 1 wyniosła 3 979.

Spośród 11 345 zadań, ujętych w 2019 r. w *Programie realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną*, do dnia 31 grudnia 2019 r. zakończono 4 480 zadań, 74 zadania były w toku realizacji, w przypadku pięciu zadań podpisano umowy na ich realizację, zaś w ramach dwóch zadań wszczęto procedurę przetargową. Ponadto, zakończono także realizację 96 zadań wynikających z decyzji wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego.

(akta kontroli str. 186-187, 193-195, 9610-9774)

Dyrektor Departamentu Ochrony Przed Powodzią i Suszą wyjaśnił m.in., że: *Podstawowym kryterium stosowanym przy wyborze zadań do realizacji był wyznaczony na dane RZGW limit środków finansowych na realizację przedmiotowego programu, dodatkowo do realizacji zakwalifikowano zadania bezsprzecznie priorytetowe, bez realizacji których zagrożenie powodziowe drastycznie wzrosłoby. Do realizacji zostały wybrane absolutnie najważniejsze zadania. Wyboru zadań dokonywały jednostki terenowe na poziomie ZZ oraz pracownicy RZGW odpowiadający za realizację oraz planowanie zadań utrzymaniowych. KZGW po ustaleniu ostatecznych limitów przekazywało do RZGW prośbę o dostosowanie planowanych do realizacji zadań do limitu. Łączny koszt zgłoszonych do realizacji zadań w ilości blisko 11 500 szt. w roku 2019 wyniósł ok. 835 mln zł. W związku z ograniczonymi możliwościami finansowymi, w ubiegłym roku PGW WP na zadania związane z utrzymaniem przeznaczyło kwotę 405 mln zł, w tym poza zadaniami ujętymi w „programie utrzymania” znajdowały się także zadania wynikające z decyzji nakazowych organów budowlanych. Łącznie w roku 2019 zrealizowano zadania na kwotę blisko 385 mln zł, co daje łączną liczbę 4 657 zadań. W związku z powyższym, nie zrealizowano z ogólnego, zgłoszonego przez rzgw zapotrzebowania, 6 840 zadań na łączną kwotę 450 mln zł. Zadania te były zadaniami o niższym priorytecie ważności i będą realizowane w miarę możliwości w latach kolejnych.*

(akta kontroli str. 3506-3509)

Wszystkie rzgw zostały zobowiązane przez Z-cę Prezesa PGW WP do przekazywania do Wydziału Utrzymania KZGW, w terminie do 10 dnia każdego miesiąca⁴³, tabel monitoringowych dotyczących wykonania *Programu realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną*.

(akta kontroli str. 3499-3500, 3506-3509)

W 2018 r. został opracowany w KZGW *Program planowanych inwestycji w gospodarce wodnej*. Program ten zawierający 383 zadania, na których realizację zaplanowano 1 111 179,1 tys. zł, został uzgodniony z właściwymi wojewodami⁴⁴ oraz Ministrem GMiŻŚ.

(akta kontroli str. 196-276, 953-968)

Sporządzona w 2019 r. w KZGW aktualizacja *Programu planowanych inwestycji w gospodarce wodnej* zawierała 674 zadania, na realizację których planowano

⁴³ Pismo znak: KPU.530.3.2019.2.PB z 29 marca 2019 r.

⁴⁴ Zgodnie z art. 240 ust. 10 PGW WP przesłało *Program utrzymania wód na 2018 rok* do wojewodów przy piśmie z dnia 24 maja 2018 r.

1 554 802,5 tys. zł. Dokument ten w czerwcu 2019 r. został uzgodniony z Ministrem GMiŻŚ.

(akta kontroli str. 277-371, 932, 1008-1010)

W dniu 15 stycznia 2020 r. Zastępca Prezesa PGW WP przekazała do MGMiŻŚ rozliczenie końcowe wydatkowania środków dotacji⁴⁵ w 2019 r. na zadania inwestycyjne.

W sprawie akceptacji ww. rozliczenia przez MGMiŻŚ dyrektor Departamentu Ochrony Przed Powodzią i Suszą wyjaśnił⁴⁶ m.in., że: (...) *rozliczenie umowy dotacji nie zostało jeszcze oficjalnie zaakceptowane przez MGMiŻŚ.*

(akta kontroli str. 9610-9776)

W 2019 r. w PGW WP realizowano dziewięć inwestycji⁴⁷, które nie zostały ujęte w *Programie planowanych inwestycji w gospodarce wodnej*, w tym sześć z nich zostało sfinansowanych ze środków własnych PGW WP w kwocie 2 081 325 zł. Pozostałe trzy inwestycje na kwotę 192 926 zł zostały sfinansowane środkami z budżetu państwa. Realizacja omawianych inwestycji wynikała m.in. z: konieczności zagwarantowania sprawnego i bezpiecznego funkcjonowania obiektów hydrotechnicznych; z pogłębiającej się erozji brzegu Wisły; decyzji organów nadzoru budowlanego; potrzeby zapewnienia prawidłowego funkcjonowania oraz bezpieczeństwa obiektu hydrotechnicznego; ze stwierdzonego złego stanu technicznego obiektu zagrażającego bezpieczeństwu.

(akta kontroli str.332, 940-968, 2985-3000)

W okresie objętym kontrolą koordynacja spraw związanych z wykonywaniem ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa budowli piętrzących Skarbu Państwa, a także współpraca z Centrum Technicznej Kontroli Zapór należała do zadań Wydziału Utrzymania w Departamencie Ochrony Przed Powodzią i Suszą. Jak wyjaśnił dyrektor tego Departamentu: *nadzór i prowadzenie spraw związanych z działaniem państwowej służby ds. bezpieczeństwa budowli piętrzących (psbbp) związane jest ściśle z realizacją umów na oceny stanu technicznego i bezpieczeństwa obiektów stale piętrzących wodę oraz wałów przeciwpowodziowych. Nadzór sprowadza się do przygotowania umów na realizację ww. ocen oraz sprawdzanie pod względem merytorycznym i finansowym (przy wsparciu Wydziału Kontrolingu Departamentu Ekonomicznego PGW WP) rozliczeń poszczególnych transz umów i sprawozdań, a także rozliczeń końcowych umów. Jednocześnie Wydział Utrzymania koordynuje zgłaszanie uwag przez poszczególne rzgwy do planowanych przez psbbp badań i ocen na dany rok, a także przy opracowaniu Raportu o stanie bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę w Polsce za dany rok.*

(akta kontroli str. 3499-3500, 3506-3509)

⁴⁵ Numer umowy: BBF.WR.II.3113.1.2019, wartość umowy dotacji: 59 292,0 tys. zł.

⁴⁶ Wyjaśnienie na dzień 24 lutego 2020 r.

⁴⁷ Wykonanie monitoringu na branie przeciwpowodziowej ZOH Łączany; Budowa przyłącza SN do sieci elektroenergetycznej – zaporą Porąbka w miejscowości Międzybrodzie Bialskie; Ubezpieczenie lewego brzegu Wisły w km 384-385 w m. Regów, gm. Gniewoszków; Zbiornik Wodny Brody Iłżeckie – przebudowa pompowni Styków; Wykonanie ekspertyzy budowlanej dla wybudowanej w 2014r. przepławce dla ryb w miejscowości Rzecko na rzece Wardynka, w ramach projektu Life+ Ina pn. „Budowa niebieskiego korytarza ekologicznego wzdłuż doliny rzeki Iny i jej dopływów”; Wykonanie aktualizacji ekspertyzy stanu technicznego jazu na kanale ulgi rzeki Parsęty w km 0+900 wraz z wykonaniem dokumentacji projektowej w ramach zadania pn. „Dobry – remont jazu na kanale ulgi rzeki Parsęty”; Nabycie nieruchomości, na której częściowo posadowiony jest wał przeciwpowodziowy przy rzece Odrze „Brzeziny - Łąki Nowogardzkie (działki nr 56/1, 56/2, 56/3, 56/4, 56/5, 56/6 ob. Święta gm. Goleniów; Wymiana agregatu prądotwórczego na agregat z funkcją samoczynną załączania rezerwy dal Stopnia Wodnego w Rzeszowie; Budowa (870 m) i modernizacja (1339 m) obwałowania w km 45+400 – 47+200, rzeka Wisłoka, w miejscowości Brzeźnica.

W dniu 4 marca 2019 r. Prezes PGW WP wprowadził w drodze zarządzenia *Procedury Gospodarowania Mieniem Skarbu Państwa będącym we władaniu PGW Wody Polskie Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej*.

(akta kontroli str. 1012-1172, 7121, 9961-9968)

2.3. Zgody wodnoprawne

W okresie objętym kontrolą do zadań Wydziału Zgód Wodnoprawnych w Departamencie Usług Wodnych KZGW PGW WP należały m.in.⁴⁸:

- kontrola terminowości załatwiania spraw przez organy Wód Polskich, z wyłączeniem spraw będących w zakresie właściwości innych pionów;
- prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach dotyczących zgód wodnoprawnych, w których Prezes Wód Polskich pełni funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 – *Kodeks postępowania administracyjnego*⁴⁹ (dalej: „k.p.a.”) w stosunku do dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej, z wyłączeniem spraw będących w zakresie właściwości innych pionów.

W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 7 stycznia 2020 r. w KZGW PGW WP:

- prowadzono 493 postępowania administracyjne w sprawie wydania lub zmiany pozwolenia wodnoprawnego, w których Prezes Wód Polskich pełnił funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu przepisów ustawy – *Kodeks postępowania administracyjnego*;
- otrzymano 56 ponagieł związanych z niezakończaniem sprawy w zakresie pozwoleń wodnoprawnych przez dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej;
- otrzymano 10 ponagieł związanych z niezakończaniem sprawy w zakresie pozwoleń wodnoprawnych przez Prezesa Wód Polskich.

Rejestr toczących się postępowań w PGW WP KZGW prowadzony był w formie elektronicznej w systemie EKD, zaś sposób procedowania z wpływającymi wnioskami został uregulowany w *Instrukcji Kancelaryjnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie*⁵⁰.

Dyrektorzy rzgw w związku z ponagleniami, jako przyczyny przekroczenia terminu załatwienia spraw w rzgw dotyczących pozwoleń wodnoprawnych, wskazywali m.in. dużą liczbą wpływających wniosków oraz braki kadrowe.

Dyrektor Departamentu Usług Wodnych w KZGW wyjaśnił, że *Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, w związku ze zgłaszanymi brakami kadrowymi w wydziałach zgód wodnoprawnych PGW WP, podjęło działania w celu zwiększenia zatrudnienia w tych komórkach*.

Prezes PGW WP w przypadku stwierdzenia bezczynności lub przewlekłości zobowiązywał dyrektora rzgw do załatwienia sprawy, wyznaczając termin do jej załatwienia, jeżeli postępowanie było niezakończony.

(akta kontroli str. 3129-3354, 7544-7556)

⁴⁸ W myśl regulacji zawartych w § 38 Regulaminu organizacyjnego PGW WP, obowiązującego od dnia 1 stycznia 2018 r. do 1 kwietnia 2019 r., oraz w § 43 Regulaminu organizacyjnego PGW WP, obowiązującego od dnia 1 kwietnia 2019 r.

⁴⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 256.

⁵⁰ Załącznik do zarządzenia Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie nr 4/2018 z dnia 2 stycznia 2018 r.

2.4. Opłaty za usługi wodne i opomiarowanie usług wodnych

W planie finansowym Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie na rok 2018 zaplanowano przychody z działalności w wysokości 527 540,0 tys. zł, w tym 464 960,0 tys. zł z tytułu opłat za usługi wodne. Wykonanie wyniosło odpowiednio 411 243,2 tys. zł, co stanowiło 77,95% planu i 356 555,7 tys. zł, co stanowiło 76,68% planu.

(akta kontroli str. 518-654, 7115-7121)

Przychody z tytułu opłat za usługi wodne zaplanowane na 2019 r. w wysokości 210 000 tys. zł były niższe w stosunku do szacowanych na 2018 r. o 254 960 tys. zł, tj. o 54,83% oraz niższe w stosunku do wykonanych w 2018 r. o 146 555,7 tys. zł, tj. o 41,1%.

(akta kontroli str. 9192).

Prezes PGW WP wyjaśnił m.in., że: *zaplanowana na 2019 rok wysokość przychodów z tytułu opłat za usługi wodne została urealniona w stosunku do przychodów zaplanowanych na 2018 rok. W konsekwencji w planie finansowym na 2019 rok oszacowano przychody w niższej wysokości w stosunku do szacowanych na 2018 rok.*

(akta kontroli str. 7117)

W latach 2018–2019 wydano w PGW WP łącznie 362 126 informacji ustalających wysokość opłaty za usługi wodne⁵¹ oraz 11 710 decyzji określających wysokość tej opłaty, z tego:

a) w 2018 roku:

- 52 124 informacje ustalające wysokość opłaty stałej⁵² oraz 4 579 decyzji określających wysokość tej opłaty⁵³
- 142 044 informacje ustalające wysokość opłaty zmiennej⁵⁴ oraz 4 580 decyzji określających wysokość tej opłaty⁵⁵.

b) w 2019 roku:

- 44 231 informacji ustalających wysokość opłaty stałej⁵⁶ oraz 1 224 decyzje określających wysokość tej opłaty⁵⁷,

⁵¹ W tym opłaty stałe i opłaty zmienne za pobór wód powierzchniowych lub podziemnych.

⁵² Z tego: 48 895 informacji ustalających wysokość opłaty stałej na podstawie art. 271 ust. 1 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.; 3 229 informacji ustalających wysokość opłaty stałej na podstawie art. 273 ust. 5 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

⁵³ Z tego: 1500 decyzji ustalających wysokość opłaty stałej wydanych na podstawie art. 271 ust. 7 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.; 1 794 decyzji ustalających wysokość opłaty stałej wydanych na podstawie art. 273 ust. 6 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.; 5 decyzji ustalających wysokość opłaty stałej wydanych przez organ II instancji; 1280 decyzji ustalających wysokość opłaty stałej na podstawie art. 21 § 3 ustawy *Ordynacja podatkowa*.

⁵⁴ 139 794 informacji ustalających wysokość opłaty zmiennej na podstawie art. 272 ust. 17 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.; 2 250 informacji ustalających wysokość opłaty zmiennej na podstawie art. 273 ust. 5 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

⁵⁵ Z tego: 2 168 decyzji ustalających wysokość opłaty zmiennej wydanych na podstawie art. 272 ust. 19 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.; 784 decyzji ustalających wysokość opłaty zmiennej wydanych na podstawie art. 273 ust. 6 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.; 1628 decyzji ustalających wysokość opłaty zmiennej na podstawie art. 21 § 3 ustawy *Ordynacja podatkowa*.

⁵⁶ Z tego: 43 494 informacji ustalających wysokość opłaty stałej na podstawie art. 271 ust. 1 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.; 737 informacji ustalających wysokość opłaty stałej na podstawie art. 273 ust. 5 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

⁵⁷ Z tego: 479 decyzji ustalających wysokość opłaty stałej wydanych na podstawie art. 271 ust. 7 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.; 213 decyzji ustalających wysokość opłaty stałej wydanych na podstawie art. 273 ust. 6 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.; 507 decyzji ustalających wysokość opłaty stałej na podstawie art.

- 123 727 informacji ustalających wysokość opłaty zmiennej⁵⁸ oraz 1 327 decyzji określających wysokość tej opłaty⁵⁹.

(akta kontroli str. 9192-9193)

Przychody z tytułu opłaty stałej i zmiennej za pobór wód powierzchniowych lub podziemnych wynosiły odpowiednio 252 095,6 tys. zł w 2018 r. oraz 252 889,4 tys. zł⁶⁰ w 2019 r., z tego z tytułu:

- opłaty stałej za pobór wód podziemnych – 34 938,2 tys. zł w 2018 r. oraz 21 421,4 tys. zł w 2019 r.;
- opłaty stałej za pobór wód powierzchniowych – 15 694,5 tys. zł w 2018 r. oraz 9 915,0 tys. zł w 2019 r.;
- opłaty zmiennej za pobór wód podziemnych – 130 896,9 tys. zł w 2018 r. oraz 151 082,7 tys. zł w 2019 r.;
- opłaty zmiennej za pobór wód powierzchniowych – 70 566,0 tys. zł w 2018 r.; 70 470,3 tys. zł w 2019 r.

(akta kontroli str. 2842)

W planach finansowych PGW WP na rok 2018 i rok 2019 nie wyodrębniono przychodów z tytułu opłat za usługi wodne w podziale na poszczególne rodzaje usług wodnych. W związku z powyższym w PGW WP nie określono procentowego wykonania planu finansowego w zakresie opłat stałych za pobór wód podziemnych, opłat stałych za pobór wód powierzchniowych, opłat zmiennych za pobór wód podziemnych oraz opłat zmiennych za pobór wód powierzchniowych. Prezes PGW WP wyjaśnił, m.in., że *Przychody za usługi wodne na potrzeby sporządzenia planu finansowego na 2019 r. zostały oszacowane na poziomie zagregowanym bez podziału na przychody z poszczególnych rodzajów usług wodnych, w tym na przychody z opłat za pobór wód podziemnych oraz opłat za pobór wód powierzchniowych. W szacowaniu wykorzystano własne dane, dotyczące wykonania przychodów za 2018 r., uzyskane do dnia sporządzenia planu (...).*

(akta kontroli str. 1792, 2839)

W I kwartale 2018 r. w KZGW przekazano do stosowania jednostkom organizacyjnym PGW WP zaakceptowane przez Prezesa: *Instrukcję w przedmiocie ustalania opłaty stałej za usługi wodne wraz z wzorem informacji rocznej*⁶¹ oraz *Instrukcję w przedmiocie ustalania opłaty zmiennej za usługi wodne wraz z wzorem informacji kwartalnej oraz procedurą prowadzenia*⁶². Cyklicznie przekazywane były także stanowiska i wytyczne Departamentu Usług Wodnych w KZGW, dotyczące trybu i sposobu postępowania w zakresie ustalania ww. opłat. W Departamencie tym, w okresie objętym kontrolą, koordynowano działania jednostek organizacyjnych PGW WP w zakresie pozyskiwania od podmiotów danych w zakresie korzystania z wód, naliczania opłaty, wprowadzania należności do

21 § 3 ustawy Ordynacja podatkowa; 25 decyzji ustalających wysokość opłaty stałej wydanych przez organ II instancji.

⁵⁸ Z tego: 123 363 informacji ustalających wysokość opłaty zmiennej na podstawie art. 272 ust. 17 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.; 364 informacji ustalających wysokość opłaty zmiennej na podstawie art. 273 ust. 5 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

⁵⁹ Z tego: 599 decyzji ustalających wysokość opłaty zmiennej wydanych na podstawie art. 272 ust. 19 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.; 220 decyzji ustalających wysokość opłaty zmiennej wydanych na podstawie art. 273 ust. 6 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.; 458 decyzji ustalających wysokość opłaty zmiennej na podstawie art. 21 § 3 ustawy Ordynacja podatkowa; 50 decyzji ustalających wysokość opłaty zmiennej wydanych przez organ II instancji.

⁶⁰ Dane na dzień 30 listopada 2019 r.

⁶¹ Przekazana jednostkom organizacyjnym PGW WP w dniu 19 stycznia 2018 r.

⁶² Przekazana jednostkom organizacyjnym PGW WP w dniu 2 marca 2018 r.

ewidencji opłat, sporządzania informacji ustalającej wysokość opłaty czy rozpoznania reklamacji. Powyższe działania realizowano m.in. poprzez: opracowanie instrukcji, przygotowywanie wytycznych, stanowisk i wzorów dokumentów, bieżące wsparcie merytoryczne, przygotowanie narzędzi do liczenia opłaty zmiennej, organizowanie szkoleń i warsztatów dla kierowników działów opłat i opomiarowania w zarządach zlewni.

(akta kontroli str. 1792-2173)

Dyrektor Departamentu Usług Wodnych wyjaśnił m.in., że: (...) *przygotowano (...) ponad 40 wytycznych i wzorów dokumentów, co do sposobu postępowania w powtarzających się, skomplikowanych stanach faktycznych związanych z ustalaniem/określanem opłat za usługi wodne (...) oraz zapewniono bieżące wsparcie merytoryczne w formie mailowej oraz telefonicznej w indywidualnych sprawach związanych z ustalaniem/określanem opłat za usługi wodne.*

(akta kontroli: 1792-2173, 2444-2445, 2839, 2840)

Prezes PGW WP zarządzeniem nr 24/2018 z dnia 24 czerwca 2018 r. wprowadził *Instrukcję w sprawie windykacji wierzytelności*, określającą postępowanie pracowników Wód Polskich w zakresie windykacji i egzekucji należności, w tym z tytułu opłat za usługi wodne. Od dnia 2 września 2019 r. obowiązywała *Procedura dochodzenia, windykacji i egzekucji należności w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie*⁶³.

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

- a) czynności informacyjne⁶⁴ – należały do właściwości działów opłat i opomiarowania w zarządach zlewni;
- b) naliczenie odsetek od nieuiszczonej opłaty⁶⁵ – należały do właściwości dyrektorów zarządów zlewni PGW WP;
- c) sporządzenie i przesłanie dłużnikowi pisemnego upomnienia⁶⁶ – należały: do dnia 24 czerwca 2018 r. do właściwości działów opłat i opomiarowania zarządu zlewni; od dnia 24 czerwca 2018 r. do 1 lipca 2019 r. do właściwości wydziału finansowo-księgowego w rzgw; od 1 lipca 2019 r. do właściwości Wydziału Windykacji i Egzekucji Należności w KZGW;
- d) sporządzenie i przekazanie wniosku do organu egzekucyjnego o wszczęcie postępowania egzekucyjnego oraz wydanie tytułu wykonawczego⁶⁷ – należały: od 1 stycznia 2018 r. do 24 czerwca 2018 r. do właściwości działu opłat i opomiarowania właściwego organu I instancji (czyli zarządu zlewni); od 24 czerwca 2018 r. do właściwości Wydziału Windykacji i Egzekucji Należności w KZGW PGW WP⁶⁸.

⁶³ Wprowadzana zarządzeniem Prezesa PGW WP z dnia 2 września 2019 r. nr 43/2019.

⁶⁴ Art. 6 § 1b ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

⁶⁵ Zgodnie z art. 300 ust. 1 oraz 1a ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

⁶⁶ Zawierającego wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego zgodnie z w art. 15 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w tym umieszczenie w upomnieniu informacji o naliczonych odsetkach.

⁶⁷ Art. 26 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym.

⁶⁸ Od dnia 24 czerwca 2018 r. do dnia 1 lipca 2019 r. dokumenty niezbędne do realizacji powyższego zadania przekazywane powinny być do KZGW PGW WP przez Wydziały finansowo-księgowe regionalnych zarządów gospodarki wodnej, zaś po tym terminie bezpośrednio przez Działy opłat i opomiarowania w zarządach zlewni.

Wydział Windykacji i Egzekucji Należności w KZGW prowadził rejestr spraw przekazanych do wydziału, w celu wykonania czynności, o których mowa w art. 15 § 1 oraz art. 26 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶⁹.

W sprawie realizacji przez Wydział Windykacji i Egzekucji Należności powyższych zadań Główny Księgowy wyjaśnił m.in., że *Departament Księgowy zapewnia stały nadzór nad prawidłowością zadań zmierzających do odzyskiwania należności leżących w zakresie kompetencji Departamentu, czyli głównie zadań Wydziału Windykacji i Egzekucji Należności, który to obsługuje jedynie częściowo proces odzyskiwania należności. Departament Księgowy nadzorował prowadzenie ewidencji rozrachunków z płatnikami, w tym ewidencji opłat inwestycyjnej i melioracyjnej, które prowadzone są przez wydział/działy finansowo-księgowe. Prowadzenie ewidencji rozrachunków za usługi wodne należało w rozumieniu regulaminów organizacyjnych wprowadzonych zarządzeniami nr 1/2018 oraz 5/2019 do Pionu Usług Wodnych, w tym działów opłat i opomiarowania zarządu zlewni. Departament Księgowy za pośrednictwem Wydziału Windykacji i Egzekucji Należności dokonywał od czerwca 2019 r. cyklicznego monitoringu należności za usługi wodne z prośbą o wyjaśnienia, na jakim etapie są konkretne należności właściwe działu opłat i opomiarowania zarządów zlewni.*

(akta kontroli str. 3382-3445)

W KZGW w okresie objętym kontrolą podejmowano działania mające na celu pozyskiwanie informacji o liczbie podmiotów korzystających z usług wodnych i obowiązanych do stosowania przyrządów pomiarowych, umożliwiających pomiar ilości pobieranych wód podziemnych i wód powierzchniowych oraz przyrządów pomiarowych lub systemów pomiarowych, umożliwiających pomiar ilości lub temperatury ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi. Powyższe informacje w KZGW pozyskiwano na podstawie monitoringu prowadzonego w zarządach zlewni.

(akta kontroli: 1715,1718)

Główny Urząd Miar (dalej: „GUM”) – na podstawie przeprowadzonych w PGW WP badań ankietowych pozwalających na identyfikację urządzeń lub systemów pomiarowych stosowanych przez podmioty korzystające z usług wodnych oraz w wyniku współpracy z uczestnikami powołanego przez Prezesa GUM zespołu, składającego się z przedstawicieli: PGW WP, Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii – sporządził *Analizę finansowo – ekonomiczną wprowadzenia do prawnej kontroli metrologicznej przyrządów pomiarowych umożliwiających pomiar ilości pobranych wód lub pomiar ilości i temperatury wprowadzonych ścieków, w której oszacowano potrzeby w zakresie wyposażenia podmiotów w przyrządy pomiarowe, a tym samym w zakresie potrzeby objęcia tych przyrządów wymogami prawnej kontroli metrologicznej.*

W PGW WP KZGW nie prowadzono działań w ramach koordynacji przygotowania harmonogramów instalacji i wymiany opomiarowania usług wodnych. Prezes PGW WP wyjaśnił m.in., że: (...) *Mając na uwadze uwarunkowania prawne dotyczące wymagań dla przyrządów pomiarowych i niespełnianie tych wymagań w zakresie prawnej kontroli metrologicznej przez wszystkie przyrządy zarówno stosowane przez podmioty, jak i przyrządy nowe będące w obrocie handlowym, proces wyposażania podmiotów w przyrządy pomiarowe wymagał poprzedzenia objęciem wspomnianych przyrządów prawną kontrolą metrologiczną. W zaistniałej sytuacji*

⁶⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1438, ze zm.

PGW WP nie mogło podejmować działań zmierzających do wyposażenia podmiotów w przyrządy, które nie spełniają warunków przewidzianych przepisami prawa, w tym nie mogło przygotować harmonogramu instalacji i wymiany tych przyrządów służących opomiarowaniu usług wodnych. Jednocześnie Prezes wyjaśnił, że PGW WP opracowało propozycję zmian do ustawy – Prawo wodne z 2017 r. w zakresie dotyczącym reformy systemu opłat za usługi wodne, w której zaproponowano zmiany systemowe związane z opomiarowaniem tych usług. Polegały one na możliwości wykorzystania dotychczasowych przyrządów będących w posiadaniu podmiotów i dopuszczeniu ich do stosowania po ich zalegalizowaniu w wyniku uproszczonej procedury legalizacyjnej oraz objęcie pełną procedurą legalizacyjną jedynie nowych przyrządów. Prezes wyjaśnił również, że: (...) W dniu 23 listopada 2019 r. weszła w życie ustawa z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy Prawo wodne, która uchylila ust. 5 w art. 303, co oznacza rezygnację z objęcia przyrządów pomiarowych prawną kontrolą metrologiczną. Ponadto został odroczony termin na wyposażenie podmiotów w przyrządy pomiarowe do dnia 31 grudnia 2026 r.

(akta kontroli: 1715-1717, 1719-1720, 1722-1791)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prezes PGW WP nie zapewnił opracowania planu kontroli gospodarowania wodami na 2018 r., wykonywanej przez Wody Polskie, pomimo iż do zadań KZGW i rzgw należało, zgodnie z dyspozycją art. 240 ust. 2 pkt 23 oraz ust. 3 pkt 14 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. wykonywanie kontroli gospodarowania wodami w zakresie wskazanym w tych przepisach.

Zastępca Prezesa PGW Wody Polskie wyjaśnił. m.in.: (...) Powyższe wynikało zarówno z kwestii organizacyjnych tj. tworzenie się nowych komórek organizacyjnych, jak i formułowania się nowych działań, które miały być priorytetem dla czynności kontrolnych - przeprowadzanie kontroli w celu pozyskania informacji niezbędnych do ustalenia opłaty za usługi wodne (opłata zmienna). Niemniej wskazać należy, że w roku 2018 Wody Polskie przeprowadzały kontrole gospodarowania wodami, zarówno w związku z ustaleniem wysokości opłat za usługi wodne, jak i kontrole interwencyjne związane z informacjami dotyczącym gospodarowania wodami.

(akta kontroli str. 9190-9200)

W ocenie NIK, powyższe postępowanie było nierzetelne.

2. Prezes PGW WP w przypadku 18 ponagieł⁷⁰ na sprawy prowadzone przez dyrektorów rzgw, po rozpatrzeniu których w wydanym postanowieniu stwierdził beczynność lub przewlekłość prowadzonego postępowania administracyjnego w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego, nie zarządził w nim wyjaśnienia przyczyn oraz ustalenia osób winnych takiego stanu rzeczy, co było niezgodne z dyspozycją zawartą w art. 37 § 6 pkt 2 lit.b k.p.a. Również w przypadku wszystkich 10 ponagieł na sprawy prowadzone w KZGW, po rozpatrzeniu których stwierdzona została beczynność lub przewlekłość prowadzonego postępowania administracyjnego w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego, Prezes PGW WP nie zarządził wyjaśnienia

⁷⁰ Numer sprawy EKD: KUZ.424.60.2018; KUZ.424.64.2018; KUZ.424.71.2018; KUZ.424.105.2018; KUZ.424.135.2018; KUZ.424.143.2018; KUZ.424.156.2018; KUZ.424.158.2018; KUZ.424.2.2019; KUZ.424.328.2018; KUZ.424.52.2019; KUZ.424.61.2019; KUZ.424.60.2019; KUZ.424.109.2019; KUZ.424.126.2019; KUZ.424.128.2019; KUZ.424.137.2019; KUZ.424.138.2019.

przyczyn oraz ustalenia osób winnych takiego stanu rzeczy, co było niezgodne z art. 37 § 8 k.p.a.

Prezes Wód Polskich wyjaśnił, że: *Nie zarządzono wyjaśnień w zakresie przyczyn i ustalenia osób winnych beczynności lub przewlekłości, a także podjęcia środków zapobiegających beczynności lub przewlekłości w przyszłości.(...) generalnie podjęte zostały środki zmierzające do wyeliminowania beczynności lub przewlekłości prowadzonych postępowań poprzez zwiększenie zatrudnienia czego efektem jest skrócenie terminów procedowania spraw.*

W odniesieniu do 10 ponagleń na sprawy prowadzone w KZGW PGW WP Prezes PGW WP wyjaśnił m.in., że: *(...) w każdym przypadku, gdy ponaglenie dotyczyło sprawy prowadzonej przez Prezesa Wód Polskich, jego wpływ inicjował niezwłoczne załatwienie sprawy. Nie zarządzono wyjaśnień w zakresie przyczyn i ustalenia osób winnych beczynności lub przewlekłości, a także podjęcia środków zapobiegających beczynności lub przewlekłości w przyszłości.*

Ponadto, dyrektor Departamentu Usług Wodnych wyjaśnił m.in., że: *(...) mając na uwadze konieczność zapobiegania sytuacjom niedochowania terminów załatwiania spraw i konsekwencji z nich wynikających już w 2018 r. zostały podjęte działania zmierzające do zwiększenia zatrudnienia w Wydziale Zgód Wodnoprawnych. (...) w okresie objętym kontrolą liczba pracowników w Wydziale Zgód Wodnoprawnych zwiększyła się dwukrotnie.*

(akta kontroli str. 3129-3354, 7544-7556)

W ocenie NIK opisane postępowanie było niezgodne z prawem.

3. W KZGW w przypadku 36 spośród 56 badanych ponagleń na nieterminowe załatwienie sprawy przez dyrektorów rzgw nie dochowano siedmiodniowego terminu rozpatrzenia ponaglenia, o którym mowa w art. 37 § 5 k.p.a., przekraczając go od 1 do 68 dni.

Dyrektor Departamentu Usług Wodnych wyjaśnił m.in., że: *na wstępie należy zaznaczyć, że Wydział Zgód Wodnoprawnych przywiązuje wagę do tego, by ponaglenia na beczynność organów I instancji rozpatrywane były w terminie określonym w Kpa. Mimo powyższego w przypadku ponagleń wykazanych w załączniku nr 2 doszło do przekroczenia ustawowego terminu, spowodowanego nadmiarem i charakterem spraw wymagających rozpatrzenia. Niemniej zauważyć należy, że w większości przypadków (26 spraw) przekroczenia te są niewielkie (rzędu 1-10 dni), a jedynie w przypadku 10 spraw doszło do znaczącego przekroczenia terminu (16-82 dni). Przyczyna uchybień w powyższym zakresie wynika z faktu, że zakres zadań wykonywanych przez Wydział Zgód Wodnoprawnych, jest bardzo szeroki (...).*

(akta kontroli str. 3129-3354, 7544-7556)

W ocenie NIK powyższe postępowanie było niezgodne z prawem.

4. W KZGW w przypadku 18 spośród 21 objętych badaniem⁷¹ postępowań dotyczących wydania, zmiany lub stwierdzenia nieważności pozwoleń wodnoprawnych, sprawy załatwiono z naruszeniem terminów określonych przepisami prawa. I tak:

⁷¹ Kontrolą objęto 21 losowo wybranych spośród 493 postępowań w sprawie wydania lub zmiany pozwoleń wodnoprawnych, w których Prezes Wód Polskich pełnił funkcję organu wyższego stopnia.

- a) w 2018 r. 12 postępowań prowadzonych w trybie odwoławczym⁷² zostało zakończonych w terminie od 34 do 695 dni od dnia wpływu akt sprawy do KZGW PGW WP, a jedno postępowanie⁷³ pozostawało nierozstrzygnięte do dnia 7 lutego 2020 r., tj. przez okres 730 dni;
- b) w 2019 r. cztery postępowania prowadzone w trybie odwoławczym⁷⁴ zostały zakończone w terminie od 36 dni do 310 dni, a jedna sprawa⁷⁵ nie została rozpatrzona do dnia 7 lutego 2020 r., tj. przez okres 137 dni .

Powyższe postępowanie było niezgodne z art. 35 § 3 k.p.a., iż załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

Dyrektor Departamentu Usług Wodnych wyjaśnił, że niedochowanie terminów ustawowych było spowodowane m.in.: *zmianami prawa, w wyniku których w I kwartale 2018 r. do Wydziału Zgód Wodnoprawnych lawinowo wpłynęły sprawy przekazane przez RZGW, do których rozpatrzenia został ustawowo zobowiązany Prezes Wód Polskich. O skali wpływu spraw, o których mowa powyżej, może świadczyć fakt, że w 2018 r. do Wydziału Zgód Wodnoprawnych wpłynęło 1060 spraw, przy czym większość z nich (ok. 70%) wpłynęła w I kwartale.*

Wskazał również na następujące przesłanki: *wejście w życie nowej ustawy spowodowało także liczne wątpliwości interpretacyjne odnośnie właściwości organów. (...) Konieczność zbadania wymogów formalno-prawnych odwołań (...), charakter spraw – sprawy cechują się wysokim stopniem skomplikowania wynikającym z ich wielowątkowości i znaczącego zakresu przedmiotowego.*

Ponadto podkreślił, że: *mimo, że Wydział Zgód Wodnoprawnych dokłada wszelkich starań mających na celu zachowanie terminów wynikających z Kodeksu postępowania administracyjnego, to z uwagi na powyższe okoliczności, okazało się to niemożliwe w odniesieniu do kontrolowanych spraw. Należy jednak podkreślić, że liczba ponagieł na bezczynność Prezesa Wód Polskich w sprawach realizowanych przez Wydział w kontrolowanym okresie jest niewielka w stosunku do wszystkich rozpatrywanych w Wydziale spraw (jedynie 10 ponagieł).*

(akta kontroli str. 7551-7556)

- 5. W okresie objętym kontrolą w Departamencie Usług Wodnych KZGW nie opracowano planu kontroli terminowości załatwiania spraw dotyczących wydawania pozwoleń wodnoprawnych przez dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej oraz dyrektorów zarządów zlewni, a także nie prowadzono w sposób systemowy kontroli w tym zakresie, pomimo że zgodnie z § 38 pkt 2 *Regulaminu organizacyjnego* PGW WP, obowiązującego od dnia 1 stycznia 2018 r. do 1 kwietnia 2019 r., oraz zgodnie z § 43 pkt 2 *Regulaminu organizacyjnego* PGW WP obowiązującego od dnia 1 kwietnia 2019 r. do zadań Wydziału Zgód Wodnoprawnych w tym Departamencie należała kontrola

⁷² Znak: BAP-po.026.352.2017; KUZ.421.129.2018; KUZ.421.172.2018; KUZ.421.175.2018; KUZ.421.191.2018; KUZ.421.38.2018; KUZ.421.66.2018; KUZ.424.192.2018; KUZ.424.291.2018; KUZ.424.65.2018; KUZ.424.66.2018; KUZ.424.92.2019.

⁷³ Znak: KUZ.421.94.2018.

⁷⁴ Znak: KUZ.421.13.2019; KUZ.421.46.2019; KUZ.421.7.2019; KUZ.421.79.2019.

⁷⁵ Znak: KUZ.424.171.2019.

terminowości załatwiania spraw przez organy Wód Polskich, z wyłączeniem spraw będących w zakresie właściwości innych pionów.

Dyrektor Departamentu Usług Wodnych w KZGW wyjaśnił m.in., że: (...) *W takim trybie nie były kontrolowane żadne organy Wód Polskich (...).* Ponadto wskazał m.in., iż (...) *brak jest podstawy prawnej, do prowadzenia przez Departament Usług Wodnych WP KZGW całościowych kontroli terminowości załatwiania spraw dotyczących zgód wodnoprawnych przez dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej, a tym bardziej przez pozostałe organy Wód Polskich. W związku z czym kontrole w tym zakresie nie były prowadzone.* Wyjaśnił także, iż: *W ramach funkcji procesowych Prezesa Wód Polskich jako organu wyższego stopnia, Wydział Zgód Wodnoprawnych m.in. sprawuje kontrolę nad terminowością prowadzonych przez dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej postępowań administracyjnych, ale wyłącznie w trybie wnioskowym wynikającym z art. 37 Kpa. Kontrola w ww. trybie dotyczy jednostkowego postępowania administracyjnego i prowadzona może być wyłącznie na wniosek zainteresowanej strony.*

(akta kontroli str. 3355-3358)

Zdaniem NIK, sprawowanie w KZGW w sposób systemowy, a nie tylko na wniosek, kontroli terminowości załatwiania spraw dotyczących wydawania pozwoleń wodnoprawnych przez organy PGW WP jest elementem nadzoru sprawowanego przez Prezesa PGW WP nad prawidłowością realizacji zadań przez kierujących jednostkami organizacyjnymi PGW WP. Podstawą jej wykonywania w wyznaczonych do tego komórkach organizacyjnych KZGW są zapisy Regulaminu organizacyjnego PGW WP.

W ocenie NIK ww. postępowanie było niezgodne z wewnętrznymi regulacjami PGW WP.

6. Prezes PGW WP nie zapewnił skutecznego nadzoru nad prawidłowością ustalania i egzekwowania opłat za usługi wodne w jednostkach organizacyjnych PGW WP. I tak:

➤ w latach 2018–2019 w jednostkach organizacyjnych PGW WP wydano łącznie 3 556 decyzji administracyjnych⁷⁶, w których ustalono kwotę opłat za usługi wodne (stałych, zmiennych lub podwyższonych) w wysokości niższej bądź wyższej od kwoty ustalonej w informacjach, o których mowa w art. 271 ust. 1, art. 272 ust. 17, art. 281 ust. 5 ustawy – Prawo wodne z 2017 r, pomimo że zmiana wysokości opłaty za usługi wodne może nastąpić jedynie poprzez uwzględnienie reklamacji wniesionej przez podmiot zobowiązany w formie nowej informacji (art. 273 ust. 5 ww. ustawy). I tak:

a) w 2018 r:

- w trzech rzgw⁷⁷ oraz w 47 zarządach zlewni⁷⁸ wydano łącznie 1 761 decyzji⁷⁹ określających wysokość opłat za usługi wodne na poziomie niższym o 5 900,8 tys. zł od ustalonej w informacjach⁸⁰,

⁷⁶ Na podstawie danych przekazanych w dniu 11 lutego 2020 r. pismem znak KU.0910.2.2019 oraz zaktualizowanych danych przekazanych w dniu 24 lutego 2020 r. pismem znak KU.0910.2.2019(7).

⁷⁷ W: Białystoku; Krakowie; Warszawie.

⁷⁸ W: Augustowie; Białej Podlaskiej; Białystoku; Chojnicach; Ciechanowie; Dębem; Elblągu; Gdańsku; Giżycku; Gliwicach; Gorzowie Wielkopolskim; Gryficach; Inowrocławiu; Jaśle; Kaliszu; Katowicach; Kielcach; Kole; Koszalinie; Krakowie; Krośnie; Legnicy; Lesznie; Lwówku Śląskim; Łowiczu; Nowym Sączu; Nysie; Olsztynie; Opolu; Ostrołęce; Pile; Piotrkowie Trybunalskim; Poznaniu; Przemyślu; Sandomierzu; Sieradzu; Sokolowie Podlaskim; Stalowej Woli; Stargardzie; Szczecinie; Warszawie; Włodawku; Wrocławiu; Zamościu; Zgorzelcu; Zielonej Górze; Żywcu.

- w 40 zarządach zlewni⁸¹ wydano 877 decyzji⁸² określających wysokość opłat za usługi wodne na poziomie wyższym o 1 502,4 tys. zł od ustalonej w informacjach⁸³;

b) w 2019 r.:

- w 45 zarządach zlewni⁸⁴ wydano łącznie 573 decyzje określające kwotę opłat za usługi wodne na poziomie niższym o 2 081,5 tys. zł od ustalonej w informacjach,
- w 2019 w 38 zarządach zlewni⁸⁵ wydano 345 decyzji określających kwotę opłat za usługi wodne na poziomie wyższym o 374,1 tys. zł od ustalonej w informacjach.

(akta kontroli str. 7160-7316, 9356-9575, 10100-10105)

Zastępca Prezesa ds. Usług Wodnych wyjaśnił m.in., że *W mojej opinii określanie w drodze decyzji określających opłatę w innej wysokości aniżeli w informacji ustalającej tę opłatę jest działaniem prawidłowym i co więcej takie działanie wynika z obowiązujących przepisów prawa.(...)*

(akta kontroli str. 9177)

Dyrektor Departamentu Usług Wodnych KZGW wyjaśnił m.in., że: (...) *decyzja określająca wysokość opłaty jest wydawana wg stanu faktycznego i prawnego obowiązującego w dniu jej wydania. W przypadku, gdy w sprawie ziściły się przesłanki do wydania decyzji (np. z uwagi na niewykonanie obowiązku zapłaty opłaty), a w okresie pomiędzy wydaniem informacji ustalającej wysokość opłaty a wydaniem decyzji doszło do zdarzeń wpływających na wysokość ustalonej opłaty, to należało uwzględnić ten fakt. (...) Prawo wodne nie zawiera autonomicznej regulacji umożliwiającej zmianę z urzędu uprzednio ustalonej opłaty za usługi wodne, w przypadku jej niewłaściwego naliczenia. Nie przewidziano w nim także mechanizmów umożliwiających zmianę wysokości ustalonej opłaty w związku z zaistnieniem zdarzeń w okresie rozliczeniowym, które mają wpływ na jej wysokość. Zdarzenia te często mają charakter obiektywny i są niezależne od organów Wód Polskich. (...)*

(...) Zmiany czynników wpływających na wysokość opłat, w tym nieprawidłowości na etapie ich ustalania (czy z winy podmiotu, czy to z winy organu) winny skutkować odpowiednio aktualizacją wysokości opłaty (...). Innymi słowy zaistnienie zdarzeń w okresie rozliczeniowym, które wpływają

⁷⁹ Łączna kwota opłat za usługi wodne określona w decyzjach wynosiła: 5 359,0 tys. zł.

⁸⁰ Łączna kwota opłat za usługi wodne ustalona w informacjach wynosiła: 11 259,8 tys. zł.

⁸¹ W: Augustowie; Białej Podlaskiej; Białymstoku; Chojnicach; Dębem; Gdańsku; Giżycku; Gliwicach; Gorzowie Wielkopolskim; Gryficach; Inowrocławiu; Kaliszu; Katowicach; Kielcach; Kole; Koszalinie; Krakowie; Krośnie; Legnicy; Lesznie; Lwówku Śląskim; Łowiczu; Nysie; Olsztynie; Opolu; Ostrołęce; Poznaniu; Przemyślu; Sandomierzu; Sieradzu; Sokołowie Podlaskim; Stargardzie; Szczecinie; Toruniu; Włocławku; Wrocławiu; Zamościu; Zgorzelcu; Zielonej Górze; Żywcu.

⁸² Łączna kwota opłat za usługi wodne określona w decyzjach wynosiła: 4 888,9 tys. zł.

⁸³ Łączna kwota opłat za usługi wodne ustalona w informacjach wynosiła: 3 386,5 tys. zł.

⁸⁴ W: Augustowie; Białej Podlaskiej; Białymstoku; Chojnicach; Ciechanowie; Dębem; Elblągu; Gdańsku; Giżycku; Gliwicach; Gorzowie Wielkopolskim; Inowrocławiu; Jaśle; Kaliszu; Katowicach; Kielcach; Kole; Koszalinie; Krakowie; Krośnie; Legnicy; Lesznie; Lwówku Śląskim; Łowiczu; Nowym Sączu; Nysie; Olsztynie; Opolu; Ostrołęce; Pile; Piotrkowie Trybunalskim; Poznaniu; Przemyślu; Sandomierzu; Sieradzu; Sokołowie Podlaskim; Stalowej Woli; Stargardzie; Szczecinie; Warszawie; Włocławku; Wrocławiu; Zgorzelcu; Zielonej Górze; Żywcu.

⁸⁵ W: Augustowie; Białej Podlaskiej; Białymstoku; Chojnicach; Dębem; Elblągu; Gdańsku; Giżycku; Gliwicach; Gorzowie Wielkopolskim; Gryficach; Inowrocławiu; Kaliszu; Katowicach; Kielcach; Kole; Koszalinie; Krośnie; Lesznie; Lwówku Śląskim; Łowiczu; Olsztynie; Opolu; Ostrołęce; Pile; Poznaniu; Przemyślu; Sandomierzu; Sieradzu; Sokołowie Podlaskim; Stalowej Woli; Stargardzie; Szczecinie; Warszawie; Włocławku; Zgorzelcu; Zielonej Górze; Żywcu.

na wysokość omawianego instrumentu ekonomicznego, w tym również przypadków ustalenia opłat w wysokości innej od należnej wymaga ich ponownego określenia. Podstawa prawna do takiego działania zawarta jest w przepisie art. 21 § 3 Ordynacji podatkowej, stosowanym z modyfikacjami uwzględniającymi specyfikę systemu opłat za usługi wodne, w którym wysokość opłaty jest ustalana przez PGW WP w formie informacji, a nie wykazywana przez podmiot korzystający z usług wodnych w deklaracji. Zgodnie z powołanym art. 21 § 3 Ordynacji podatkowej, jeżeli w postępowaniu podatkowym organ podatkowy stwierdzi, że podatnik, mimo ciążącego na nim obowiązku, nie zapłacił w całości lub w części podatku, nie złożył deklaracji albo że wysokość zobowiązania podatkowego jest inna niż wykazana w deklaracji, albo powstałego zobowiązania nie wykazano, organ podatkowy wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania podatkowego. Zaistnienie sytuacji, w której wysokość opłaty stałej za usługi wodne jest inna, aniżeli została ustalona w formie informacji rocznej oznacza ziszczenie się przesłanki określonej w przepisie art. 21 § 3 Ordynacji podatkowej w postaci innej wysokości opłaty stałej za usługi wodne, aniżeli ustalona w informacji rocznej. Przedstawiona interpretacja przepisów Ordynacji podatkowej w odniesieniu do opłat za usługi wodne została pozytywnie zaopiniowana przez Ministerstwo Finansów i zaakceptowana przez Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (...).

(akta kontroli str. 9528-9575)

NIK nie podziela stanowiska i argumentacji przedstawionej w ww. wyjaśnieniach. Podstawowym dokumentem ustalającym wysokość opłaty za usługi wodne jest informacja. Zmiana tej wysokości może nastąpić poprzez uwzględnienie reklamacji wniesionej przez podmiot zobowiązany i ma formę nowej informacji (art. 273 ust. 5 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.). Decyzję administracyjną wydaje się tylko w przypadku nieuwzględnienia reklamacji (art. 273 ust. 6 ww. ustawy). Tym samym oznacza to, że wysokość opłaty ustalona w tej decyzji jest taka sama jak pierwotna wysokość ustalona w informacji. Bowiem zgodnie z art. 273 ust. 1 tej ustawy reklamacja może dotyczyć tylko i wyłącznie wysokości opłaty. Z kolei decyzja administracyjna wydawana na podstawie art. 271 ust. 7 i art. 272 ust. 19 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. potwierdza wysokość opłaty wynikającej z niekwestionowanej informacji albo z decyzji wydanej na skutek nieuwzględnienia reklamacji. Powodem jej wydania jest fakt niewniesienia opłaty. Z powyższego wynika, że jeżeli właściwy organ Wód Polskich chce zmienić wysokość opłaty powinien to zrobić poprzez wydanie nowej informacji. Żadna z decyzji administracyjnych przewidzianych przez przepisy ustawy – Prawo wodne z 2017 r. w zakresie opłat za usługi wodne nie ma bowiem na celu zmiany wysokości tej opłaty. Decyzje te są wydawane albo w celu potwierdzenia prawidłowości wyliczenia opłaty (art. 273 ust. 6 ww. ustawy) albo w celu podjęcia działań egzekucyjnych będących wynikiem zaniechania wykonania obowiązku przez podmiot zobowiązany (art. 271 ust. 7 i art. 272 ust. 19 ww. ustawy).

W ocenie NIK ww. postępowanie było niezgodne z prawem.

- spośród 3 556 decyzji, w których opłatę za usługi wodne ustalono w wysokości innej niż w informacji, 610 decyzji zostało wydanych w związku z błędem organu przy ustalaniu wysokości opłaty w informacji.

(akta kontroli str. 7160-7316, 9356-9575, 10100-10105, 10107-10109)

Dyrektorzy zarządów zlewni wyjaśnili m. in., że konieczność określenia w drodze decyzji administracyjnej wysokości opłaty za usługi wodne na poziomie innym niż uprzednio ustalony w informacji wynikała z faktu nieprawidłowego określenia jego poziomu w informacji w skutek m.in.: błędów rachunkowych, przyjmowania błędnych współczynników do wyliczeń, braku dostępu do bazy danych o pozwoleniach, nierzetelnych danych w bazie danych o pozwoleniach czy też późnego ujawnienia informacji o obowiązującym pozwoleniu.

(akta kontroli str. 9356-9575)

Dyrektor Departamentu Usług Wodnych w KZGW wyjaśnił m.in., że: *zmiany wysokości zobowiązania w decyzjach określających wysokość opłat najczęściej wynikają ze (...) zdarzeń obiektywnych niezależnych od organów Wód Polskich, przy czym w zestawieniu wskazanych przypadków pojawiają się również takie, gdy różnice pomiędzy opłatą określoną w decyzji, a ustaloną uprzednio w informacji wynikają z przyczyn leżących po stronie Wód Polskich (omyłki) (...).*

(akta kontroli str. 9528-9575)

Zastępca Prezesa PGW WP ds. Usług Wodnych wyjaśnił m.in.: *(...) decyzja określająca wysokość opłaty za usługi wodne jest poprzedzona postępowaniem wyjaśniającym prowadzonym na podstawie Kpa oraz wydawana wg stanu faktycznego i prawnego obowiązującego w dniu jej wydania. Jeśli w toku postępowania wyszły na jaw okoliczności wskazujące, że opłata winna być określona w innej wysokości, aniżeli ustalona w informacji to należy uwzględnić ten fakt i wydać decyzję określającą opłatę w prawidłowej wysokości (niższej lub wyższej w stosunku do opłaty wynikającej z informacji). (...).*

(akta kontroli str. 9176-9183)

W ocenie NIK, ustalanie w informacjach opłat za usługi wodne w oparciu o błędne obliczenia było postępowaniem nierzetelnym.

- w toku sześciu⁸⁶ sposób 40 badanych postępowań administracyjnych⁸⁷ dotyczących przypadków nieterminowego uiszczenia należności z tytułu opłat za usługi wodne, nie poinformowano strony o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego, a przed wydaniem decyzji nie umożliwiono jej wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów, co było niezgodne z 10 § 1 oraz art. 61 § 4 k.p.a.

Kierownik Działu Opłat i Opomiarowania w ZZ w Jaśle wyjaśnił, że: *nie były prowadzone wszczęcia i zakończenia postępowań administracyjnych w ramach, których wydano sześć decyzji określających wysokość zobowiązania podatkowego.*

(akta kontroli str. 3663-3809, 4361-4389, 44-99-4519, 9324)

- W PGW WP nie zapewniono wyegzekwowania należności z tytułu opłat za usługi wodne w łącznej kwocie 119,1 tys. zł.

⁸⁶ Decyzje znak: RZ.ZUO.2.470.187.2018.EP; RZ.ZUO.2.470.985.2018; RZ.ZUO.2.470.436.0Z.2018; RZ.ZUO.2.470.570.0Z.2018.DJ; RZ.ZUO.2.470.776.0Z.2018.DJ; RZ.ZUO.2.470.777.0Z.2018.DJ.

⁸⁷ Wszczętych z urzędu na podstawie art. 271 ust. 7 oraz 272 ust. 19 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

Powyższe dotyczyło dziewięciu⁸⁸ spośród 40 badanych spraw w zakresie dochodzenia należności z tytułu opłat za usługi wodne, od spółki nieposiadającej od dnia 3 sierpnia 2017 r. zarządu. W powyższych sprawach w ZZ w Jasle oraz w RZGW w Rzeszowie podejmowano szereg czynności, w tym na potrzeby rozpatrzenia składanych reklamacji czy odwołań od informacji ustalających czy decyzji określających wysokość opłaty. Przedmiotowe reklamacje i odwołania były pozostawiane bez rozpoznania w związku z występującymi problemami w wykazaniu umocowania wnioskodawcy do reprezentowania spółki. Pomimo powtarzających się sytuacji, ani w ZZ ani w RZGW w Rzeszowie oraz w KZGW PGW WP nie podjęto działań zmierzających do skutecznego ustalenia stanu faktycznego i podjęcia efektywnych działań naprawczych, tj. wystąpienia do sądu z wnioskiem o ustanowienie kuratora, celem zapewnienia możliwości skutecznego doręczenia informacji ustalającej wysokość opłaty za usługi wodne.

(akta kontroli str. 2406-2410, 3663-3809, 4361-4389, 4499-4519)

Główny Księgowy wyjaśnił m.in., że *W przedmiotowej sprawie należy mieć też przede wszystkim na względzie, że brak zarządu po stronie zobowiązanej spółki nie powstał z „winy” organu. Kwestia braku zarządu spółki (i skutki z tym związane) leżą po stronie wspólników spółki, którzy mimo braku zarządu spółki od kilku lat – nie powołują go.(...) Wydział Windykacji i Egzekucji Należności prewencyjnie sprawdza dostępne rejestry związane z organizacją prawną obsługiwanych podmiotów, np.: KRS czy CEiDG, co potwierdza również przypadek opisany w zapytaniach/odpowiedziach dotyczących firmy (...), gdyż nie prowadził lub wycofał się z czynności egzekucyjnych wobec wskazanego podmiotu. Obowiązek ustanowienia kuratora dla spółki, a także obowiązek skutecznego dostarczenia informacji spoczywał lub spoczywa po stronie organu I instancji. Wydział Windykacji i Egzekucji Należności miał wiedzę o braku właściwej reprezentacji (...) w styczniu 2019r. wynika to z prowadzonej korespondencji z pracownikami Działu Opłat i Opomiarowania Zarządu Zlewni w Jasle. Radca prawny organu I instancji obsługujący podmiot również dysponował taką wiedzą o czym świadczy również korespondencja mailowa wysyłana do Wydziału Windykacji i Egzekucji Należności.*

(akta kontroli str. 2406-2410, 3663-4405, 9223-9344)

W ocenie NIK, powyższe postępowanie było nierzetelne.

- W przypadku trzech⁸⁹ spraw dotyczących dochodzenia należności z tytułu opłat za usługi wodne w dwóch ZZ wydano kilka decyzji o tym samym rozstrzygnięciu⁹⁰, określających zobowiązanie podatkowe z tytułu tej samej opłaty za usługi wodne, w tym na podstawie:

⁸⁸ RZ.ZUO.2.470.1363.OZ.2018.AP; RZ.ZUO.2.470.187.2018.EP; RZ.ZUO.2.470.985.2018.DJ; RZ.ZUO.2.470.436.OZ.2018.DJ; RZ.ZUO.2.470.570.OZ.2018.DJ; RZ.ZUO.2.470.776.OZ.2018.DJ; RZ.ZUO.2.470.777.OZ.2018.DJ; RZ.ZUO.2.470.2003.OZ.2018.AP; RZ.ZUO.2.471.784.OP.2019.AT

⁸⁹ RZ.ZUO.2.470.187.2018; RZ.ZUO.2.470.985.2018; RZ.ZUO.2.470.2003.OZ.2018;

⁹⁰ 1) Decyzja Dyrektora Zarządu zlewni PGW WP w Katowicach z dnia 12 czerwca 2019 r., określająca G. za okres od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. opłatę stałą w wysokości 10 138,89 zł za pobór wód podziemnych (brak wpłaty czterech rat). 2) Decyzja Dyrektora Zarządu Zlewni PGW WP w Katowicach z dnia 27 marca 2018 r., znak GL.ZUO.2.470.205.1.OS.2018.AF/7590, określająca G. za okres od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. opłatę stałą w wysokości 10 138,89 zł za pobór wód podziemnych. (nieuwzględnienie reklamacji); 3) Decyzja Dyrektora Zarządu zlewni PGW WP w Jasle z dnia 5 marca 2019 r., znak GL.ZUO.2.470.985.2018.AP, określająca I. za okres od 26 marca 2018 r. do 31 grudnia

- a) art. 273 ust. 6 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., w związku z nieuwzględnieniem reklamacji oraz art. 271 ust. 7 lub art. 272 ust. 19, w przypadku nieuiszczenia w terminie opłaty za usługi wodne;
- b) art. 271 ust. 7 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. dla kolejnych rat nieuiszczonych terminowo.

(akta kontroli str. 2406-2410, 3663-3809, 4361-4389, 4499-4519)

Zastępca Prezesa ds. Usług wodnych wyjaśnił m.in., że (...) *Ujawnione przypadki wydawania decyzji określających wysokość opłaty za usługi wodne na podstawie przepisu art. 273 ust. 6 ustawy Prawo wodne w związku z nieuwzględnieniem reklamacji oraz kolejnej decyzji określającej wysokość opłaty za usługi wodne odpowiednio na podstawie przepisu art. 271 ust. 7 lub art. 272 ust. 19 ustawy Prawo wodne są wynikiem niewłaściwej interpretacji przepisów tej ustawy, a w konsekwencji błędnego przyjęcia przez właściwe organy, że na podstawie dwóch różnych przesłanek oraz dwóch różnych podstaw prawnych (przepisów prawa materialnego) może dojść do załatwienia tożsamej co do przedmiotu oraz podmiotu sprawy administracyjnej. (...) Ujawnione w toku kontroli przypadki wydawania decyzji na podstawie art. 271 ust. 7 Prawa wodnego w związku z brakiem wpłat kolejnych rat opłaty stałej są konsekwencją niewłaściwego założenia, że decyzja określająca wysokość opłaty stałej może odnosić się do wymagalnych, niezapłaconych w terminie ustawowym rat opłaty stałej. (...) co doprowadziło do wydania kilku decyzji odnoszących się do poszczególnych rat opłaty stałej. Informuję, że podjęte zostaną działania w celu wyeliminowania występowania takich przypadków.*

(akta kontroli str. 9176-9183)

W ocenie NIK powyższe postępowanie było niezgodne z prawem.

Ocena
częstkowa

W KZGW prawidłowo realizowano zadania związane z przeglądem dokumentów planistycznych na potrzeby ochrony ludności i mienia przed powodzią. W okresie objętym kontrolą zakończono rozpoczęty w 2017 r. przegląd wstępnej oceny ryzyka powodziowego i dokonano jej aktualizacji. Przeprowadzono także przeglądy map zagrożenia powodziowego, map ryzyka powodziowego oraz planów zarządzania ryzykiem powodziowym opracowanych w I cyklu planistycznym dyrektywy powodziowej, a także podjęto działania związane z ich aktualizacją. Zapewniono również opracowanie dokumentów planistycznych związanych z gospodarowaniem mieniem Skarbu Państwa, a także monitorowano ich realizację.

NIK negatywnie ocenia realizację w KZGW zadań związanych z załatwianiem spraw dotyczących pozwoleń wodnoprawnych. W okresie objętym kontrolą nie opracowano planu kontroli terminowości załatwiania takich spraw przez dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej oraz zarządów zlewni, a także nie prowadzono kontroli w tym zakresie. Nieterminowo załatwiono 86% spośród badanych spraw, prowadzonych w KZGW, związanych z wydaniem, zmianą lub stwierdzeniem nieważności pozwoleń wodnoprawnych. Ponadto w większości badanych spraw nie dotrzymano ustalonego w k.p.a. siedmiodniowego terminu

2018 r. opłatę stałą w wysokości 4 683 PLN zł za wprowadzanie oczyszczonych ścieków przemysłowych do rzeki ROPY (brak wpłat II raty za IV kwartał 2018 r.); 4) Decyzja Dyrektora Zarządu zlewni PGW WP w Jaśle z dnia 16 listopada 2018 r.; znak GL.ZUO.2.470.985.2018.DJ, określająca I. za okres od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. opłatę stałą w wysokości 12674, w tym 4683 PLN zł za wprowadzanie oczyszczonych ścieków przemysłowych do rzeki ROPY (brak wpłat I raty za III kwartał 2018 r.); 5) Decyzja Dyrektora Zarządu zlewni PGW WP w Jaśle z dnia 11 marca 2019 r. nr RZ.ZUO.2.470.2003.OZ.2018AP określająca I. opłatę zmienną za IV kwartał 2018 r. oraz druga decyzja tego organu o tym samym rozstrzygnięciu z dnia 12 marca 2019 r. nr RZ. ZUO.2.470.2003.OZ.2018.AP.

rozpatrywania ponagieł na nieterminowe załatwienie przez dyrektorów rzgw spraw związanych z wydawaniem lub zmianą pozwoleń wodnoprawnych, a we wszystkich przypadkach stwierdzenia beczynności lub przewlekłości prowadzonego postępowania administracyjnego w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego, nie zarządzono wyjaśnienia przyczyn oraz ustalenia osób winnych takiego stanu rzeczy.

Prezes PGW WP, pomimo podejmowanych w KZGW licznych działań w zakresie koordynacji, w tym określenia procedur, wydawania wytycznych i stanowisk, określania wzorów dokumentów, organizacji szkoleń i warsztatów związanych z ustalaniem opłat za usługi wodne, nie zapewnił skutecznego nadzoru nad prawidłowością ustalania i egzekwowania ww. opłat w jednostkach organizacyjnych PGW WP. W okresie objętym kontrolą w PGW WP wydano bez podstawy prawnej łącznie 3 556 decyzji administracyjnych, w których ustalono kwotę opłat za usługi wodne (stałych, zmiennych lub podwyższonych) w wysokości niższej o 7 982,3 tys. zł oraz wyższej o 1 876,5 tys. zł od kwot ustalonych w informacjach. W 610 informacjach w zarządach zlewni błędnie ustalono wysokość opłat za usługi wodne. Wystąpiły również przypadki nieinformowania stron o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawach nieterminowego uiszczania opłat, a przed wydaniem decyzji nieumożliwienia im wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów; nieskutecznego doręczenia informacji ustalających opłaty za usługi wodne, co skutkowało brakiem możliwości dochodzenia należności z tytułu opłat za usługi wodne w łącznej kwocie 119,1 tys. zł; wydawania kilku decyzji o tym samym rozstrzygnięciu, określających zobowiązanie podatkowe z tytułu tej samej opłaty za usługi wodne.

Kontrola ujawniła także brak opracowania planu kontroli gospodarowania wodami w 2018 r. wykonywanej przez PGW WP.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

3. Finansowanie działalności służb państwowych

W 2019 r. PGW WP finansowało w formie dotacji: działalność państwowej służby do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących (dalej: „PSBBP”) pełnionej przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy (dalej: „IMGW-PIB”); państwowej służby hydrologiczno-meteorologiczną (dalej: „PSHM”) pełnionej przez IMGW-PIB oraz państwowej służby hydrogeologiczną (dalej: „PSH”) pełnionej przez Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy (dalej: „PIG-PIB”). Łączna kwota udzielonych dotacji na finansowanie służb państwowych w 2019 r. wyniosła 125 081 131,09 zł. Środki na dofinansowanie pochodziły z dotacji, udzielonej PGW WP na podstawie umowy dotacji nr BBF.WR.II.3113.1.1.2019 z dnia 2 stycznia 2019 r., na podstawie której Minister GMiŻS zobowiązał się przekazać na dofinansowanie służb kwotę 116 622 000 zł. Aneks nr 2 z dnia 3 grudnia 2019 r. do umowy dotacji nr BBF.WR.II.3113.1.1.2019 kwota została zwiększona do 117 622 000 zł, natomiast Aneks nr 3 z dnia 30 grudnia 2019 r. do wysokości 125 081 132 zł.

(akta kontroli: str. 2176, 2423-2442)

Finansowanie PSBBP

W dniu 5 września 2018 r. do PGW WP wpłynął wniosek Dyrektora IMGW-PIB o zapewnienie finansowania działalności PSBBP w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r. Szacowany koszt funkcjonowania PSBBP określono na 14 000 000 zł.

(akta kontroli: str. 1213-1239)

W dniu 28 grudnia 2018 r. IMGW-PIB przedłożył w PGW WP zbiorczy zakres rzeczowo-finansowy dla prac przewidzianych do wykonania w 2019 r. na kwotę 14.222.349,99 zł.

(akta kontroli: str. 1498-1500)

W PGW WP zawarto z IMGW-PIB trzy umowy na dofinansowanie działalności PSBBP:

1. Umowa nr KZGW/KPU/2019/084 z dnia 24 lipca 2019 r. na kwotę: 3 379 183,97 zł na realizację zadania: „Wykonanie pomiarów, badań i ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wałów przeciwpowodziowych stanowiących własność Skarbu Państwa”. Zgodnie z umową środki zostały przekazane w dwóch transzach, w dniach: 2 września 2019 r. (2 700 000,00 zł) oraz 13 listopada 2019 r. (679 183,97 zł). Aneks z dnia 11 grudnia 2019 r. kwota została zwiększona do 7 371 931,93 zł⁹¹. Trzecia transza została przekazana do IMGW w dniu 30 grudnia 2019 r. w kwocie 3 992 747,97 zł. IMGW-PIB sukcesywnie przekazywał PGW WP odsetki bankowe od środków pochodzących z dotacji zgodnie z ustaleniami zawartymi w ww. umowie, łączna kwota odsetek wyniosła 41,11 zł. Końcowe rozliczenie dotacji przez IMGW-PIB wpłynęło do Finansującego w dniu 9 stycznia 2020 r. Zwrotu niewykorzystanej części dotacji w kwocie 584 444,04 zł IMGW-PIB dokonał w dniu 2 stycznia 2020 r.

(akta kontroli: str. 1360-1377, 1436, 1441, 1581-1612, 2176, 2181, 2209, 2238, 2182; 7153-7159)

2. Umowa nr KZGW/KPU/2019/085 5 z dnia 24 lipca 2019 r. na kwotę: 1 300 000 zł na finansowanie państwowej służby ds. bezpieczeństwa w 2019 r. Zgodnie z umową środki zostały przekazane w dwóch transzach, w dniach: 2 września 2019 r. (300 000,00 zł) oraz 13 listopada 2019 r. (1 000 000,00 zł). IMGW-PIB sukcesywnie przekazywał PGW WP odsetki bankowe od środków pochodzących z dotacji zgodnie z ustaleniami zawartymi w ww. umowie, łączna kwota odsetek wyniosła 27,27 zł. Końcowe rozliczenie dotacji przez IMGW-PIB wpłynęło do Finansującego w dniu 9 stycznia 2020 r. Zwrotu niewykorzystanej części dotacji w kwocie 351 156,64 zł IMGW-PIB dokonał w dniu 2 stycznia 2020 r.

(akta kontroli: str. 1378-1392, 1441, 1445, 1581-1612, 2182, 2209, 2238, 7153-7159)

3. Umowa nr KZGW/KPU/2019/086 z dnia 24 lipca 2019 r. na kwotę: 1 277 143,43 zł na realizację zadania: „Wykonanie ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa obiektów hydrotechnicznych będących własnością Skarbu Państwa i administrowanych przez regionalne zarządy gospodarki wodnej”. Zgodnie z umową środki zostały przekazane w dwóch transzach, w dniach 2 września 2019 r. (1 000 000,00 zł) oraz 13 listopada 2019 r. (277 143,43 zł). Aneks z dnia 11 grudnia 2019 r. kwota została zwiększona do 5 350 799,15 zł⁹². Trzecia transza została przekazana do IMGW w dniu 30 grudnia 2019 r. w kwocie 4 073 655,72 zł. IMGW-PIB sukcesywnie przekazywał PGW WP odsetki bankowe od środków pochodzących z dotacji zgodnie z ustaleniami zawartymi w ww. umowie, łączna kwota odsetek wyniosła 57,77 zł. Końcowe rozliczenie dotacji przez IMGW-PIB wpłynęło do

⁹¹ Aneks nr 1 do umowy o dofinansowanie nr KZGW/KPU/2019/084 zawartej dnia 24 lipca 2019 r.

⁹² Aneks nr 1 do umowy o dofinansowanie nr KZGW/KPU/2019/086 zawartej dnia 24 lipca 2019 r.

Finansującego w dniu 9 stycznia 2020 r. Zwrotu niewykorzystanej części dotacji w kwocie 461 696,72 zł. IMGW-PIB dokonał w dniu 2 stycznia 2020 r.

(akta kontroli: str. 1393-1422, 1440, 1444, 1581-1612, 2176, 2180, 2209, 2183, 7153-7159)

W związku z wnioskiem NIK, skierowanym do Prezesa po przeprowadzonej w PGW WP kontroli nr P/19/001 – *Wykonania budżetu państwa w 2018 roku.*, dotyczącym: *nienakładania w umowach dwustronnych zawieranych z IMGW-PIB oraz PIG-PIB, obowiązku na Ministra GMiŻS dotyczącego zatwierdzania sprawozdań z realizacji przez te Instytuty zadań PSHM, PSBBP i PSH, finansowych przez PGW WP, bez uzgodnienia takiego postępowania z tym Ministrem*, przedmiotowe umowy zostały uzgodnione z Podsekretarzem Stanu w MGMiŻS.

(akta kontroli: str. 1452-1453)

Finansowanie PSHM

W dniu 5 września 2018 r. do PGW WP wpłynął wniosek Dyrektora IMGW-PIB o zapewnienie finansowania działalności PSHM od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r. Szacowany koszt funkcjonowania PSHM określono na 95 867 000 zł.

(akta kontroli: str. 1213-1239)

Umowa o dofinansowanie PSHM⁹³ została zawarta pomiędzy PGW WP a IMGW-PIB w dniu 18 stycznia 2019 r. na kwotę 91 930 000 zł. Różnica pomiędzy kwotą wnioskowaną a ostatecznie przyznaną wyniosła 3 937 000,00 zł. Prezes PGW WP wyjaśnił, m.in., że: *do IMGW-PIB nie była przekazywana pisemnie informacja o środkach jakie mogą być przeznaczone na finansowanie w 2019 roku działalności państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej (...).* Do umowy zostały sporządzone trzy aneksy⁹⁴, w których zmieniane były m.in. kwoty i terminy płatności poszczególnych transz. W umowie zawarto zapis, iż *warunkiem przekazania kolejnej transzy jest przedłożenie przez Wykonawcę miesięcznego rozliczenia wydatkowania co najmniej 80% środków poprzedniej transzy oraz przyjęcie tych dokumentów przez Finansującego.* W treści umowy nie określono sposobu, trybu oraz terminów rozliczenia pozostałych 20% kwoty z każdej z transz przewidzianej umową, z wyjątkiem ostatniej transzy. Zgodnie z ustaleniem z Wykonawcą kwota dziesiątej transzy została pomniejszona o 400 000 zł. IMGW-PIB sukcesywnie przekazywał PGW WP odsetki bankowe od środków pochodzących z dotacji zgodnie z ustaleniami zawartymi w ww. umowie, łączna kwota odsetek wyniosła 5964,99 zł.

(akta kontroli: str. 1240-1270, 1448-1450, 1428-1429, 1431-1434, 1437, 1441, 1443, 1506-1509, 1520-1522, 1581-1612, 1613-1670, 2391-2410)

Finansowanie PSH

W dniu 13 grudnia 2018 r. PIG-PIB przekazał Ministrowi GMiŻS oraz Prezesowi PGW WP plan pracy PSH na 2019 rok z perspektywą na 2020 rok. Zakres zadań PSH został przygotowany w wyniku ustaleń roboczych z przedstawicielami Departamentu Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej MGMiŻS oraz PGW WP. Lista zadań obejmowała działania stałe PSH realizowane w cyklach rocznych oraz działania wieloletnie. Zgodnie z ww. listą zadania na finansowanie ze środków PGW WP oszacowano na kwotę 26 203 000 zł. W piśmie z dnia 25 stycznia 2019 r. skierowanym do MGMiŻS, Prezes PGW WP potwierdził, iż zadanie dotyczące

⁹³ KZGW/KZH/2019/009 o dofinansowanie z dnia 18 stycznia 2019 r.

⁹⁴ KZGW/KZH/2019/009/1 z dnia 27.02.2019 r., KZGW/KZH/2019/009/2 z dnia 23.05.2019 r. oraz KZGW/KZH/2019/009/03 z dnia 16.10.2019 r.

utrzymania bieżącej, podstawowej działalności PSH, którego koszt PIG-PIB oszacował na kwotę 19 192 000 zł, będzie finansowane przez PGW WP. Z pisma z dnia 30 kwietnia 2019 r., skierowanego przez PGW WP do Departamentu Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej MGMIŻŚ wynikało, iż w dniu 23 kwietnia 2019 r. odbyło się spotkanie w Ministerstwie Środowiska, które potwierdziło możliwość uwzględnienia zadań: *Rozbudowa systemu automatycznej aparatury pomiarowej i transmisji danych MWP – wyposażenie 300 punktów sieci obserwacyjno-badawczej wód podziemnych w automatyczne urządzenia pomiarowe oraz Program badań nowych zanieczyszczeń wód podziemnych na potrzeby monitoringu substancji z listy obserwacyjnej* do finansowania w ramach II osi priorytetowej PO LiŚ Ochrona Środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu. Z ww. pisma wynika, że bez zapewnienia finansowania pozostało działanie: *Reambulacja dokumentacji hydrogeologicznych ustalających zasoby dyspozycyjne wód podziemnych wykonanych przed 2012 r.* Zastępca Prezesa PGW WP zasugerowała kontakt z NFOŚiGW w sprawie finansowania ww. działania. W dniu 13 lutego 2019 r. została zawarta umowa⁹⁵ pomiędzy PGW WP a PIG-PIB na finansowanie w 2019 r. działalności PSH na kwotę 19 192 000 zł. Aneksem nr KZGW/KZH/2019/028/1 z dnia 24 października 2019 r. kwota została zwiększona do 19 528 400 zł z przeznaczeniem na częściową realizację zadań: *Strefy ochronne ujęć wód podziemnych – analiza ryzyka i projektowanie. Poradnik metodyczny (część I) – 96 400 zł oraz Reambulacja dokumentacji hydrogeologicznych ustalających zasoby dyspozycyjne wód podziemnych wykonanych przed 2012 r. – 240 000 zł.* Aneksem nr KZGW/KZH/2019/028/2 z dnia 15 listopada 2019 r. w ramach ogólnej kwoty dotacji uwzględniono wydatki majątkowe w kwocie 2 580 000 zł. Większość przesyłanych do PGW WP przez PIG-PIB rozliczeń było przyjmowanych przez Finansującego po uwzględnieniu dodatkowych uwag i złożeniu dodatkowych wyjaśnień. PIG-PIB sukcesywnie przekazywał PGW WP odsetki bankowe od środków pochodzących z dotacji zgodnie z ustaleniami zawartymi w ww. umowie, łączna kwota odsetek wyniosła 24 586,55 zł. Ostateczne rozliczenie dotacji przez PIG-PIB nastąpiło w dniu 2 stycznia 2020 r. Zwrotu niewykorzystanej części dotacji w kwocie 273 630,22 zł PIG-PIB dokonał w dniu 2 stycznia 2020 r.

(akta kontroli: str. 1211-1212, 1206, 1271-1358, 1449, 1581-1612, 1207-1208, 1423-1427, 1442, 2231-2236, 2238, 2182)

W KZGW nie opracowano i nie wdrożono procedur przyjmowania i rozpatrywania wniosków IMGW-PIB i PIG-PIB o dofinansowanie zadań PSHM, PSBBP i PSH. Wniosek w tej sprawie NIK skierowała do Prezesa po przeprowadzonej w PGW WP kontroli nr P/19/001 – *Wykonania budżetu państwa w 2018 roku.*

Zastępca Dyrektora Departamentu Zarządzania Środowiskiem Wodnym wyjaśnił, m.in., że: (...) art. 1 pkt 45 uchyla art. 257 Prawa wodnego, który stanowił, że finansowanie działalności służb państwowych odbywa się na podstawie umów zawieranych przez Wody Polskie odpowiednio z IMGW-PIB oraz PIG-PIB, art. 1 pkt 64 wprowadza zmiany w art. 385 ustawy Prawo wodne. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 385 służby państwowe są finansowane ze środków budżetu państwa w części dotyczącej gospodarki wodnej będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej” a także „Przepisy art. 1 pkt 45 i 64 ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2020 r. W tej sytuacji przygotowywanie i wprowadzanie w życie w PGW WP procedur związanych z finansowaniem służb państwowych, dotyczących przyjmowania i rozpatrywania

⁹⁵ KZGW/KZH/2019/028 z dnia 13.02.2019 r.

wniosków IMGW-PIB i PIG-PIB o dofinansowanie zadań PSHM, PSBBP i PSH (pkt 15.1 pisma KSI.410.006.03.2019/JZ-1), staje się niezasadne z uwagi na to, że wnioski takie już nie będą wpływać do Wód Polskich (...).

(akta kontroli: 1199-1200)

W sprawie działań podejmowanych w celu zapewnienia pełnego finansowania służb państwowych Prezes PGW WP wyjaśnił m.in., że: *Jeśli chodzi o państwową służbę hydrologiczno-meteorologiczną, IMGW-PIB otrzymał blisko 96% kwoty wnioskowanej na PSHM. Jeśli chodzi o pozostałe służby, z uwagi na niedobór środków na ich finansowanie podejmowane były działania mające na celu poprawę sytuacji w tym zakresie. W przypadku państwowej służby hydrogeologicznej w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej odbywały się spotkania z udziałem kierownictwa ministerstwa, kierownictwa Wód Polskich oraz przedstawicieli PIG-PIB, podczas których ustalono m.in. że dwa zadania inwestycyjne PIG-PIB zgłosi do finansowania w ramach osi priorytetowej II Ochrona Środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu (...). Dwa zadania zostały wprowadzone aneksem do umowy zawartej pomiędzy PGW WP a PIG-PIB na finansowanie w 2019 roku działalności państwowej służby hydrogeologicznej, w zakresie możliwym do zrealizowania w bieżącym roku (...). Podobnie w zakresie działalności państwowej służby ds. bezpieczeństwa budowli państwowych. Wody Polskie świadome ryzyk i wychodząc naprzeciw potrzebom w zakresie finansowania zadań psbbp podejmowały działania mające na celu dokonanie niezbędnych zmian w planie finansowym, umożliwiającą realizację założonych w planie na dany rok badań i ocen (...).*

(akta kontroli: 1508-1509)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W KZGW rozliczano transze przekazanych środków finansowych niezgodnie z postanowieniami zawartych umów. Rozliczania w wysokości co najmniej 80% przekazanych transz środków dokonywano narastająco, pomimo że postanowienia umowne określały konieczność rozliczenia co najmniej 80% kwoty poprzedniej transzy, jako wymóg niezbędny dla wypłaty środków finansowych następnej transzy. W efekcie dokonywano wypłaty kolejnej transzy, pomimo iż rozliczenie poprzedniej transzy nie stanowiło co najmniej 80% jej wartości.

Zgodnie z postanowieniem § 3 ust. 5 umów: Nr KZGW/KZH/2019/009 o dofinansowanie z dnia 18 stycznia 2019 r. oraz Nr KZGW/KZH/2019/028 o dofinansowanie z dnia 13 lutego 2019 r.: *Warunkiem przekazania kolejnej transzy jest przedłożenie przez Wykonawcę miesięcznego rozliczenia wydatkowania co najmniej 80% środków poprzedniej transzy oraz przyjęcie tych dokumentów przez Finansującego. Z powyższego zapisu wynika, iż rozliczenia poszczególnych transz powinny dokumentować wydatkowanie co najmniej 80% środków. Spełnienie powyższego wymogu było warunkiem przekazania Wykonawcy kolejnej transzy. Z rozliczeń, które złożył IMiGW-PIB i PIG-PIB wynika, że nie w każdym miesiącu Instytuty wywiązywały się z wyżej przywołanego postanowienia umownego, tj. rozliczenie III transzy wyniosło 23,9% kwoty tej transzy, rozliczenie VIII transzy wyniosło 63,7%, dotyczy pierwszej z wyżej przywołanych umów oraz 75,43 % kwoty IV transzy i 67,4% kwoty V transzy (rozliczenie nr 8 i 9), rozliczenie nr 10 w ramach V transzy wpłynęło do PGW WP 18 grudnia 2019 r., a VI transza została wypłacona 16 grudnia 2019 r., tj. przed wypłaceniem VI transzy poprzednia nie była*

rozliczona w co najmniej 80% – dotyczy drugiej z wyżej przywołanych umów. Pomimo nieprzedłożenia przez Wykonawcę rozliczenia wydatkowania ww. transz w co najmniej 80% kwoty każdej z nich, PGW WP KZGW przekazało odpowiednio następne transze środków, co było niegodne z wyżej przywołanym postanowieniem umownym.

(akta kontroli: 1240-1270, 1271-1358, 1629-1631, 1661-1663, 2225-2226, 1520, 1523)

Dyrektor Departamentu Ekonomicznego wyjaśnił m.in., że: (...) Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie przekazuje kolejną transzę Umowy Nr KZGW/KZH/2019/028 po weryfikacji i zaakceptowaniu przedłożonego przez Wykonawcę (tj. Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy) miesięcznego rozliczenia, potwierdzającego wydatkowanie środków na poziomie co najmniej 80% wcześniej przekazanych transz. Wynika to między innymi z tego, że PIG rozliczając transzę w wysokości 80%, musi w kolejnych sprawozdaniach rozliczyć się również z pozostałych 20% danej transzy. W związku z tym przyjęliśmy, że istotne z perspektywy Dotującego (PGW WP) jest rozliczenie się przez PIG do wysokości 80% wszystkich przekazanych transz narastająco. Dzięki temu mamy na bieżąco kontrolę nad wykorzystaniem całego dofinansowania przekazanemu Instytutowi, a nie tylko poprzedniej transzy.

(akta kontroli: 1524)

Ponadto Prezes PGW WP wyjaśnił m.in., że: (...) W świetle przekazanych przez Państwa zapytań należałoby doprecyzować zapis w § 3 ust. 5 z obowiązującego: „Warunkiem przekazania kolejnej transzy jest przedłożenie przez Wykonawcę miesięcznych rozliczeń potwierdzających wydatkowanie co najmniej 80% środków poprzedniej transzy oraz przyjęcie tych dokumentów przez Finansującego” na następujący: „Warunkiem przekazania kolejnej transzy jest przedłożenie przez Wykonawcę miesięcznych rozliczeń potwierdzających wydatkowanie co najmniej 80% środków poprzednich transz oraz przyjęcie tych dokumentów przez Finansującego”(...).

(akta kontroli: 1569-1570)

W ocenie NIK opisane postępowanie było niezgodne z postanowieniami zawartych umów.

2. W rozliczeniu w ujęciu miesięcznym II kwartału 2019 r., kwoty rozliczenia za poszczególne miesiące: kwiecień – 1 532 538,28 zł, maj – 1 085 089,74 zł, czerwiec – 1 514 148,70 zł były niezgodne z ostatecznym rozliczeniem poniesionych wydatków w II kw. 2019 r. na finansowanie PSH. Suma kwot z poszczególnych miesięcy wyniosła: 4 131 776,72 zł, natomiast kwota wynikająca z rozliczenia II kw. wyniosła: 3 980 093,47 zł.

Prezes PGW WP wyjaśnił, m.in. że: W ramach II kwartału 2019 r. rozliczono kwotę 3 980.093,47 zł. Na taką kwotę opiewa zarówno zestawienie wymienione w pkt 1, jak i suma wydatków wykazanych w zestawieniu faktur. Kwota 3 980 093,47 zł jest kwotą prawidłową, pokrywającą się z rozliczeniami za kwiecień, maj i czerwiec składanymi przez PIG-PIB do PGW Wody Polskie w trybie miesięcznym. W zestawieniu wymienionym w pkt 2 wkradł się błąd. Zamiast danych dla miesięcy kwiecień, maj i czerwiec omyłkowo PIG-PIB wprowadził dane dla miesięcy marzec, kwiecień i czerwiec, co nie zostało wychwycone w toku weryfikacji rozliczenia za II kwartał ani na poziomie PIG-PIB, Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, a także na poziomie

PGW Wody Polskie. Stwierdzona obecnie pomyłka w zestawieniu nie miała natomiast wpływu na dalsze rozliczenia, ponieważ w kolejnych rozliczeniach brana była pod uwagę sumaryczna kwota dla całego kwartału, tj. kwota 3 980.093,47(...).

PIG-PIB przekazał do PGW WP poprawione w dniu 11 grudnia 2019 r. zbiorcze zestawienie dokumentów potwierdzających poniesiono wydatki w II kw. 2019 r., które następnie Prezes PGW WP przekazał kontrolerom NIK wraz z powyższym wyjaśnieniem.

(akta kontroli:1501-1505, 1689)

W ocenie NIK, weryfikacja w KZGW omawianego rozliczenia była nierzetelna.

Ocena cząstkowa

Prezes PGW WP podejmował działania w celu zapewnienia właściwego poziomu finansowania służb państwowych. W KZGW w sposób narastający, tj. niezgodnie z postanowieniami umów, rozliczano transze przekazanych środków finansowych na finansowanie PSHM i PSH, a także w sposób nierzetelny zweryfikowano rozliczenie finansowania PSH za II kwartał 2019 r.

OBSZAR

4. Sprawozdanie z wykonania rocznego planu finansowego PGW WP w 2018 r.

Opis stanu faktycznego

Sprawozdanie z wykonania planu finansowego PGW WP za 2018 r. zostało sporządzone i przekazane w dniu 15 kwietnia 2019 r. Ministrowi Finansów oraz Ministrowi Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej. Sprawozdanie to zostało sporządzone tylko w części A Plan finansowy w układzie memoriałowym bez zawartej w planie finansowym części B Dane uzupełniające⁹⁶.

W dniu 16 kwietnia 2019 r. przedmiotowe sprawozdanie zostało uzupełnione o część B *Dane uzupełniające*. W wyniku przeprowadzonej analizy, Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej zwróciło⁹⁷ się do Dyrektora Departamentu Ekonomicznego PGW WP o uzupełnienie sprawozdania o szczegółowe informacje w zakresie pkt II *Przychody ogółem*, pkt VII *Dotacje z budżetu państwa* oraz pkt VIII *Środki na wydatki majątkowe*, ponieważ *W ocenie Ministerstwa wykonanie wykazane w powyższych pozycjach jest niezgodne z przedłożonymi rozliczeniami dotacji i konieczna jest szczegółowa weryfikacja wykonania przez PGW Wody Polskie.*

W wyniku weryfikacji danych w PGW WP, w dniu 29 kwietnia 2019 r. została złożona korekta sprawozdania, polegająca m.in. na: zmniejszeniu stanu środków obrotowych na początek roku o kwotę 327 096,02 zł stanowiącą równowartość krótkoterminowych rozliczeń międzyokresowych; zmniejszeniu zobowiązań (poz. I.3 sprawozdania) o kwotę 30 487 212,90 zł, tj. równowartość rezerw na zobowiązania, co stanowiło zmniejszenie tej pozycji o 36,8% pierwotnie wykazanej kwoty; zmniejszeniu dotacji z budżetu państwa (poz. II.2) o kwotę 30 600 781,70 zł z równoczesnym zwiększeniem o tę kwotę środków od innych jednostek sektora finansów publicznych (poz. II.4); zwiększeniu pozostałych przychodów (poz. II.5) o kwotę 24 541 387,27 zł, tj. uwzględnieniu w tej pozycji kwoty równowartości odpisów amortyzacyjnych (poz. II.5.3); zwiększeniu pozostałych kosztów funkcjonowania o kwotę 27 899,06 zł (poz. III.1.9) z równoczesnym zmniejszeniem

⁹⁶ Plan finansowy Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie na 2018 r. został ogłoszony w załączniku nr 14 (Tabela 5) do ustawy budżetowej na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r.⁹⁶ Ww. plan składał się z części A *Plan finansowy w układzie memoriałowym* oraz z części B *Dane uzupełniające*.

⁹⁷ Pismem z dnia 24 kwietnia 2019 r. znak MGMiŻŚ.BBF.WR.II.80.2.11.2019.MG

o tę kwotę środków przekazanych innym podmiotom (poz. III.2.1) z powodu błędnej prezentacji danych konta 761 i koniecznością doprowadzenia do zgodności kwoty wynikającej z rozliczenia dotacji; zmniejszeniu dotacji ogółem (poz. VII.1) o kwotę 6 386 800,26 zł, w tym na inwestycje i zakupy inwestycyjne (po. VII.1.6) o kwotę 6 139 572,33 zł wynikające z konieczności prezentacji danych zgodnych z przedłożonym rozliczeniem dotacji; zwiększeniu środków na wydatki majątkowe (poz. VIII) o kwotę 6 163 802,83 zł, w tym zmniejszenie inwestycji i dotacji dla Wód Polskich - wydatków wynikających z dokumentów strategicznych oraz utrzymanie majątku SP (obiekty hydrotechniczne, rzeki, potoki) (poz. VIII.1) o kwotę 2 113 617,35 zł oraz zmniejszeniu inwestycji unijnych (środki unijne) (poz. VIII.3) o kwotę 3 078 360,59 zł; zwiększeniu środków przyznanych innym podmiotom (poz. IX) o kwotę 79 515 524,02 zł wynikającą z uzupełnienia prezentacji danych o środki przekazane innym podmiotom; zmniejszeniu środków obrotowych według stanu na koniec roku (poz. X.1) o kwotę 894 483 194,14 zł, tj. o 60,1%, wynikającemu ze zmniejszenia o krótkoterminowe rozliczenia międzyokresowe, w tym należności krótkoterminowych (poz. X.1.2) o kwotę 892 936 338,15 zł oraz zobowiązań (poz. X.3) w kwocie 3 808 998 021,58 zł, tj. o 91,4%; kwota zmniejszenia obejmuje krótkoterminowe rozliczenia międzyokresowe w kwocie 3 708 069 288,92 zł oraz rezerwy na świadczenia emerytalne i pozostałe rezerwy w kwocie 100 928 732,66 zł. Do korekty dołączono część opisową.

W dniu 7 maja 2019 r. PGW WP przekazało do MGMIŻŚ korektę sprawozdania z wykonania planu finansowego za 2018 r., polegającą na uzupełnieniu omawianego sprawozdania o część E *Informacja nt. nakładów na aktywa trwałe/środków na wydatki majątkowe* oraz o część F *Dane statystyczne (memoriałowo/kasowo)*.

W dniu 15 maja 2019 r. PGW WP przekazało do MGMIŻŚ kolejną korektę sprawozdania z wykonania planu finansowego za 2018 r., polegającą m.in. na zmniejszeniu poz. II.2 *Dotacje z budżetu państwa* o kwotę 623,89 zł z równoczesnym zwiększeniem o tę kwotę poz. II.4 *Środki od innych jednostek sektora*.

Ostatnia korekta *Sprawozdania z wykonania planu finansowego za 2018 r.*, przekazana do MGMIŻŚ w dniu 15 lipca 2019 r., wynikała z badania rocznego sprawozdania finansowego PGW WP za 2018 r. przez biegłego rewidenta. Korekta polegała m.in. na: zmniejszeniu *Przychodów ogółem* (poz. II) o kwotę (-) 69 418 007,98 zł⁹⁸, zwiększeniu poz. III *Koszty ogółem* o kwotę 63 903 349,10 zł, w tym zwiększeniu o tę kwotę poz. III.1 *Kosztów funkcjonowania*.

Największe zmiany w wyniku dokonanych korekt, w porównaniu do danych zawartych w *Sprawozdaniu z wykonania planu finansowego PGW WP za 2018 r.* z dnia 15 kwietnia 2019 r., zostały dokonane w następujących pozycjach *Sprawozdania*:

– zmniejszenia:

- poz. I.3 *Zobowiązania* – o kwotę 30 487 212,90 zł, tj. o 36,8% pierwotnej kwoty;
- poz. II.4 *Środki od innych jednostek sektora* – o kwotę 61 962 202,27 zł, tj. o 61,3%;

⁹⁸ Z tego zwiększenie pozycji II.1.3 *Przychody za usługi wodne wymienione w art. 255 Prawa Wodnego według stawek ujętych w art. 274* o kwotę 5 413 940,17 zł; zmniejszenie pozycji II.2 *Dotacje z budżetu państwa* o kwotę (-) 1 024 814,26 zł; zwiększenie pozycji II.4 *Środki od innych jednostek sektora finansów publicznych* o kwotę 65 563 607,86 zł; zmniejszenie pozycji II.5 *Pozostałe przychody* o kwotę (-) 534 725,79 zł.

- poz. X.1.2 *Należności krótkoterminowe* – o kwotę 892 799 986,80 zł, tj. o 78,4%;
- zwiększenia:
 - poz. II.5 *Pozostałe przychody* – o kwotę 25 076 113,06 zł, co stanowiło 1 167,5% pierwotnej wielkości;
 - poz. III.1.9 *Pozostałe koszty funkcjonowania* - o kwotę 64 828 060,59 zł, co stanowiło 150,9% pierwotnej wielkości.

W *Sprawozdaniu* z wykonania planu finansowego PGW WP za 2018 r. z dnia 15 lipca 2019 r. *Przychody ogółem* (poz. II) wyniosły 1 136 891 264,13 zł, a *Koszty ogółem* (poz. III) – 1 174 859 233,90 zł.

W wyniku dokonanych korekt *Przychody ogółem* zmniejszyły się o 5,8%, a *Koszty ogółem* zwiększyły się o 5,8% w porównaniu do danych zawartych w *Sprawozdaniu* z dnia 15 kwietnia 2019 r. Natomiast wynik netto (poz. VI) wyniósł minus (-) 38 529 390,77 zł (w pierwszej wersji *Sprawozdania* wynik netto był dodatni i wynosił 94 790 403,31 zł).

(akta kontroli str. 518-654, 2437-2491)

Według wyjaśnień Głównego Księgowego, złożonych do Podsekretarza Stanu w MG MiŻŚ⁹⁹, korekta *Sprawozdania z wykonania planu finansowego PGW WP za 2018 r.*, złożona przy piśmie z dnia 15 lipca 2019 r., wynikała głównie z konieczności dokonania prawidłowej kwalifikacji przychodów, w tym po weryfikacji źródeł finansowania poszczególnych przychodów oraz przeniesieniu części dotacji majątkowych na rozliczenia międzyokresowe przychodów, mające wpływ na wynik finansowy, a także z korekty w zakresie stwierdzonego nienaliczenia odsetek od niezapłaconych w terminie należności. Ponadto dokonano korekty w kwalifikacji przejmowanych gruntów i nieruchomości Skarbu Państwa odnosząc ich wartość na zwiększenie funduszu założycielskiego PGW WP, nie zaś jak pierwotnie ujęto te składniki majątku na rozliczenia międzyokresowe przychodów. Skutkowało to zmniejszeniem równowartości odpisów amortyzacyjnych (poz. II.5.3). Zmiana wartości kosztów wynikała przede wszystkim ze zwiększenia *Pozostałych kosztów funkcjonowania* (poz. III.1.9) w związku z zaleceniem biegłego rewidenta dotyczącym zawiązania rezerw m.in. na postępowania sądowe oraz oszacowania odpisów aktualizujących dotyczących środków trwałych w budowie, a także dokonania dodatkowych odpisów aktualizujących należności.

(akta kontroli str. 2479-2485)

Do przedłożonych ww. wyjaśnień Głównego Księgowego PGW WP Biuro Budżetowo-Finansowe w MG MiŻŚ przedstawiło swoje stanowisko, w którym stwierdzono m.in., że *Sprawozdanie finansowe jest „niespójne” z zatwierdzonym przez Panią Minister Annę Moskwę sprawozdaniem z wykonania planu finansowego, które zostało przedłożone Ministrowi Finansów. (...) Błędy w zapisach księgowych PGW WP, ustalone przez biegłego rewidenta badającego księgi, w głównej mierze w zakresie ewidencji przychodów (...) oraz nieprawidłowego ujęcia zdarzeń gospodarczych (dot. środków trwałych w budowie, kapitału założycielskiego, ustalenia należności) w księgach rachunkowych PGW WP doprowadziły do bezwzględnej zmiany wyniku finansowego PGW WP za 2018 rok wykazanego w sprawozdaniu z wykonania planu finansowego (...). Pomimo ustalonych nieprawidłowości PGW WP nie przedłożyło w dopuszczalnym terminie korekty sprawozdania z wykonania planu finansowego za 2018 rok. (...) Przyczyny*

⁹⁹ Pismo z dnia 5 lipca 2019 r. znak KG.3123.3.2019.DS.

popętnionych błędów w ewidencji księgowej PGW WP nie mogą uzyskać akceptacji w świetle nałożonych ustawą o rachunkowości obowiązków głównego księgowego, a przede wszystkim czynności określonych w rozdziale 4 tej ustawy, które w ocenie BBF nie zostały wykonane należycie. Przedłożone argumenty popętnionych błędów w ewidencji mogą wskazywać na brak jednolitych zasad ewidencji księgowej w PGW WP jako nowej jednostki powstałej z dniem 1 stycznia 2018 r. (...) Wobec powyższego, oraz braku przepisów dopuszczających korygowanie zatwierdzonego przez Ministra GMiŻŚ i przedłożonego Ministrowi Finansów sprawozdania PGW Wody Polskie z wykonania planu finansowego za 2018 rok, przedłożone przez zastępcę prezesa Wód Polskich Panią Patrycję Szpak-Lichotą w dniu 19 lipca 2019 roku (znak pisma KEK.311.16.2019.3 z 15.07.2019 r.) skorygowane sprawozdanie z wykonania planu finansowego za 2018 rok nie może być uwzględnione i procedowane dalej.

(akta kontroli str. 2486-2488)

W wyniku przeprowadzonego badania ostatniej wersji Sprawozdania z wykonania planu finansowego PGW WP za 2018 r. z dnia 15 lipca 2019 r., nie stwierdzono aby dane w nim zawarte nie wynikały z ewidencji księgowej.

(akta kontroli str. 566-581, 2443-2473)

W KZGW nie posiadano zatwierdzonego przez Ministra GMiŻŚ Sprawozdania z wykonania planu finansowego PGW WP za 2018 r.

Dyrektor Departamentu Ekonomicznego wyjaśnił, że: Zgodnie z załączonym do pisma DGWiZS.ZF.310.46.1.2019.MKW/AK z dnia 9 sierpnia 2019 r. stanowiskiem Biura Budżetowo-Finansowego w MGMiŻŚ (pismo znak BBF.GK12.312.3.1.2019.MZ.4 z dnia 7 sierpnia 2019 r.), DE w KZGW jedynie został poinformowany o braku przepisów dopuszczających korygowanie zatwierdzonego przez Ministra GMiŻŚ i przedłożonego Ministrowi Finansów sprawozdania PGW WP z wykonania planu finansowego za 2018 r.

(akta kontroli str. 2487, 9171)

W Sprawozdaniu niezależnego biegłego rewidenta dla Ministra Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej z badania Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie wydano opinię z zastrzeżeniem z badania rocznego sprawozdania finansowego PGW WP za 2018 r. Podstawą ww. opinii był fakt, że Jednostka na dzień 31.12.2018 r. nie przeprowadziła inwentaryzacji rzeczowych aktywów trwałych wymaganej art. 26 ust. 1 ustawy o rachunkowości a w toku procedur audytowych nie byliśmy w stanie uzyskać wystarczających i odpowiednich dowodów badania na potwierdzenie istnienia, kompletności i wyceny tej pozycji, i tym samym funduszu założycielskiego, o łącznej wartości 11.934.480.396,69 PLN. Biegły rewident, w ramach opinii o Sprawozdaniu z działalności, stwierdził: Na podstawie wykonanej w trakcie badania pracy, naszym zdaniem, Sprawozdanie z działalności Jednostki jest zgodne z informacjami zawartymi w sprawozdaniu finansowym. Ponadto, w świetle wiedzy o Jednostce i jej otoczeniu uzyskanej podczas naszego badania oświadczamy, że nie stwierdziliśmy w Sprawozdaniu z działalności istotnych zniekształceń.

(akta kontroli str. 582-586)

Minister GMiŻŚ zatwierdził w dniu 1 lipca 2019 r. roczne sprawozdanie finansowe Wód Polskich.

(akta kontroli str. 587-654)

Na podstawie zarządzenia Nr 11/2018 Prezesa PGW WP z dnia 12 lutego 2018 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw organizacyjno-finansowych zostało zlecone

Firmie ADVISER Sp. z o.o. wykonanie raportu z przeprowadzonej w PGW WP oceny stanu organizacji i finansów, obejmującego m.in. weryfikację: bilansu otwarcia; ewidencji majątku; stanu dokumentacji rachunkowej, w tym polityki rachunkowości; statusu windykowanych należności, analizy danych przekazanych przez Pełnomocnika do spraw organizacji Wód Polskich na podstawie protokołu przekazania tych danych; oceny zgodności przeprowadzonych prac, w ramach inwentaryzacji należności i zobowiązań wg stanu na 31 grudnia 2017r., z ustawą o rachunkowości.

Według wyjaśnień p.o. Dyrektora Departamentu Kontroli i Audytu Wewnętrznego: *zadanie zostało zlecone podmiotowi zewnętrznemu ze względu na brak w ówczesnym czasie w PGW WP wystarczająco wykwalifikowanego personelu do dokonania analizy kluczowych funkcji i wyzwań stojących przed organizacją pod kątem obowiązków nałożonych prawem, a jednocześnie potrzeby zweryfikowania przez niezależny zewnętrzny podmiot audytu organizacyjnego i stanu organizacji i finansów w PGW WP w pierwszym okresie działania.*

W toku prowadzonych prac nad sporządzeniem raportu ADVISER Sp. z o.o. stwierdziła m.in., że: mimo zapisów ustawowych PGW WP dysponuje niekompletnym bilansem otwarcia, majątek PGW WP nie został w całości zidentyfikowany i wykazany w ewidencji księgowej; ewidencji księgowa, w tym opracowanie polityki rachunkowości wymagało odpowiedniego przerehabrowania i uzupełnienia, w szczególności dopracowania zakładowego planu kont; konieczność opracowania odpowiednich procedur kontrolingowych pozwalających Zarządowi na bezpośredni nadzór i kształtowanie płynności finansowej PGW WP.

W wyniku przeprowadzonej analizy w omawianym raporcie zawarto rekomendacje dotyczące m.in.:

- stworzenia polityki rachunkowości jako odrębnego dokumentu opisującego przyjęte przez Wody Polskie zasady rachunkowości, umożliwiające skuteczną kontrolę dokonywanych operacji gospodarczych i finansowych oraz usprawniające pracę poszczególnych komórek zajmujących się księgowością jednostki;
- skompletowania dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie inwentaryzacji zgodnie z art. 525 ust. 8 pkt 5 ustawy – Prawo wodne, jak również skompletowanie protokołów zdawczo-odbiorczych wykazujących składniki mienia wraz z dokumentacją, o których mowa w art. 528 ww. ustawy z jednoczesnym przekazaniem komórce odpowiedzialności w zakresie zarchiwizowania dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie inwentaryzacji na 31 grudnia 2017 r. w poszczególnych jednostkach budżetowych funkcjonujących przed wejściem w życie ustawy – Prawo wodne oraz stworzeniem wykazu posiadanej dokumentacji;
- stworzenia pełnego rozliczenia przeprowadzonej inwentaryzacji, a w przypadku stwierdzenia niekompletności tej dokumentacji lub niespełnienia wymagań ustawy o rachunkowości – ponowne przeprowadzenie inwentaryzacji;
- zorganizowanie zarządzenia płynnością w taki sposób, aby Zarząd mógł otrzymywać bieżące informacje o przepływach środków pieniężnych i podejmować decyzje, co do kształtowania przepływów pieniężnych;
- udokumentowania i windykacji należności z okresu poprzedzającego powołanie PGW WP;
- sporządzenia raportu otwarcia dokumentującego status prowadzonych spraw oraz ewidencji księgowej, a także działania podjęte przez Zarząd PGW WP

w przypadku niemożności uzyskania protokołu przeprowadzenia oraz ich zakończenia przez Pełnomocnika do spraw organizacji Wód Polskich.

(akta kontroli str. 2580-2581, 2612-2642, 2658-2659)

W sprawie realizacji rekomendacji i zaleceń, zawartych w ww. raporcie firmy Adviser, Zastępca Prezesa PGW WP ds. Organizacyjno-Ekonomicznych wyjaśniła m.in., że: (...) zrealizowano następujące przedsięwzięcia: w księgach rachunkowych w roku 2018 ujęto wszystkie salda kont według stanu na dzień 01.01.2018 roku w podziale na poszczególne jednostki organizacyjne PGW WP. (...) Proces usprawnienia uzyskiwania protokołów zdawczo-odbiorczych (...) od marszałków (...) obejmował m.in. na: - utrzymywaniu przez poszczególne rzgw stałej współpracy z Likwidatorami/Marszałkami Województw (...) - przygotowaniu się do uzyskania bezpośredniego, elektronicznego i szybkiego dostępu do EGiB. – wyposażeniu rzgw w niezbędny sprzęt i oprogramowanie(głównie gis) pozwalającego na szybkie zweryfikowanie i przejęcie mienia (...) - spotkaniu z Likwidatorami, które odbywały się systematycznie, w przypadku wystąpienia niejasnych sytuacji i podjęcia wspólnych decyzji (...) - (...) wprowadzono w życie politykę rachunkowości oraz zakładowy plan kont (...), - wprowadzano i uaktualniano na bieżąco procedury organizacyjne związane stricte z działalnością finansowo-rachunkową (...), - zweryfikowano należności z okresu poprzedzającego powołanie PGW WP (...) - wydzielono w Departamencie Ekonomicznym Wydział Kontrolingu (...).

(akta kontroli str. 2612-2642, 9999-10001)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Sprawozdanie z wykonania rocznego planu finansowego PGW WP w 2018 r. zostało sporządzone i przekazane w dniu 15 kwietnia 2019 r. Ministrowi Finansów i Ministrowi Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej bez zawartej w planie finansowym części B *Dane uzupełniające*¹⁰⁰, pomimo że zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie¹⁰¹ Wody Polskie sporządzają sprawozdanie z wykonania rocznego planu finansowego w układzie informacji określonych w rocznym planie finansowym.

Powyższa nieprawidłowość została opisana w wystąpieniu pokontrolnym NIK, skierowanym do Prezesa Wód Polskich w dniu 30 kwietnia 2019 r. po przeprowadzonej w PGW WP kontroli P/19/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. NIK w ww. wystąpieniu oceniła, iż powyższe działanie było niezgodne z prawem.

(akta kontroli str. 10002-10068)

2. Prezes PGW WP nie przekazał Ministrowi Finansów czterech korekt *Sprawozdania z wykonania planu finansowego PGW WP za 2018 r.*, pomimo że zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie sprawozdania z wykonania planu finansowego PGW Wody Polskie przekazują ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej i ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych.

(akta kontroli str. 518-581)

¹⁰⁰ Plan finansowy Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie na 2018 r. został ogłoszony w załączniku nr 14 (Tabela 5) do ustawy budżetowej na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r.¹⁰⁰ Ww. plan składał się z części A *Plan finansowy w układzie memoriałowym* oraz z części B *Dane uzupełniające*.

¹⁰¹ Dz. U. poz. 2492.

Dyrektor Departamentu Ekonomicznego wyjaśnił m.in., że „Przekazane dokumenty do MGMIŻŚ z dnia 29 kwietnia 2019 roku, 7 maja 2019 roku, 15 maja 2019 roku, 15 lipca 2019 roku dotyczyły korekt sprawozdań z wykonania Planu finansowego PGW WP za 2018 rok. W związku z powyższym przedmiotowe dokumenty musiały zostać najpierw zweryfikowane przez MGMIŻŚ a następnie w przypadku pozytywnej weryfikacji kolejno skierowane do Ministerstwa Finansów. Zaznaczył także, iż PGW WP nie przekazywało bezpośrednio korekt Sprawozdań z wykonania Planu finansowego za 2018 rok do Ministerstwa Finansów.

Powyższe działanie wynikało z:

- telefonicznych ustaleń pomiędzy PGW WP a MGMIŻŚ. W związku z tym, że uwagi do korekt sprawozdań z wykonania planu finansowego za 2018 rok zgłaszało Ministerstwo Finansów bezpośrednio do MGMIŻŚ, w roboczych ustaleniach pomiędzy pracownikami podjęto decyzję o przekazywaniu korekt Sprawozdań najpierw do MGMIŻŚ, a kolejno potem po pozytywnej weryfikacji do Ministerstwa Finansów (w przedmiotowej sprawie nie były sporządzane notatki służbowe);
- uwag Ministerstwa Finansów bezpośrednio kierowanych do MGMIŻŚ z pominięciem PGW WP (...).”

(akta kontroli str. 2437-2440, 4001-4003)

Zdaniem NIK, sporządzone korekty przedmiotowego *Sprawozdania* zmieniają jego treść (dane) i nie stanowią oddzielnych dokumentów niepowiązanych ani niewpływających na ostateczną zawartość (dane) *Sprawozdania z wykonania Planu finansowego PGW WP*. Stąd też wszelkie korekty przekazywane do MGMIŻŚ, powinny również zostać przekazane Ministrowi Finansów. Wskazany w wyjaśnieniach proces weryfikacji nie usprawiedliwia faktu nieprzekazania przedmiotowych korekt Ministrowi Finansów.

W ocenie NIK było to postępowanie niezgodne z prawem.

3. W PGW WP nie zapewniono skutecznego nadzoru i kontroli nad prawidłowością prowadzenia w KZGW ewidencji księgowej. Powyższe skutkowało koniecznością składania kilkukrotnych korekt *Sprawozdania z wykonania planu finansowego PGW WP za 2018 r.*, w których wykazywano wielomilionowe różnice wartości poszczególnych pozycji sprawozdania, w tym przychodów i kosztów.

Na występujące w omawianym zakresie nieprawidłowości wskazał Główny Księgowy PGW WP w piśmie z dnia 5 lipca 2019 r.¹⁰² skierowanym do Podsekretarza Stanu w MGMIŻŚ. Ponadto liczne błędy w zapisach księgowych (nieprawidłowe ujęcia zdarzeń gospodarczych w księgach rachunkowych) ujawnione zostały przez biegłego rewidenta. W efekcie Ministrowi Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej zostały przedłożone korekty *Sprawozdanie z wykonania planu finansowego PGW WP za 2018 r.*, w których wykazano, stanowiące ponad 5%, różnice w przychodach i kosztach w porównaniu do pierwotnej wersji tego sprawozdania, co doprowadziło do bezwzględnej zmiany wyniku finansowego PGW WP za 2018 r. (z wykazanego zysku w pierwszej wersji do straty w ostatniej wersji sprawozdania).

(akta kontroli str. 518-654)

¹⁰² KG.3123.3.2019.DS.

Główny Księgowy PGW WP wyjaśnił m.in. że (...) korekta sprawozdania finansowego za rok 2018 (...) nie jest niezgodna z obowiązującymi przepisami, gdyż sporządzone w ustawowym terminie sprawozdanie finansowe może podlegać zmianie do czasu jego zatwierdzenia. Korekta sprawozdania finansowego może nastąpić jeżeli po jego sporządzeniu jednostka uzyska istotne informacje, mające wpływ na sprawozdanie. Korekty w PGWWP zostały wprowadzone na podstawie proponowanych przez audytora korekt (...). W przypadku obowiązku korekty, jednostka jest zobowiązana do otwarcia wstępnie zamkniętych ksiąg rachunkowych, w celu wprowadzenia zapisów korygujących. W związku z faktem, iż PGW WP jako państwowa osoba prawna powstała z dniem 01.01.2018 roku na bazie znoszonych państwowych jednostek budżetowych. KZGW stanął przed wyzwaniem związanym z procesem organizowania nowego tworu organizacyjnego, jakim jest Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, przejmowaniem zadań wynikających z Ustawy Prawo Wodne, wdrożeniem nowego systemu informatycznego, którego wdrożenie dla całości PGW WP jako systemu zintegrowanego wymusiło konieczność fundamentalnego przeorganizowania zarówno struktury służb finansowo-księgowych, zadań przez te służby wykonywanych oraz metodologii transferu danych i informacji. (Problemy związane z wdrożeniem systemu oraz permanentne w roku 2018 kłopoty związane z wdrożeniem systemu były już wielokrotnie wyjaśniane NIK na etapie poprzednich kontroli). W systemie informatycznym na bieżąco dokładane były kolejne elementy diagnostyczne pozwalające na wykrywanie błędów w ewidencjonowaniu zdarzeń, wprowadzono kolejne automaty księgowe nie pozwalające na zbyt dużą swobodę księgowania w poszczególnych jednostkach zdarzeń gospodarczych. W związku z powyższym szczególnie w roku 2018 służby finansowo-księgowe w zakresie wskazanym zapytaniem działały na zasadach i w oparciu o akty prawne wyższego rzędu ogólnie obowiązujące (m.in. ustawa o rachunkowości, ustawa o finansach publicznych, ustawa Prawo Wodne, statut PGW WP), w oparciu o dotychczas obowiązujące w jednostkach organizacyjnych przejętych przez PGW WP (regionalne zarządy gospodarki wodnej, zarządy zlewni, nadzory wodne) zasady, jak również o szczegółowe wytyczne przekazywane pisemnie, mailowo bądź ustnie na szkoleniach i odprawach służb finansowo-księgowych PGW WP) (...) Zwiększono zatrudnienie w wydziale finansowo-księgowym KZGW m.in. w celu weryfikacji działań poszczególnych rzgw.

W toku działań organizacyjnych pionu służb księgowych PGW WP opracowano jednolitą dokumentację finansowo-księgową pod postacią polityki rachunkowości, zakładowego planu kont, instrukcji: inwentaryzacyjnej, kasowej, gospodarki mieniem ruchomym, centralizacji rozliczeń VAT, delegacji służbowych, kas fiskalnych, windykacji zawierające elementy kontroli finansowej oraz obiegu dokumentów finansowo-księgowych. Dostosowano również funkcjonalności oprogramowania do możliwości wprowadzenia do ewidencji w sposób automatyczny dużych ilości danych ze zweryfikowanych dokumentów. W roku 2019 na podstawie wcześniejszych wytycznych oraz zarządzeń wdrożono instrukcję obiegu dokumentów finansowo-księgowych. Do prawidłowej realizacji działań związanych z treścią zapytania udzielano również pracownikom jednostek organizacyjnych PGW WP pełnomocnictw zawierających m.in. umocowanie do dokonywania wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych, dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z limitem przyznanym w ramach planu finansowego, gromadzenia i przechowywania dowodów księgowych oraz

pozostałej dokumentacji wymaganej przepisami prawa bilansowego i podatkowego, prowadzenia ewidencji dla celów podatkowych dokumentów. W odpowiedzi na pytanie 3 wskazałem terminy odpraw pionu i spotkań w rzgw związanych z nadzorem i kontrolą nad prawidłowością prowadzonej ewidencji księgowej w KZGW oraz zapisów księgowych dokonywanych w rzgw oraz stosowaniem jednolitych zasad ewidencji księgowej w PGW WP.

(akta kontroli str. 9885-9945)

Z kolei Zastępca Prezesa PGW WP ds. Organizacyjno-Ekonomicznych wyjaśniła m.in., że Nadzór i kontrola nad prawidłowością prowadzonej ewidencji księgowej w KZGW oraz zapisów księgowych w rzgw (...) sprawowany był przede wszystkim zgodnie z przyjętym Regulaminem Organizacyjnym za pośrednictwem Głównego Księgowego PGW WP.

(akta kontroli str. 9999-10001)

W ocenie NIK, przedstawiony stan faktyczny świadczy o niefunkcjonowaniu w PGW WP skutecznych narzędzi kontroli zarządczej w przedmiotowym zakresie.

4. W protokole z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego p.n. „Badanie sprawozdania finansowego za rok 2018 i 2019 Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie” nie ujęto Pani Anny Moskwy, Podsekretarza Stanu w MG MiŻŚ, która wykonywała czynności w ww. postępowaniu zatwierdzając szczegółowy opis przedmiotu zamówienia oraz kryteria i sposób oceny ofert, a także zatwierdzając wybór najkorzystniejszej oferty, co było niezgodne z art. 96 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*¹⁰³.

(akta kontroli str. 2696-2784)

Dyrektor Departamentu Zamówień Publicznych w KZGW wyjaśnił m.in., że Pani Anna Moskwa, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, działająca z upoważnienia Ministra nie została wymieniona w treści Protokołu postępowania, ponieważ nie wykonywała czynności w przedmiotowym postępowaniu w rozumieniu ustawy – *Prawo zamówień publicznych* i w związku z tym nie została wymieniona w treści Protokołu postępowania.

(akta kontroli str. 2822-2826)

Zdaniem NIK, Pani Anna Moskwa, Podsekretarz Stanu w MG MiŻŚ, wykonując wyżej opisane czynności, brała udział w przedmiotowym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego i powinna zostać wymieniona w protokole omawianego postępowania.

W ocenie NIK, opisane wyżej postępowanie było niezgodne z prawem.

5. W KZGW dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty postępowania o udzielenie zamówienia publicznego p.n. „Badanie sprawozdania finansowego za rok 2018 i 2019 Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie”, pomimo że zgodnie z art. 252 ust. 14 ustawy – *Prawo wodne* z 2017 r. minister właściwy do spraw gospodarki wodnej dokonuje wyboru podmiotu uprawnionego do badania rocznego sprawozdania finansowego sporządzanego przez Wody Polskie.

¹⁰³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

Po dokonaniu wyboru najkorzystniejszej oferty w ww. postępowaniu Zastępca Prezesa Wód Polskich zwróciła się pismem z dnia 21 grudnia 2018 r.¹⁰⁴ do Podsekretarza Stanu w MG MiŻS o zatwierdzenie powyższego wyboru przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej.

W ww. piśmie poinformowała również, że: *najkorzystniejszą okazała się oferta (...) Sp. z o.o. Sp. k. na kwotę 388 680,00 zł brutto.*

(akta kontroli str. 2761-2762)

Zastępca Prezesa Wód Polskich wyjaśniła, że: *Pismo z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie zatwierdzenia wyboru biegłego rewidenta przez Ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej zostało skierowane do Pani Anny Moskwy zgodnie z przyjętą drogą służbową.*

Czynność wyboru podmiotu uprawnionego do badania rocznego sprawozdania finansowego, sporządzonego przez Wody Polskie, nie była wykonywana w oparciu o przepisy ustawy Pzp, a wynikała z treści art. 252 ust. 14 ustawy (...) Prawo wodne. W związku z tym, PGW WP po uzgodnieniu z MG MiŻS (pismo BBF.GK.1.80.1.2018.MZ.1) – w załączeniu) przeprowadziło procedurę zgodnie z prawem zamówień publicznych, po czym przedstawiło wyniki Ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej.

(akta kontroli str. 2827-2828)

Zdaniem NIK, mając na uwadze regulację zawartą w art. 252 ust. 14 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. w KZGW, po ustaleniu ofert przedstawionych w ww. postępowaniu, nie powinno się dokonywać wyboru najkorzystniejszej oferty, a przedstawić wszystkie złożone oferty Ministrowi Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w celu dokonania przez niego wyboru podmiotu uprawnionego do badania rocznego sprawozdania finansowego sporządzonego przez PGW WP.

W ocenie NIK, opisane wyżej postępowanie było niezgodne z prawem.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

NIK nie wnosi uwag.

Wnioski

1. Wyznaczenie osoby koordynującej realizację przejęcia majątku Skarbu Państwa od samorządów województw, ustalenie harmonogramu realizacji tego zadania w celu zapewnienia jego rozliczalności, a także zapewnienie jednolitości postępowania kierujących jednostkami organizacyjnymi PGW WP w przedmiotowym zakresie.
2. Zintensyfikowanie w PGW WP prac związanych z: przejmowaniem majątku Skarbu Państwa; potwierdzaniem reprezentacji Skarbu Państwa w stosunku do przejętego mienia; aktualizowaniem wpisów w ewidencji gruntów i budynków oraz ujawnianiem reprezentacji Skarbu Państwa w księgach wieczystych w stosunku do mienia Skarbu Państwa przejętego przez PGW WP od marszałków województw, wojewódzkich samorządowych jednostek

¹⁰⁴ Znak GK.3123.2018.

organizacyjnych, parków narodowych oraz regionalnych zarządów gospodarki wodnej będących państwowymi jednostkami budżetowymi.

3. Ujednolicenie sposobu prowadzenia ewidencji księgowej gruntów pokrytych wodami w zakresie ich wartości.
4. Ujmowanie w księgach rachunkowych PGW WP gruntów pokrytych wodami niezwłocznie po ich formalnym przejęciu.
5. Stosowanie wewnętrznych procedur przy zatrudnianiu zastępców dyrektorów rzgw.
6. Sprawowanie skutecznego nadzoru nad prawidłowością prowadzenia ewidencji księgowej w PGW WP w celu wyeliminowania konieczności dokonywania wielokrotnych korekt dokumentów sporządzanych na podstawie tej ewidencji, w tym sprawozdania z wykonania planu finansowego PGW WP.
7. Przekazanie Ministrowi Finansów wszystkich korekt *Sprawozdania z wykonania planu finansowego PGW WP w 2018 r.*
8. Ujmowanie w protokole postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wszystkich osób wykonujących czynności w danym postępowaniu.
9. Przekazywanie Ministrowi Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej zebranych ofert w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dotyczącego badania rocznego sprawozdania finansowego sporządzonego przez Wody Polskie – w celu dokonania przez Ministra wyboru podmiotu, uprawnionego do badania ww. sprawozdania.
10. Każdorazowe zarządzanie wyjaśnienia przyczyn oraz ustalenia osób winnych stwierdzonej beczynności lub przewlekłości prowadzonego postępowania administracyjnego w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego.
11. Wyeliminowanie przypadków nieterminowego rozpatrywania ponagleń na nieterminowe załatwianie spraw przez organy PGW WP.
12. Zapewnienie skutecznego nadzoru nad terminowością załatwiania spraw dotyczących pozwoleń wodnoprawnych w PGW WP i wyeliminowanie przypadków nieterminowego załatwiania takich spraw.
13. Niezwłoczne wykonanie analizy stanu zatrudnienia oraz obciążenia pracowników zadaniami w związku z przyjętymi w PGW WP w tym zakresie zobowiązaniami.
14. Zapewnienie skutecznego nadzoru nad prawidłowością ustalania i egzekwowania opłat za usługi wodne w jednostkach organizacyjnych PGW WP w celu wyeliminowania przypadków:
 - a) dokonywania zmian ustalonej wysokości opłaty w innej formie niż nowej informacji;
 - b) błędnego ustalania wysokości opłat za usługi wodne;
 - c) nieinformowania stron o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w przypadkach nieterminowego uiszczania należności z tytułu opłat za usługi wodne, a także nieumożliwiania stronom przed wydaniem decyzji wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań;
 - d) nieskutecznego doręczania podmiotom korzystającym z usług wodnych informacji ustalających opłaty za te usługi;

- e) wydawania kilku decyzji o tym samym rozstrzygnięciu, określających zobowiązanie podatkowe z tytułu tej samej opłaty za usługi wodne.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń	Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli. Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Środowiska Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.
Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków	Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. 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, dnia 23 marca 2020 r.

	Najwyższa Izba Kontroli Dyrektor Departamentu Środowiska
Kontrolerzy:	z up.
Jolanta Zielińska Główny specjalista k.p.	Paweł Trzaskowski wicedyrektor
Monika Skrzypiec Główny specjalista k.p.	
Joanna Rogulska Specjalista k.p.	
Krzysztof Dąbrowski Specjalista k.p.	