



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Zasobów Naturalnych

KZN.4120.1.5.2026

Tekst jednolity*

Pan
Mateusz Balcerowicz
Prezes Państwowego Gospodarstwa
Wodnego Wody Polskie
ul. Tytusa Chałubińskiego 8
00-613 Warszawa

Wystąpienie pokontrolne

P/26/001

Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. – wykonanie planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie

*Wystąpienie pokontrolne zmienione zgodnie z treścią uchwały numer KOP-KOR.441.112.2026 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 29 maja 2026 r., z uwzględnieniem sprostowania 2 czerwca 2026 r. oczywistej omyłki pisarskiej w sentencji ww. uchwały, w trybie art. 35c ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, oraz w wyniku sprostowania oczywistych omyłek pisarskich w tekście wystąpienia pokontrolnego, dokonanego 20 maja 2026 r. w trybie art. 35c ust. 1 ww. ustawy

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie¹, ul. Tytusa Chałubińskiego, 800-613 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej

Mateusz Balcerowicz, Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie², od 8 lipca 2025 r.

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła Joanna Kopczyńska, Prezes PGW WP, od 11 stycznia 2024 r. do 7 lipca 2025 r.

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia do 31 grudnia 2025 r. oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej na rok 2025. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2022-2024 okres kontroli obejmuje również te lata.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Departament Zasobów Naturalnych

Kontrolerzy

Damian Pazio, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KZN/30/2026 z dnia 9 stycznia 2026 r.

Norbert Gabarkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KZN/28/2026 z dnia 9 stycznia 2026 r.

Maria Kowalska, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KZN/31/2025 z dnia 9 stycznia 2026 r.

Rafał Ostrowski, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KZN/29/2026 z dnia 9 stycznia 2026 r.

(akta kontroli str. 1-8)

¹ Dalej: „PGW WP”.

² Dalej: „Prezes PGW WP”.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, ze zm.; dalej: „ustawa o NIK”.

II. Zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2025 r. planu finansowego PGW WP pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.

Ocenie podlegały w szczególności:

- planowanie i realizacja przychodów PGW WP,
- planowanie i wykonanie kosztów i wydatków majątkowych oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji,
- wykorzystanie otrzymanych dotacji i środków na realizację programów/projektów finansowanych z budżetu Unii Europejskiej,
- gospodarowanie wolnymi środkami,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2025 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności.

III. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

NIK w formie opisowej ocenia wykonanie planu finansowego PGW WP na 2025 r. w zakresie przychodów i kosztów. PGW WP prawidłowo wykonało plan przychodów na 2025 r. Stwierdzono jednak, że niecelowo wnioskowano w 2025 r. o wypłatę kolejnych transz dotacji podmiotowej na pokrycie kosztów działalności bieżącej, pomimo że posiadano znaczące nadwyżki wolnych środków przez cały okres 2025 r., a zgodnie z art. 252 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne⁵, Wody Polskie prowadzą samodzielną gospodarkę finansową, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów koszty finansowania zadań określonych w przepisach ustawy oraz koszty działalności.

W 2025 r. przychody ogółem PGW WP zrealizowane zostały⁶ w wysokości 2 491 892 tys. zł, co stanowiło 102,3% planu po zmianach. W porównaniu do przychodów ogółem uzyskanych w 2024 r. były one wyższe o 374 777,3 tys. zł, tj. o 17,7%.

Szczegółowym badaniem⁷ objęto 21 należności, łącznie na 7 823,9 tys. zł. Nie stwierdzono nieprawidłowości.

W 2025 r. poniesiono koszty ogółem w wysokości 2 861 673 tys. zł, co stanowiło 87% planu po zmianach i 112% kosztów poniesionych w 2024 r. Koszty funkcjonowania wyniosły 2 858 542 tys. zł (99,8% kosztów ogółem). Ich główne pozycje stanowiły: usługi obce – 965 528 tys. zł (tj. 33,7% kosztów ogółem); amortyzacja – 752 988 tys. zł (26,3% ogółem) i wynagrodzenia – 722 066 tys. zł (tj. 25,2% kosztów ogółem). W zakresie kosztów nie stwierdzono

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz.U. z 2025 r. poz. 960, ze zm., dalej: „u.p.w.”

⁶ Zgodnie ze sprawozdaniem z wykonania planu finansowego PGW WP za 2025 r., przekazanym Ministrowi Finansów i Gospodarki pismem z 15 kwietnia 2026 r. (znak: KFP.313.1.2026).

⁷ Według analizy ryzyka z uwzględnieniem kryterium wartości należności i okresu przeterminowania.

kosztów bez podstawy prawnej, niecelowych, nierzetelnych i niegospodarnych. Natomiast nierzetelnie ustalono wysokości środków finansowych z budżetu środków europejskich niezbędnych do realizacji zaplanowanych 25 zadań inwestycyjnych, a w rezultacie wykorzystano 19% środków UE ujętych w pierwotnym planie na realizację 12 zadań inwestycyjnych.

Kontrolą szczegółową objęto trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, o łącznej wartości (brutto) 598,4 tys. zł. Wszystkie zbadane zamówienia publiczne zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁸ oraz z Regulaminem udzielania zamówień publicznych w PGW WP⁹, a realizacja tych zamówień była zgodna z treścią zawartych umów. Poniesione wydatki były celowe i gospodarne oraz służyły realizacji zadań jednostki.

Analiza 47 dowodów księgowych łącznie na 122 440,3 tys. zł wykazała, że:

- w ośmiu przypadkach przeprowadzona wstępna kontrola operacji gospodarczych nie była dokonana przez głównego księgowego lub jego zastępcę, co było niezgodne z art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰, w związku z art. 54 ust. 3 u.f.p.;
- w trzech przypadkach nie zapewniono dokonania przez głównego księgowego lub zastępcę głównego księgowego wstępnej kontroli umów na etapie ich zawierania przez PGW WP – tj. potwierdzenia, że zobowiązania wynikające z tych umów mieszczą się w planie finansowym jednostki oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych – co było niezgodne z art. 54 ust. 1 pkt 3 u.f.p. w związku z art. 54 ust. 3 u.f.p.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły także:

- dokonania z jednodniowym opóźnieniem zwrotu na rachunek bankowy Ministerstwa Infrastruktury niewykorzystanych środków z trzech dotacji. Było to niezgodne z postanowieniami umów dotacji i skutkowało zapłatą odsetek w wysokości 2,4 tys. zł;
- niezapewnienia skutecznego nadzoru przez Prezesa PGW WP nad dyrektorami zarządów zlewni Wód Polskich w zakresie zakończenia, w ustawowym 30 dniowym terminie 25 postępowań administracyjnych (łączna liczba opóźnień wyniosła 1547 dni) dotyczących wydania zgód wodnoprawnych na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu¹¹ Powyższe opóźnienia skutkować mogą wymierzeniem przez Ministra Infrastruktury kar o łącznej wysokości 1 547 tys. zł (1 tys. zł za każdy dzień opóźnienia);
- nieustanowienia, bez zbędnej zwłoki, projektu porozumienia pomiędzy PGW WP oraz Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska¹², (wraz z procedurą dofinansowania zadań z zakresu gospodarki wodnej realizowanych przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska i wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska¹³, stanowiącą załącznik do ww. porozumienia), co skutkowało koniecznością przesunięcia terminu składania przez

⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm. – dalej: „u.p.z.p.”.

⁹ Zarządzenie nr 91/2020 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie, ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm. – dalej: „u.f.p.”.

¹¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 1222. Dalej: ustawa o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego.

¹² Dalej: „GIOŚ” lub „Główny Inspektor”.

¹³ Dalej: „wioś”.

państwowe jednostki budżetowe¹⁴ wniosków o dofinansowanie w 2026 r. zadań, o których mowa w art. 253 ust. 1 u.p.w.;

- nieuwzględnienie przez Prezesa PGW WP, pomimo braku przeszkód prawnych, wniosku Głównego Inspektora oraz wioś o zawarcie umów wieloletnich, na lata 2025-2026, co wobec długiego procesu uzgodnienia zakresu rzeczowego umów może skutkować brakiem realizacji lub opóźnieniami w realizacji zadań ustawowych o charakterze ciągłym oraz może wpłynąć na zachwianie stabilizacji planowania;
- zaakceptowania przedłożonego przez Głównego Inspektora zbiorczego wykazu zapotrzebowania wioś na dofinansowanie ze środków PGW WP w 2025 r. kontroli i monitoringu w zakresie wdrażania dyrektywy Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego¹⁵ (uwzględniającego uwagi PGW WP) ze zbędną zwłoką.

Sprawozdanie z wykonania planu finansowego PGW WP za 2025 r.; sprawozdanie Rb-40 z wykonania planu finansowego PGW WP; sprawozdanie z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym Rb-BZ2 za 2025 r.; sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z za IV kwartał 2025 r. oraz roczne sprawozdanie uzupełniające o stanie zobowiązań Rb-UZ – sporządzone zostały terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowe¹⁶ kontrolowanej działalności

1. Wykonanie planu finansowego państwowej osoby prawnej

Przychody ogółem zaplanowano w wysokości 2 174 766 tys. zł, z tego najwyższe z dotacji z budżetu państwa (poz. II.2) w wysokości 1 266 367 tys. zł (58,2% ogółu planowanych przychodów) oraz z prowadzonej działalności (poz. II.1) w wysokości 632 452 tys. zł (29,1% ogółu planowanych przychodów), w tym przychody wymienione w art. 255 ust. 1-9 u.p.w. zaplanowano w wysokości 586 345 tys. zł; pozostałe przychody (poz. II.5) w wysokości 187 910 tys. zł (8,6% ogółu planowanych przychodów) i środki od innych jednostek sektora finansów publicznych (poz. II.4) w wysokości 69 648 tys. zł (3,2% ogółu planowanych przychodów).

(akta kontroli str. 742-756, 906-988)

W planie finansowym PGW WP dokonano sześć¹⁷ zmian, z tego pięć na podstawie art. 30 ust. 7 pkt 2 u.f.p., tj. po wyrażeniu zgody przez Ministra Finansów i Gospodarki oraz po uzyskaniu przez

¹⁴ Dalej: „pjb”.

¹⁵ Dz. Urz. WE L 375 z 31.12.1991 r., str. 1, dalej: „dyrektywa azotanowa” lub „dyrektywa 91/676/EWG”.

¹⁶ Oceny częstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych przedstawionych w kolejnych punktach niniejszego rozdziału wystąpienia pokontrolnego. Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę częstkową jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

¹⁷ Zarządzeniem Prezesa nr 28/2024 z dnia 5 lipca 2024 w sprawie wprowadzenia Procedury tworzenia oraz zmian planu finansowego PGW WP uchylono zarządzenie Prezesa nr 11/2019 z dnia 1 kwietnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji w zakresie planowania zadaniowo-finansowego i realizacji budżetu w PGW WP, które ograniczało do 2 razy możliwość zmiany planu finansowego w ciągu roku.

Ministra Infrastruktury opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu, a jedną na podstawie art. 30 ust. 7 pkt 1 u.f.p., tj. za zgodą Ministra Infrastruktury i po poinformowaniu Ministra Finansów i Gospodarki. Żadna zmiana nie była wprowadzona na mocy art. 15zh ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹⁸.

(akta kontroli str. 712-4726, płyta CD)

Planowane przychody zwiększono per saldo o 261 641 tys. zł (12%), na skutek zmian wprowadzonych w nw. pozycjach planu: II.2 Dotacje i subwencje z budżetu państwa – o 247 669 tys. zł; II.5.1.1 Pozostałe przychody, w tym odsetki np. z tytułu udzielonych pożyczek, w tym odsetki od depozytów u Ministra Finansów lub z tytułu skarbowych papierów wartościowych – o 13 972 tys. zł.

(akta kontroli str. płyta CD ze zmianami w PF)

Koszty ogółem zaplanowano w wysokości 3 290 947 tys. zł, z tego najwięcej na koszty funkcjonowania (poz. III.1) w wysokości 3 285 225 tys. zł¹⁹ (99,8% ogółu planowanych kosztów), następnie pozostałe koszty (poz. III.3) w wysokości 2 864 tys. zł²⁰ (0,1% ogółu planowanych kosztów) i koszty realizacji zadań (poz. III.2) w wysokości 2 858 tys. zł²¹ (0,1% ogółu planowanych kosztów).

(akta kontroli str. 9-27, 906-988)

Planowane koszty zwiększono per saldo o 242 074 tys. zł²² na skutek zmian wprowadzonych w nw. pozycjach:

- III.1 koszty funkcjonowania – zwiększenie o 259 352 tys. zł (per saldo), z 3 025 873 tys. zł do 3 285 225 tys. zł, w tym: w poz. III.1.2 materiały i energia – zmniejszenie o 40 125 tys. zł; w poz. III.1.3 usługi obce – zwiększenie o 244 544 tys. zł; w poz. III.1.4 wynagrodzenia – zmniejszenie o 1979 tys. zł; w poz. III.1.6 składki – zmniejszenie o 658 tys. zł; w poz. III.1.9 pozostałe koszty – zwiększenie o 57 570 tys. zł;
- III.2 koszty realizacji zadań – zmniejszenie kosztów o 1 342 tys. zł, z 4 200 tys. zł do 2 858 tys. zł;

Wprowadzone zmiany spowodowały, że zmianie uległ planowany wynik finansowy netto na koniec 2025 r. – zmniejszeniu uległa strata o 32 567 tys. zł²³. Ponadto w planie finansowym dokonano także zmian m.in. w:

¹⁸ Dz. U. z 2025 r. poz. 764, ze zm.

¹⁹ W tym: amortyzacja w wysokości 874 107 tys. zł, materiały i energia w wysokości 139 972 tys. zł, usługi obce w wysokości 1 137 589 tys. zł, wynagrodzenia w wysokości 738 046 tys. zł, świadczenia na rzecz osób fizycznych w wysokości 9 607 tys. zł, składki w wysokości 148 719 tys. zł, podatki i opłaty w wysokości 12 755 tys. zł i pozostałe koszty funkcjonowania w wysokości 224 430 tys. zł.

²⁰ W tym środki przekazane innym podmiotom w wysokości 2 858 tys. zł.

²¹ W tym środki na wydatki majątkowe w wysokości 2 864 tys. zł.

²² Z 3048 873 tys. zł na 3 290 947 tys. zł.

²³ Z -974 107 tys. zł na 854 541 tys. zł.

- poz. VII.1. dotacje i subwencje ogółem – zwiększenie o 627 445 tys. zł²⁴, wynikające m.in. z uszczegółowienia zakresu rzeczowego zadania oraz koniecznego do wykonania zakresu robót;
- poz. VIII środki na wydatki majątkowe – zwiększenie o 498 618 tys. zł²⁵, wynikające m.in. z uruchomienia projektów inwestycyjnych finansowanych z dotacji dla Wód Polskich;
- poz. IX środki przyznane innym podmiotom – zmniejszenie o 17 278 tys. zł²⁶, wynikające m.in. z modyfikacji zaplanowanych kwot do przekazania dla wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska. Korekta została wprowadzona w celu racjonalizacji planu finansowego i uniknięcia angażowania środków, które nie będą wykorzystane.

1.1. Wykonanie planu przychodów

Opis stanu faktycznego

W 2025 r. przychody ogółem PGW WP zrealizowane zostały w wysokości 2 491 892 tys. zł, co stanowiło 102,3% planu po zmianach i 114,6% planu określonego ustawą budżetową na 2025 r. W porównaniu do przychodów ogółem uzyskanych w 2024 r. były one wyższe o 374 777,3 tys. zł, tj. o 17,7%.

(akta kontroli str. 708-711, 727-728)

W strukturze zrealizowanych w 2025 r. przychodów największy udział, tj. 59,6% (1 484 048 tys. zł) miały przychody z dotacji z budżetu państwa (poz. II.2). Stanowiły one 98% kwoty ujętej w planie po zmianach (1 514 036 tys. zł) i były o 349 888 tys. zł (30,8%) wyższe od wykonania w 2024 r. Źródłami tych przychodów były m.in.: dotacje podmiotowe na pokrycie kosztów działalności statutowej w wysokości 793 625 tys. zł; dotacje celowe na realizację zadań statutowych – 618 760 tys. zł; środki Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności na realizację projektu pn.: „Inwentaryzacja urządzeń melioracji wodnych oraz zmeliorowanych gruntów na terenie wybranych Zarządów Zlewni Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie” – 68 009 tys. zł. Główna księgowa, dyrektor Departamentu Finansowo-Księgowego²⁷ wyjaśniła, że: „Wyższe wykonanie w 2025 r. (...) w stosunku do kwoty zaplanowanej na ten rok w ustawie budżetowej wynika z uruchomienia w trakcie roku budżetowego rezerw celowych oraz zawarcia dodatkowych umów dotacji, które zwiększyły poziom dostępnych środków finansowych. W efekcie możliwe było sfinansowanie zadań wymagających wsparcia ponad pierwotnie planowany limit. Wyższe wykonanie r/r wynika z konieczności zapewnienia środków na realizację zadań związanych z usuwaniem skutków powodzi, których skala w trakcie roku okazała się wyższa niż zakładano na etapie planowania.”

Zastępca Prezesa ds. Ekonomicznych i Organizacyjnych niecelowo wnioskował w 2025 r. o wypłatę kolejnych transz dotacji podmiotowej na pokrycie kosztów działalności bieżącej, pomimo że posiadał znaczące nadwyżki wolnych środków przez cały okres 2025 r., a zgodnie z art. 252 ust. 1 u.p.w., Wody Polskie prowadzą samodzielną gospodarkę finansową, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów koszty finansowania zadań określonych w przepisach ustawy oraz koszty działalności (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone

²⁴ Z 2 202 941 tys. zł na 2 830 386 tys. zł.

²⁵ Z 1 002 104 tys. zł na 1 500 722 tys. zł.

²⁶ Z 23 000 tys. zł na 5 722 tys. zł.

²⁷ Dalej: „DFK”.

nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 109-146, 708-711, 727-728, 774-779)

Przychody z prowadzonej działalności (poz. II.1) stanowiły 27,1% (676 643 tys. zł) uzyskanych przychodów oraz 107% kwoty ujętej w planie po zmianach i były o 2,7% niższe od wykonania w 2024 r. (695 499 tys. zł). Źródłami tych przychodów były wpływy z tytułu:

- przychodów wymienionych w art. 255 pkt 1-9 u.p.w. (poz. II.1.1) w wysokości 638 167 tys. zł, tj. 108% planu po zmianach (586 345 tys. zł) i 98,7% wykonania w 2024 r. (646 668,2 tys. zł), w tym:
 - opłat za usługi wodne oraz opłat podwyższonych (poz. II.1.1.1) w wysokości 503 039 tys. zł, tj. 102,5% planu po zmianach i 92% wykonania w 2024 r.;
 - najmu i dzierżawy oraz z innych umów o podobnym charakterze obejmujących składniki majątkowe Skarbu Państwa oraz inne przychody z tytułu gospodarowania mieniem Skarbu Państwa związanym z gospodarką wodną w wysokości 32 096 tys. zł, tj. 132% planu po zmianach i 103% wykonania w 2024 r. Główna księgowa, dyrektor Departamentu Finansowo-Księgowego²⁸ wyjaśniła, że: „Wyższy poziom wykonania przychodów z tytułu najmu, dzierżawy oraz innych umów o podobnym charakterze, obejmujących składniki majątkowe Skarbu Państwa, jak również innych przychodów z gospodarowania mieniem Skarbu Państwa (...) wynika ze zmiennego charakteru tych wpływów. Są one pochodną zarówno obowiązujących umów wieloletnich, jak i liczby wniosków o zawarcie nowych umów kierowanych w danym roku do poszczególnych RZGW [Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej – przypis kontrolera]. (...) W przypadku obowiązujących umów dzierżawy, zgodnie z Procedurami gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, wysokość opłat podlega corocznej waloryzacji o średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszany przez Prezesa GUS. Wskaźnik ten nie jest znany w momencie przygotowywania planu finansowego. W 2025 r. został on ogłoszony komunikatem Prezesa GUS z dnia 15.01.2025 r. i wyniósł 103,6, co oznacza wzrost cen o 3,6%. Waloryzacja ta przełożyła się na wyższy niż planowano poziom wykonanych przychodów.”;
- partycypacji w kosztach utrzymywania wód lub urządzeń wodnych w wysokości 28 369 tys. zł, tj. 97% planu po zmianach i 100,5% wykonania w 2024 r.;
- opłaty legalizacyjnej w wysokości 5 282 tys. zł, tj. 194% planu po zmianach i 115,6% wykonania w 2024 r. Główna księgowa, dyrektor DFK wyjaśniła, że: „Wyższe wykonanie przychodów z tytułu opłaty legalizacyjnej w 2025 r. wynika przede wszystkim z ujawnienia – zarówno podczas interwencji, jak i na skutek zgłoszeń osób postronnych zwiększonej liczby urządzeń wodnych wykonanych bez wymaganego prawem pozwolenia wodnoprawnego lub bez wymaganego zgłoszenia wodnoprawnego. W konsekwencji właściciele tych urządzeń podjęli działania zmierzające do ich legalizacji na podstawie art. 190 ustawy Prawo wodne, co przełożyło się na wzrost wpływów z tytułu opłaty legalizacyjnej. Do zwiększonej liczby składanych wniosków o legalizację przyczyniły się

²⁸ Dalej: „DFK”.

również działania informacyjne i kontrolne prowadzone przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie. (...) Dodatkowo (...) zwiększona została liczba kontroli gospodarowania wodami, co zintensyfikowało wykrywalność nieprawidłowości. Istotnym czynnikiem motywującym właścicieli urządzeń do legalizacji była również możliwość nałożenia administracyjnej kary pieniężnej w przypadku braku podjęcia stosownych działań. Powyższe okoliczności wpłynęły zarówno na wyższy poziom przychodów w stosunku do planu na 2025 r. (o 93,6%), jak i na wzrost przychodów w odniesieniu do wykonania za 2024 r. (o 15,6%). (...).”;

- opłaty za udzielenie zgody wodnoprawnej w wysokości 17 840 tys. zł, tj. 154% planu po zmianach i 120,3% wykonania w 2024 r. Główna księgowa, dyrektor DFK wyjaśniła, że: „Wyższe wykonanie przychodów z tytułu opłaty za udzielenie zgody wodnoprawnej w 2025 r., zarówno w stosunku do wartości zaplanowanych (o 54,2%), jak i w odniesieniu do wykonania za 2024 r. (o 20,3%), wynika z większej niż przewidywano liczby złożonych wniosków o dokonanie zgłoszenia wodnoprawnego oraz wniosków o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego. Przy planowaniu przychodów przyjęto szacunki oparte na potencjalnej liczbie zgłoszeń i wniosków wpływających do organów Wód Polskich oraz na analizie danych historycznych za lata 2020–2024. Rzeczywista liczba złożonych wniosków w 2025 r. okazała się jednak wyższa od założeń planistycznych, co bezpośrednio przełożyło się na zwiększony poziom uzyskanych przychodów.”;
- administracyjnych kar pieniężnych nakładanych przez Wody Polskie w wysokości 30 695 tys. zł, tj. 574% planu po zmianach; w 2024 r. nie było wpływów z tego tytułu. Główna księgowa, dyrektor DFK wyjaśniła, że: „Znacznie wyższe wykonanie przychodów z tytułu administracyjnych kar pieniężnych w 2025 r. w porównaniu z planem (o 474,4%) wynika z faktu, że instrument ten został wprowadzony dopiero z dniem 1 stycznia 2024 r. Jako nowe narzędzie finansowe, nieposiadające wcześniejszych danych historycznych, nie pozwalał on na wiarygodne oszacowanie oczekiwanej liczby i wartości kar, które mogły zostać wymierzone w 2025 r. za naruszenia przepisów ustawy Prawo wodne. Plan finansowy na 2025 r. przygotowywano w połowie 2024 r., kiedy to nie istniały jeszcze miarodajne informacje dotyczące skali stosowania administracyjnych kar pieniężnych, częstotliwości wykrywania naruszeń ani ich średniej wartości. (...) Rzeczywista liczba stwierdzonych naruszeń oraz wymierzonych kar w 2025 r. okazała się znacznie wyższa od założeń przyjętych na etapie planowania, co bezpośrednio przełożyło się na wyższy niż planowano poziom uzyskanych wpływów.”;
- działalności gospodarczej (poz. II.1.2) w wysokości 37 664 tys. zł, tj. 83% planu po zmianach (45 615 tys. zł) i 79% wykonania w 2024 r. (47 685 tys. zł). Główna księgowa, dyrektor DFK wyjaśniła, że: „Niższy poziom wykonania przychodów z działalności gospodarczej w 2025 r. w stosunku do 2024 r. wynika przede wszystkim z ograniczonej produkcji energii elektrycznej spowodowanej niekorzystnymi warunkami hydrologicznymi. Utrzymujące się w analizowanym okresie niskie przepływy wód przełożyły się na niższą generację energii w elektrowniach wodnych, co bezpośrednio ograniczyło osiągnięte przychody. Dodatkowo, w części obiektów wystąpiły okresowe przestoje związane z awariami oraz koniecznością przeprowadzenia remontów, co również wpłynęło na zmniejszenie wolumenu wyprodukowanej energii. Kolejnym czynnikiem obniżającym przychody były niższe ceny

energii elektrycznej w 2025 r. w porównaniu do wysokich cen obserwowanych na początku 2024 r. (...).”;

- pozostałych przychodów (poz. II.1.3) w wysokości 812 tys. zł, tj. 165% planu po zmianach (492 tys. zł) i 70,8% wykonania w 2024 r. (1 146,5 tys. zł). Główna księgowa, dyrektor DFK wyjaśniła, że: „(...) Struktura tych przychodów jest zmienna i zależna od bieżącego zapotrzebowania oraz liczby składanych wniosków, co utrudnia ich precyzyjne oszacowanie na etapie planowania. Głównym źródłem pozostałych przychodów są wpływy uzyskiwane z taryfy za wydanie decyzji dotyczących zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. W 2024 r. wyniosły one 878 tys. zł, natomiast w 2025 r. osiągnęły poziom 426,1 tys. zł (49%). Pozostałą część przychodów stanowią wpływy z tytułu udostępniania informacji (201 tys. zł) oraz z tytułu udostępniania dokumentacji (185 tys. zł). Wyższe wykonanie przychodów w stosunku do planu na 2025 r. (o 65,1%) wynika z większej niż prognozowano liczby wniosków i zapotrzebowania na usługi stanowiące podstawę naliczenia tych opłat. Jednocześnie niższy poziom przychodów w porównaniu z wykonaniem za 2024 r. (spadek o 29,2%) jest efektem istotnie niższych wpływów z tytułu opłat taryfowych w 2025 r., stanowiących główną część tej kategorii.”.

(akta kontroli str. 109-146, 708-711, 727-728, 774-779)

Osiągnięte przychody stanowiły również wpływy z tytułu:

- środków otrzymanych z UE (poz. II. 3) w wysokości 1 180 tys. zł, tj. 6% planu po zmianach (18 389 tys. zł) i 25,4% wykonania w 2024 r. (4 651,7 tys. zł). Główna księgowa, dyrektor DFK wyjaśniła, że: „Niższe wykonanie w 2025 r. (...) wynika przede wszystkim z harmonogramu realizacji projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej oraz z zasad przekazywania środków unijnych. Środki w tej pozycji ujmowane są w momencie ich faktycznego wpływu na rachunek PGW Wody Polskie i są ściśle powiązane z poziomem ponoszonych wydatków kwalifikowalnych oraz terminami składania i rozliczania wniosków o płatność w ramach poszczególnych projektów. Dodatkowo w części projektów wystąpiły przesunięcia harmonogramów realizacji, wynikające m.in. z wydłużenia procedur administracyjnych oraz zakupowych, co spowodowało przesunięcie części wydatków kwalifikowalnych, a tym samym również płatności ze środków UE, na kolejne lata realizacji projektów.”;
- środków od innych jednostek sektora finansów publicznych (poz. II.4) w wysokości 13 135 tys. zł, tj. 19% planu po zmianach (69 648 tys. zł) i 63,8% wykonania w 2024 r. (20 590,4 tys. zł), na które składały się m.in. dofinansowanie projektów realizowanych w ramach Programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021–2027²⁹ oraz w ramach Funduszy Europejskich dla Podkarpacia 2021-2027; środki na realizację projektów badawczo-rozwojowych w ramach Rządowego Programu Strategicznego Hydrostrateg, środki na realizację projektu LIFE Pilica współfinansowanego przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej³⁰. Główna księgowa, dyrektor DFK wyjaśniła, że: „(...) W części projektów planowanych do realizacji w ramach programu FEnIKS

²⁹ Dalej: „FEnIKS”.

³⁰ Dalej: „NFOŚiGW”.

oraz regionalnych programów operacyjnych wystąpiły przesunięcia harmonogramów realizacji oraz etapów zawierania umów o dofinansowanie. (...) W przypadku projektu „Inteligentny system wyznaczania drogi wodnej dla żeglugi śródlądowej zwiększający bezpieczeństwo nawigacji, uzupełniony o możliwość dynamicznego pozyskiwania danych hydrologicznych i fizyko-chemicznych” nastąpiła zmiana głównego konsorcjanta projektu. W związku z koniecznością aktualizacji dokumentacji projektowej oraz finalizacją nowej umowy konsorcjum, która jest procedowana w bieżącym roku budżetowym, pozyskiwanie środków w poprzednim roku było czasowo wstrzymane. (...). W przypadku części przedsięwzięć realizowanych w ramach programu Hydrostrateg środki finansowe uruchamiane są w miarę postępu rzeczowego prac badawczo-rozwojowych oraz zgodnie z harmonogramami określonymi w umowach projektowych. (...) W przypadku projektu „Wdrażanie Planu gospodarowania wodami w dorzeczu Wisły na przykładzie zlewni Pilicy (LIFE Pilica)” środki współfinansowania z NFOŚiGW uruchamiane są zgodnie z postępowaniem rzeczowym realizacji projektu. (...).”;

- pozostałych przychodów (poz. II.5) w wysokości 316 886 tys. zł, tj. 157% planu po zmianach (201 882 tys. zł) i 120,9% wykonania w 2024 r. (262 212,4 tys. zł), na które składały się: odsetki na rachunkach bankowych wynikających z konsolidacji finansów publicznych, pozostałe przychody finansowe niepodlegające kosztom uzyskania przychodów (NKUP), odsetki od nieterminowych zapłat, przychody odpowiadające wysokości odpisów amortyzacyjnych środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych, korekty odpisów aktualizujących należności, wpływy ze sprzedaży zlikwidowanych składników majątkowych, otrzymane kary umowne, zrealizowane dodatnie różnice kursowe. Główna księgowa, dyrektor DFK wyjaśniła, że: „Z uwagi na specyfikę przychodów ujmowanych w tej pozycji planu oraz ich zależność od zdarzeń trudnych do przewidzenia – takich jak identyfikacja nadwyżek majątku, wynik postępowań sądowych, wysokość naliczanych kar umownych lub nakładanych administracyjnych kar i grzywien, a także rozwiązanie rezerw – dokładne zaplanowanie poziomu wpływów w tej pozycji nie jest możliwe. W 2025 r. czynniki te ukształtowały poziom wykonania wyższy zarówno od planu po zmianach, jak i od wykonania w roku 2024.”.

Kwota otrzymanych i wydatkowanych w 2025 r. dotacji na inwestycje i zakupy inwestycyjne niezaliczanych do przychodów wyniosła 1 053 025 tys. zł.

(akta kontroli str. 109-146, 708-711, 727-728, 774-779)

Stan należności i postępowanie egzekucyjne

Należności ogółem według stanu na 31 grudnia 2025 r. wyniosły 326 516 tys. zł i w porównaniu z 2024 r. były wyższe o 44 676,2 tys. zł, tj. o 15,6%. Należności krótkoterminowe wyniosły 311 577 tys. zł i były wyższe o 48 178,4 tys. zł (tj. o 18,3%) niż w 2024 r. Należności krótkoterminowe stanowiły głównie opłaty za usługi wodne oraz opłaty podwyższone³¹ w wysokości 203 551,7 tys. zł (wzrost – o 12 525,8 tys. zł w porównaniu do stanu na koniec 2024 r. – był uzależniony od liczby obowiązujących i wydanych pozwoleń wodnoprawnych oraz informacji o ilości zrzutów ścieków oraz wydanych decyzji w sprawie opłaty podwyższonej przez wioś). Należności długoterminowe wyniosły 14 939 tys. zł i były niższe od stanu na koniec 2024 r. o

³¹ O której mowa w art. 280 pkt 2 u.p.w.

3508,2 tys. zł, tj. o 19%. Wśród należności długoterminowych główny tytuł stanowiły opłaty melioracyjne i inwestycyjne w wysokości 6931,5 tys. zł (zmniejszenie o 2169,7 tys. zł w porównaniu do stanu na koniec 2024 r.).

(akta kontroli str. płyta CD z EZD, 109-146, 488-492, 780-790)

W 2025 r. w Wydziale Windykacji i Egzekucji Należności³² w KZGW PGW WP prowadzono łącznie 2 930³³ spraw dotyczących należności, przekazanych do windykacji łącznie na 12 785,7 tys. zł³⁴. W WWiEN prowadzono rejestry spraw cywilnoprawnych i publicznoprawnych w celu realizacji czynności, o których mowa w art. 15 § 1 oraz art. 26 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³⁵. W 2025 r. sporządzono:

- 445 wezwań do zapłaty uwzględniających 626 należności cywilnoprawnych łącznie na 5278,3 tys. zł, z tego spłacono 247 wezwań (w których uwzględniono 297 należności) na łączną kwotę 1686,2 tys. zł. Dla pozostałych 177 (z 785) należności w wysokości 197,1 tys. zł nie sporządzono wezwań do zapłaty, a w celu ich egzekucji podjęto m.in. działania polegające na: weryfikacji zasadności dochodzonych należności (w tym analiza dokumentacji źródłowej); prowadzenie korespondencji wyjaśniającej z właściwymi jednostkami organizacyjnymi (RZGW) oraz dłużnikami; ustalanie aktualnej sytuacji prawnej zobowiązanych (w tym informacji o postępowaniach upadłościowych lub restrukturyzacyjnych); uzupełnianie braków formalnych i dokumentacyjnych; podejmowanie czynności zmierzających do ewentualnego przekazania spraw do dalszej obsługi prawnej lub ich zakończenia w przypadku stwierdzenia braku zasadności dochodzenia należności;
- 146 pozwów do zapłaty obejmujących 205 należności łącznie na 274,7 tys. zł, z których spłacono 27 pozwów obejmujących 41 należności na łączną kwotę 56,2 tys. zł. Nie sporządzono pozwów o zapłatę 166 niespłaconych należności cywilnoprawnych na 3450,5 tys. zł, dla których sporządzono wezwania do zapłaty. Zastępca dyrektora Departamentu Korzystania z Wód wyjaśnił, że nie sporządzono pozwów o zapłatę 166 niespłaconych należności cywilnoprawnych (dla których sporządzono wezwania do zapłaty) z powodu m.in. braku potwierdzenia doręczenia wezwania, od którego uzależnione są dalsze czynności, tj. sporządzenie przez komórkę windykacyjno-egzekucyjną pozwu; zwrotu należności po sporządzeniu wezwania (zwrócono 19 należności na kwotę 81,5 tys. zł); anulowania należności po sporządzeniu wezwania (dotyczy dwóch należności na kwotę 0,6 tys. zł); zawieszenia postępowania (m.in. na wniosek RZGW zawieszono pięć należności na kwotę 110,6 tys. zł);
- 999 upomnień do zapłaty uwzględniających 1883 należności publicznoprawnych na łączną kwotę 6 086,6 tys. zł, z tego spłacono 266 upomnień obejmujących 493 należności, łącznie na 3145,1 tys. zł. Nie sporządzono upomnień dla 434 (z 2145) należności publicznoprawnych łącznie na 1 496 tys. zł, a w celu ich egzekucji podjęto m.in. następujące działania: wystawienie upomnienia po upływie terminu płatności należności; zwrot sprawy celem

³² Dalej: „WWiEN”.

³³ W tym 785 cywilnoprawnych i 2145 publicznoprawnych.

³⁴ W tym 5 385,8 tys. zł cywilnoprawnych i 7 399,9 tys. zł publicznoprawnych.

³⁵ Dz. U. z 2026 r. poz. 268.

przeprowadzenia prawidłowo postępowania administracyjnego; zwrot sprawy w celu ustalenia spadkobierców i ewentualnego wydania decyzji o zakresie odpowiedzialności spadkobierców; zwrot należności, które winny być objęte spisem wierzytelności; zawiadomienie syndyka/zarządcy/nadzorcy układu o nieuregulowanych należnościach powstałych po dniu ogłoszenia upadłości/ po dniu układowym;

- 1049 tytułów wykonawczych uwzględniających 1315 należności łącznie na 2671,4 tys. zł, z tego spłacono 598 tytułów obejmujących 718 należności łącznie na 1683,8 tys. zł; nie wystawiono tytułów wykonawczych dla 173 niespłaconych należności publicznoprawnych na 247 tys. zł, dla których wysłano upomnienia do zapłaty. Zastępca dyrektora Departamentu Korzystania z Wód wyjaśnił m.in., że: dla 71 należności (na 29,8 tys. zł) nie wystawiono tytułów wykonawczych, ponieważ nie wróciło jeszcze zwrotne potwierdzenie odbioru upomnienia lub konieczne było złożenie wniosku o udostępnienie danych z rejestru PESEL/mieszkańców, celem ustalenia danych zobowiązanego niezbędnych do wystawienia tytułów wykonawczych; dla dwóch należności (na 44 tys. zł) wstrzymano działania z uwagi na uchylenie decyzji przez WSA i oczekiwanie na wyrok NSA; dla 28 należności (na kwotę 32 tys. zł) wysłano informacje o wymagalnych należnościach, ponieważ były to należności powstałe po otwarciu postępowań upadłościowych/restrukturyzacyjnych; 10 należności (na 3,6 tys. zł) zostało zwróconych z uwagi na śmierć zobowiązanego po dniu wysłania upomnienia, błędne oznaczenie zobowiązanego na nocie odsetkowej, likwidację spółki, wadliwe przeprowadzone postępowanie ujawnione po otrzymaniu upomnienia przez stronę wskazaną w decyzji; dla 36 należności (na 29,8 tys. zł) nie upłynął jeszcze termin na wystawienie tytułu wykonawczego; dla 10 administracyjnych kar pieniężnych (na 30,6 tys. zł), które uregulowane zostały częściowo po otrzymaniu upomnienia wstrzymano działania do czasu wejścia w życie nowego zarządzenia windykacyjnego, celem prawidłowego rozliczenia wpłat częściowych i prawidłowego naliczenia kwoty brakującej.

W 2025 r. w wyniku postępowań windykacyjnych uzyskano spłatę 274 (z 785) należności cywilnoprawnych łącznie na 1415,9 tys. zł, zawieszono jedną (z 785) spraw dotyczących należności cywilnoprawnych na 0,045 tys. zł. Ponadto spośród 2145 należności publicznoprawnych spłacono 864 łącznie na 4747,8 tys. zł, dziewięć spraw łącznie na 638,7 tys. zł zostało zawieszonych. Według stanu na 31 grudnia 2025 r. 320 (z 785) należności cywilnoprawnych (łącznie na 3564,1 tys. zł) oraz 923 (z 2145) należności publicznoprawnych łącznie na 1862,3 tys. zł przekazanych do windykacji WWiEN w 2025 r. pozostało niespłaconych.

(akta kontroli str. 786-807)

W 2025 r. w PGW WP wydano 48 decyzji w sprawie udzielenia ulg w spłacie należności łącznie na 738,0 tys. zł, w tym: pięć decyzji o umorzeniu należności w wysokości od 2,1 tys. zł do 144,0 tys. zł – razem 173,7 tys. zł; 19 decyzji o rozłożeniu należności na raty w wysokości od 0,3 tys. zł do 95,6 tys. zł – razem 439,8 tys. zł; 24 decyzje o odroczeniu terminu płatności należności w wysokości od 0,4 tys. zł do 41,1 tys. zł – razem 124,5 tys. zł. Badaniem szczegółowym objęto cztery postępowania łącznie na 299,9 tys. zł, tj. 40,6% wszystkich należności wobec których zastosowano ulgi w spłacie, w tym: dwa w sprawie umorzenia należności (na 144,0 tys. zł oraz 19,2 tys. zł); jedno w sprawie rozłożenia na raty należności (na 95,6 tys. zł); jedno w sprawie odroczenia należności (na 41,1 tys. zł). Każde z objętych szczegółowym badaniem postępowań stanowiło postępowanie o najwyższej wartości spośród postępowań w sprawie: umorzenia

należności; rozłożenia należności na raty; odroczenia należności. Szczegółowe badanie postępowań wykazało, że każde z nich zostało przeprowadzone zgodnie z zarządzeniem nr 8/2025 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 19 lutego 2025 r. w sprawie stosowania ulg w spłacie należności w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie³⁶. Decyzje (trzy) o udzieleniu ulgi w spłacie należności wydano prawidłowo, tj. m.in. na podstawie art. 67a § 1 pkt 1, pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa³⁷, art. 190 ust. 10, art. 300 ust. 1 i ust. 1a u.p.w., natomiast ugodę zawarto po spełnieniu przez podmiot przesłanek zawartych w § 3 ust. 4 pkt 2 załącznika do ww. zarządzenia nr 8/2025 Prezesa PGW WP.

(akta kontroli str. 782-790, 809-812)

Szczegółowym badaniem³⁸ objęto 21 należności wybranych celowo³⁹, łącznie na 7 823,9 tys. zł, w tym: 10 publicznoprawnych (prowadzonych w ramach pięć spraw) łącznie na 2 664,6 tys. zł (co stanowiło 24,0% kwoty wszystkich należności publicznoprawnych) oraz 11 należności (prowadzonych w ramach 10 spraw) łącznie na 5159,3 tys. zł (co stanowiło 50% kwoty ogółu należności cywilnoprawnych). Nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 809-812+ pozostałe notatki ze szczegółowego badania należności)

W 2025 r. odzyskano należności w wysokości 11 378,5 tys. zł, w tym 11 170,9 tys. zł stanowiły należności główne, 194,6 tys. zł odsetki, a 13 tys. zł koszty upomnień. Kwota odzyskanych należności była wyższa w porównaniu do 2024 r. o 2978,5 tys. zł. Największe kwoty odzyskanych należności stanowiły administracyjne kary pieniężne w wysokości 3 235,7 tys. zł, roszczenia sporne dochodzone na drodze sądowej w wysokości 2 025,8 tys. zł; partycypacje należności w wysokości 1 979,3 tys. zł. oraz rozrachunki z tytułu opłat za usługi wodne w wysokości 1 957,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 788-790)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Zastępca Prezesa ds. Ekonomicznych i Organizacyjnych niecelowo wnioskował w 2025 r. o wypłatę kolejnych transz dotacji podmiotowej na pokrycie kosztów działalności bieżącej, pomimo że posiadał znaczące nadwyżki wolnych środków przez cały okres 2025 r., a zgodnie z art. 252 ust. 1 u.p.w., Wody Polskie prowadzą samodzielną gospodarkę finansową, pokrywając

³⁶ Zarządzenie weszło w życie z dniem podpisania. Zgodnie z § 2 zarządzenia jego przepisy mają zastosowanie do spraw, których przedmiotem są ulgi w spłacie należności w PGW WP wszczęte i niezakończone przed wejściem w życie niniejszego zarządzenia. Uprzednio obowiązywało zarządzenie nr 72/2022 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 6 grudnia 2022 r. w sprawie zasad stosowania ulg w spłacie należności w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie.

³⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 111, ze zm.

³⁸ Szczegółowe badanie uwzględniało przestrzeganie obowiązującej w 2025 r. w PGW WP procedury dochodzenia, windykacji i egzekucji należności oraz procedury postępowania w sprawie stosowania ulg w spłacie należności, a także miało na celu ustalenie czy jednostka podjęła działania w celu odzyskania należności, niedopuszczenia do ich przedawnienia, jak również czy działania jednostki w zakresie stosowania ulg w spłacie należności były celowe i gospodarne.

³⁹ Według analizy ryzyka z uwzględnieniem kryterium wartości należności i okresu przeterminowania.

z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów koszty finansowania zadań określonych w przepisach ustawy oraz koszty działalności.

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie otrzymało dotację podmiotową na 2025 r. w wysokości 793 635 tys. zł. Środki z dotacji przekazane zostały w 12 transzach na rachunek bankowy PGW WP na podstawie sporządzonych wniosków o wypłatę środków dotacji. Wykorzystano 100% otrzymanej dotacji.

W 2025 r. wykonanie wolnych środków według sprawozdania Rb-40 oraz wnioskowane kwoty transz dotacji podmiotowej wyniosły:

- marzec – 570 205,2 tys. zł wolnych środków i 304 302,7 tys. zł dotacji podmiotowej (w okresie od stycznia do marca 2025 r.),
- kwiecień – 583 983,1 tys. zł wolnych środków i 101 277,4 tys. zł wnioskowanej transzy dotacji podmiotowej,
- maj – 601 154,7 tys. zł wolnych środków i 82 948,6 tys. zł wnioskowanej transzy dotacji podmiotowej,
- czerwiec – 618 579,6 tys. zł wolnych środków i 76 980,7 tys. zł wnioskowanej transzy dotacji podmiotowej,
- lipiec – 700 781,2 tys. zł wolnych środków i 83 515,8 tys. zł wnioskowanej transzy dotacji podmiotowej,
- sierpień – 805 400,4 tys. zł wolnych środków i 48 643,0 tys. zł wnioskowanej transzy dotacji podmiotowej,
- wrzesień – 815 859,1 tys. zł wolnych środków i 12 401,0 tys. zł wnioskowanej transzy dotacji podmiotowej,
- październik – 810 450,8 tys. zł wolnych środków i 76 276,3 tys. zł wnioskowanej transzy dotacji podmiotowej,
- listopad – 799 027,3 tys. zł wolnych środków i 7 289,5 tys. zł wnioskowanej transzy dotacji podmiotowej,
- grudzień – 759 355,4 tys. zł wolnych środków.

Wykonanie wolnych środków na 31 grudnia 2025 r. stanowiło 96% przyznanej PGW WP na 2025 r. dotacji podmiotowej.

(akta kontroli str. 703-707)

Zastępca Prezesa ds. Ekonomicznych i Organizacyjnych wyjaśnił, że „W rozumieniu art. 252 ust. 1 ustawy Prawo wodne, środki własne służą pokrywaniu kosztów działalności, lecz w praktyce pełnią funkcje uzupełniającą (...) Utrzymywanie środków finansowych w charakterze operacyjnej rezerwy jest zgodne z obowiązującymi przepisami, w szczególności wynikającymi z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, który nakłada na jednostkę obowiązek prowadzenia gospodarki finansowej w sposób celowy, oszczędny i zapewniający ciągłość realizacji zadań, oraz z art. 54 ust. 1 tej ustawy, wymagającym terminowego regulowania zobowiązań. W praktyce oznacza to konieczność zabezpieczenia środków na zobowiązania przypadające na początek roku oraz na sytuacje wymagające natychmiastowego finansowania działań (...) Posiadane przez jednostkę środki finansowe służą przede wszystkim zapewnieniu stabilnej płynności finansowej i ciągłości realizacji zadań, uzupełniając finansowanie zapewniane z budżetu państwa (...) realizacja dotacji podmiotowej odbywa się również na podstawie planu finansowego jednostki, stanowiącego część

ustawy budżetowej. Niepobranie przewidzianych transz mogłoby spowodować zakłócenia w wykonaniu planu finansowego, zarówno po stronie jednostki, jak i dysponenta środków budżetu państwa.”.

oraz

„(...) obowiązujące przepisy nie nakładają na Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie obowiązku sporządzania odrębnych, sformalizowanych analiz porównawczych dotyczących wykorzystania środków własnych i dotacji podmiotowej w kolejnych miesiącach roku budżetowego.”.

(akta kontroli str. 219-229, 577-588)

NIK zauważa, że założeniem reformy gospodarki wodnej wdrożonej od 1 stycznia 2018 r. było uzyskanie samofinansowania się PGW WP z przychodów tej jednostki. Zgodnie z art. 252 ust. 1 u.p.w. Wody Polskie prowadzą samodzielną gospodarkę finansową, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów koszty finansowania zadań określonych w przepisach ustawy oraz koszty działalności.

NIK nie neguje konieczności posiadania przez PGW WP środków finansowych służących zapewnieniu płynności finansowej i ciągłości realizacji zadań. Na potrzeby podjęcia decyzji o konieczności złożenia wniosku o uruchomienie kolejnej transzy dotacji podmiotowej nie analizowano w PGW WP rzeczywistych potrzeb w tym zakresie, przy uwzględnieniu możliwości sfinansowania działalności jednostki z posiadanych przez nią wolnych środków.

Brak planowania wykorzystania ww. środków skutkowało nieuzasadnioną z punktu widzenia ochrony interesu budżetu państwa kumulacją wolnych środków na rachunkach PGW WP przez cały okres 2025 r. i jednoczesnym finansowaniem tej działalności ze środków budżetowych.

NIK zwraca również uwagę, że PGW WP przekazywało wolne środki w depozyty overnight, co stanowiło krótkoterminowe lokowanie środków pieniężnych z bieżących rachunków jednostki. W uzasadnieniu do wniosku nr 4/2025 o zgodę na zmianę w planie finansowym Prezes PGW WP stwierdził, że „Overnights stanowią efektywne narzędzie generowania dodatkowych przychodów odsetkowych. Zwiększone przychody z odsetek mają charakter pasywny i nie wymagają dodatkowych nakładów operacyjnych, stanowiąc efektywną formę wykorzystania nadwyżki środków finansowych.”. Z powyższego uzasadnienia wynika, że środki gromadzone przez PGW WP nie były przeznaczone na konkretny, odłożony w czasie cel. W rezultacie znaczna nadwyżka wolnych środków, powstała dzięki finansowaniu bieżącej działalności ze środków pochodzących z dotacji podmiotowej i mogła być przekazywana w depozyty overnight, dzięki temu generowano dodatkowe przychody odsetkowe.

1.2. Wykonanie planu kosztów

Opis stanu faktycznego

W 2025 r. poniesiono koszty ogółem w wysokości 2 861 673 tys. zł, co stanowiło 87% planu po zmianach i 112% kosztów poniesionych w 2024 r., w tym koszty funkcjonowania wyniosły 2 858 542 tys. zł (99,8% kosztów ogółem), koszty realizacji zadań 1 388 tys. zł (0,05% kosztów ogółem), a pozostałe koszty 1 743 tys. zł (0,06%). W kosztach funkcjonowania dominujące pozycje stanowiły: amortyzacja – 752 988 tys. zł (26,3% kosztów ogółem); usługi obce – 965 528 tys. zł (33,7% kosztów ogółem) i wynagrodzenia – 722 066 tys. zł (25,2% kosztów ogółem).

Wyjaśniając przyczyny największych odchyleń kosztów zrealizowanych w 2025 r. w porównaniu do kosztów planowanych, Główna księgowa wskazała w odniesieniu do:

- III.1.2 (materiały i energia) planu finansowego PGW WP na 2025 r. – wykonanie kosztów w 2025 r. w tej pozycji wyniosło 95 107,7 tys. zł (67,9% planu po zmianach) – „Niepełne wykonanie kosztów (...) wynika z niższego niż pierwotnie zakładano rzeczywistego poziomu kosztów energii elektrycznej, ponoszonych na utrzymanie infrastruktury technicznej, w szczególności maszyn i urządzeń wodnych. W 2025 r. obserwowano niższą dynamikę wzrostu cen energii niż przewidywano w założeniach planistycznych, co spowodowało, że faktyczne koszty zakupu energii kształtowały się poniżej prognoz przyjętych w planie finansowym.”;
- III.1.4.2 (wynagrodzenia bezosobowe) planu finansowego PGW WP na 2025 r. – wykonanie kosztów w 2025 r. w tej pozycji wyniosło 3 528,8 tys. zł (64,4% planu po zmianach) – „Niepełne wykonanie (...) wynikało przede wszystkim z zakończenia w połowie roku Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w Dorzeczu Odry i Wisły (POPDOW). W ramach tej pozycji planowano wydatki konsultingowe i operacyjne związane z obsługą projektu, jednak jego wygaszanie spowodowało ograniczenie zapotrzebowania na usługi zlecane.”;
- III.1.5 (świadczenia na rzecz osób fizycznych) planu finansowego PGW WP na 2025 r. – wykonanie kosztów w 2025 r. w tej pozycji wyniosło 6 582,9 tys. zł (68,5% planu po zmianach) – „Niepełne wykonanie kosztów (...) wynika z szeregu oszczędności związanych zarówno z niższym poziomem realizacji świadczeń, jak i z rozstrzygnięciami przetargowymi. Na obniżone wykonanie planu wpłynęły w szczególności: dłuższe nieobecności pracowników (m.in. chorobowe, urlopy bezpłatne, opiekuńcze, macierzyńskie), co ograniczyło zapotrzebowanie na świadczenia związane z BHP.”;
- III.1.6.2 (Fundusz Pracy oraz Fundusz Solidarnościowy) planu finansowego PGW WP na 2025 r. – wykonanie kosztów w 2025 r. w tej pozycji wyniosło 13 637,6 tys. zł (75,8% planu po zmianach) – „Niepełne wykonanie kosztów (...) wynika z faktu, że na rzeczywisty poziom składek odprowadzanych na Fundusz Pracy i Fundusz Solidarnościowy wpływ mają przewidziane przez ustawodawcę zwolnienia z obowiązku ich opłacania.”;
- III.1.7.1 (podatek akcyzowy) planu finansowego PGW WP na 2025 r. – wykonanie kosztów w 2025 r. w tej pozycji wyniosło 198,3 tys. zł (59,2% planu po zmianach) – „Niepełne wykonanie (...) wynika ze specyfiki rozliczania podatku akcyzowego przez PGW Wody Polskie. PGW WP jest indywidualnym płatnikiem podatku akcyzowego od energii elektrycznej, co oznacza, że ponosi comiesięczne koszty akcyzy zarówno od energii zakupionej od dostawców koncesjonowanych, jak i energii elektrycznej wyprodukowanej we własnym zakresie. Plan na 2025 r. został oszacowany w oparciu o koszty lat ubiegłych, przy założeniu określonego poziomu zużycia energii elektrycznej (...) Brak pełnego wykonania planu wynika z mniejszego niż zakładano zużycia energii elektrycznej, co przełożyło się na niższy poziom zobowiązań z tytułu podatku akcyzowego w 2025 r.”;
- III.1.7.2 (opłaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego) planu finansowego PGW WP na 2025 r. – wykonanie kosztów w 2025 r. w tej pozycji wyniosło 1 095,2 tys. zł

(67,4% planu po zmianach) – „Niepełne wykonanie (...) wynikało przede wszystkim z niższego niż zakładano poziomu wydatkowania środków na: uiszczanie opłat skarbowych oraz opłat za wywóz odpadów komunalnych.”.

(akta kontroli str. 114a-146, 906-988)

Wyjaśniając przyczyny największych odchyień kosztów zrealizowanych w 2025 r. od kosztów wykonanych w 2024 r., Główna księgowa podała w odniesieniu do:

- III.1.3 (usługi obce) – koszty w kwocie 965 527,6 tys. zł, tj. o 331,9 tys. zł (52,4%) wyższej niż koszty poniesione w tej pozycji w 2024 r. (633 615,5 tys. zł) – „Wyższe wykonanie (...) wynika przede wszystkim z realizacji przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie zadań o charakterze ekstraordynaryjnym, finansowanych ze środków celowych przekazanych z budżetu państwa. Na wzrost kosztów wpływ miały w szczególności: Realizacja przedsięwzięcia pn. „Inwentaryzacja urządzeń melioracji wodnych oraz gruntów zmeliorowanych na terenie wybranych Zarządów Zlewni Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie” oraz wykonanie zadań związanych z usuwaniem skutków powodzi, które wystąpiły we wrześniu 2024 r. Prace realizowane były na obszarach najbardziej dotkniętych klęską żywiołową i obejmowały m.in. roboty interwencyjne, udrażnianie cieków, naprawę urządzeń wodnych oraz doraźne zabezpieczenia przeciwpowodziowe.”;
- III. 1.4.2 (wynagrodzenia bezosobowe) – koszty w kwocie 3 528,8 tys. zł, tj. o 1 307,5 tys. zł (27%) niższej niż koszty poniesione w tej pozycji w 2024 r. (4 836,3 tys. zł) – „Niższe wykonanie (...) wynikało przede wszystkim z zakończenia w połowie roku Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w Dorzeczu Odry i Wisły (POPDOW). W ramach tej pozycji planowano wydatki konsultingowe i operacyjne związane z obsługą projektu.”;
- III. 1.6.4 (wpłaty na pracownicze plany kapitałowe) – koszty w kwocie 3 573,3 tys. zł, tj. o 707,2 tys. zł (24,7%) wyższej niż koszty poniesione w tej pozycji w 2024 r. (2 866,1 tys. zł): „Wyższe wykonanie kosztów (...) wynika przede wszystkim z wyższego poziomu wynagrodzeń uczestników, skutkującego automatycznym wzrostem kwot wpłat finansowanych przez pracodawcę.”;
- III. 1.8 (pozostałe koszty funkcjonowania) – koszty w kwocie 170 512,5 tys. zł, tj. o 102 773,8 tys. zł (39,9%) niższej niż koszty poniesione w tej pozycji w 2024 r. (273 286,3 tys. zł) – „Niższe wykonanie wynikało przede wszystkim z różnic w poziomie zawiązywanych rezerw na sprawy sądowe (...) Obniżony poziom kosztów w 2025 r. ma więc charakter techniczny i czasowy, wynikający z odmiennego momentu ujęcia rezerw, a nie z rzeczywistego ograniczenia działalności operacyjnej.”;
- III. 2 oraz 2.1 (koszty realizacji zadań - w tym środki przekazane innym podmiotom) – koszty w kwocie 1 387,9 tys. zł, tj. o 2 191,1 tys. zł (61%) niższej niż koszty poniesione w tej pozycji w 2024 r. (3 579 tys. zł) – „Niższe wykonanie kosztów (...) wynika z faktu, że wysokość środków przewidzianych do przekazania w 2025 r. została określona na podstawie listy zadań w zakresie kosztów bieżących zaakceptowanej przez GIOŚ oraz PGW WP. Powyższe środki były przeznaczone (...) na realizację zadania pn. „Zadania związane z prowadzeniem kontroli i monitoringu wód w zakresie wdrażania dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia.”;

- III. 3 oraz 3.1 (pozostałe koszty, w tym środki na wydatki majątkowe (środki przekazane innym jednostkom na wydatki majątkowe)) – koszty w kwocie 1 743,3 tys. zł, tj. o 943,5 tys. zł (118%) wyższej niż koszty poniesione w tej pozycji w 2024 r. (799,8 tys. zł) – „Wyższe wykonanie kosztów (...) wynika z tego, że wysokość środków przewidzianych do przekazania w 2025 r. została ustalona na podstawie listy zadań o charakterze inwestycyjnym zaakceptowanej przez GIOŚ oraz PGW WP. (...) Wartość zgłoszonych potrzeb była wyższa niż wartość wykonania w 2024 r., co przełożyło się na wyższy poziom kosztów w roku 2025.”.

(akta kontroli str. 114a-146, 654,661-662, 906-988)

Wynik finansowy netto wyniósł (-) 374 175 tys. zł, co stanowiło wynik o 487 266 tys. zł (o 40,1%) wyższy względem planu po zmianach i o 69 897 tys. zł (o 15,8%) wyższy od wyniku osiągniętego w 2024 r.

(akta kontroli str. 654,661-662)

Minister Infrastruktury jako organ I instancji wydał w 2025 r. 140 postanowień⁴⁰ o nałożeniu na PGW WP kar za niewydanie w terminie zgód wodnoprawnych⁴¹. We wszystkich zakończonych sprawach PGW WP złożyło zażalenie do Ministra Infrastruktury jako organu II instancji. Minister Infrastruktury w 2025 r. nałożył kary o łącznej wysokości 2 344 tys. zł. Wszystkie postanowienia Ministra Infrastruktury o nałożeniu kar na PGW WP za niewydanie w terminie zgody wodnoprawnej jako organu II instancji zostały przez PGW WP zaskarżone do wojewódzkich sądów administracyjnych. Ponadto PGW WP w 2025 r. wniosło siedem skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego w ww. sprawach.

Organy PGW WP zobligowane do prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawie udzielenia zgód wodnoprawnych na podstawie art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych oraz art. 18 ust. 1 ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego wydały w 2025 r. łącznie 123 zgody wodnoprawne, w tym 25 postępowań zostało zakończonych powyżej 30 dniowego terminu określonego przepisami ww. ustaw (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 78-84, 97-101, 165-168, 230-234, 616-620, 635, 906-988)

Przejmowanie majątku Skarbu Państwa przez PGW WP

W 2025 r. w dwóch jednostkach PGW WP kontynuowano proces przejmowania majątku, o którym mowa w art. 528 ust. 1 u.p.w., tj. w RZGW w Krakowie oraz RZGW w Poznaniu. Dyrektor RZGW w Krakowie w IV kwartale 2025 r. zakończył proces przejmowania mienia w zakresie nieruchomości. Prezes PGW WP wyjaśnił, że proces wprowadzania w RZGW w Krakowie składników majątku na stan ewidencji ilościowo-wartościowej zostanie zakończony w I kwartale 2026 r.

W przypadku RZGW w Poznaniu proces przejmowania mienia od Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi nie został zakończony do 31 grudnia 2025 r., ze względu na stwierdzone rozbieżności w protokołach zdawczo-odbiorczych.

⁴⁰ Dotyczy również postępowań realizowanych we wcześniejszych latach.

⁴¹ 69 postanowień w II instancji.

Dyrektor RZGW w Poznaniu wyjaśnił: „(...) w dniu 08.08.2024 r. podpisano protokół zdawczo-odbiorczy dla obiektów ujętych w zestawieniu możliwych do przejęcia. Z uwagi na fakt, że przedmiotowe materiały nie uwzględniały wszystkich urządzeń z obszaru województwa łódzkiego, które powinny znajdować się na stanie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu, pismem z dnia 13.01.2026 r. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Poznaniu zwrócił się do Marszałka Województwa Łódzkiego z ponowną prośbą o informację, czy w zasobach Urzędu Marszałkowskiego znajdują się jakiegokolwiek materiały pozwalające na określenie wartości, stanu technicznego lub inne pomocne dokumenty do przejęcia obiektów, które nie zostały przejęte protokołem.”.

(akta kontroli str. 9-27, 89-93, 169-174, 205-208)

Wynagrodzenia

Przeciętne planowane zatrudnienie w PGW WP w 2025 r. określono na 6750 etatów. W 2025 r. przeciętne zatrudnienie wyniosło 6 705,86 osób, co stanowiło 99,34% planowanej liczby etatów. W porównaniu do 2024 r. przeciętne zatrudnienie wzrosło o 160 osób (wzrost o 2,4%) oraz 158 etatów (wzrost o 2,4%). W zarządzie PGW WP⁴² zatrudnionych było pięć osób na pięciu etatach; w porównaniu do 2024 r. było to o dwie osoby mniej.

Wydatki na wynagrodzenia osobowe w 2025 r. wyniosły 718 537,3 tys. zł. W porównaniu do 2024 r. były one wyższe o 67 346,6 tys. zł, tj. o 10,3%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2025 r. wyniosło 8750 zł i w porównaniu do 2024 r. było wyższe o 610 zł, tj. o 7,6%. W zarządzie PGW WP średnie wynagrodzenie wyniosło 28 090 zł i w porównaniu do 2024 r. było wyższe o 4160 zł, tj. o 17%.

Zastępca dyrektora Departamentu Zarządzania Kapitałem Ludzkim wyjaśnił: (...) po uzgodnieniu ze stroną społeczną, we wrześniu 2025 r. Prezes PGW WP podjął decyzję o zwiększeniu wynagrodzeń zasadniczych pracowników o 5% od października 2025 r. ze skutkiem od początku 2025 r.” Zwiększenie wynagrodzeń zasadniczych wpłynęło na inne składniki wynagrodzenia i spowodowało zwiększenie wartości w szczególności: dodatków stażowych, dodatków specjalnych, dodatków za pracę w porze nocnej, dodatków za pracę w święta jak również wynagrodzenie za prace w godzinach nadliczbowych. Ponadto powyższe podwyżki wpłynęły również na wysokość nagród jubileuszowych, odpraw emerytalnych i ekwiwalentu za urlop. Jednocześnie wpływ na zwiększenie wydatków przeznaczonych na wynagrodzenia miały podwyżki o 20% przyznane pracownikom od lipca w 2024 r.

(akta kontroli str. 9-27, 65-68, 73-75, 105-108, 163-164, 184-187, 198-201, 659-660, 906-988)

Pracownikom PGW WP wypłacono dodatkowe wynagrodzenie roczne za 2025 r. w wysokości 63 856,6 tys. zł, na podstawie regulaminu wynagradzania i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie, stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 50/2025 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 4 maja 2023 r., w sprawie zmiany Regulaminu wynagradzania i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie.

⁴² Kierownik jednostki oraz jego zastępcy.

Zgodnie z § 1.1 zarządzenia 9/2026 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 24 lutego 2026 r. dodatkowe wynagrodzenie roczne stanowiło 11% sumy wynagrodzenia za pracę otrzymanego przez pracownika w ciągu roku kalendarzowego, za który przysługuje wynagrodzenie i inne świadczenia związane z pracą przyjmowane do obliczenia ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy. Opisane powyżej dodatkowe wynagrodzenie roczne nie obejmowało prezesa, jego zastępców oraz Głównego księgowego.

(akta kontroli str. 105-108, 163-164, 184-187, 198-201, 659-660, 906-988)

W 2025 r. zrealizowano 37 umów cywilnoprawnych, zawartych przez PGW WP, z czego pięć z pracownikami i 32 z osobami niebędącymi pracownikami PGW WP. Łączna wartość umów zawartych z pracownikami PGW WP wyniosła 3 421,4 tys. zł. Umowy z pracownikami PGW WP dotyczyły sprzątania pomieszczeń biurowych. Umowy z osobami niebędącymi pracownikami, zawarto m.in. na: usługi konsultingowe, sprawowania dozoru nad łodołamaczami, sporządzania operatów dla obwodów rybackich.

(akta kontroli str. 105-108, 163-164)

Wydatki majątkowe

Wydatki majątkowe PGW WP w 2025 r. wyniosły łącznie 1 187 016 tys. zł, co stanowiło 79,1% planu po zmianach⁴³, z tego:

- inwestycje z dotacji celowych dla PGW WP – wydatki wynikające z dokumentów strategicznych oraz utrzymania majątku Skarbu Państwa (obiekty hydrotechniczne, rzeki, potoki) – 1 033 791 tys. zł, tj. 89% planu po zmianach.
- Inwestycje z budżetu środków europejskich zrealizowano w wysokości 97 262 tys. zł, tj. 46,2% planu po zmianach.

Wyjaśniając przyczyny niepełnego wykonania planu finansowego w zakresie inwestycji ze środków europejskich Główna księgowa przekazała „(...) niepełne wykonanie w 2025 r. zadań inwestycyjnych finansowanych ze środków unijnych wynikało przede wszystkim z faktu, że znaczna część przedsięwzięć współfinansowanych ze środków unijnych znajdowała się na wstępnych etapach realizacji i zgodnie z harmonogramami rzeczowo-finansowymi zasadnicze nakłady były planowane dopiero na kolejne lata (...) W odniesieniu do części projektów wystąpiły przesunięcia terminów realizacji robót, etapów przygotowawczych oraz procedur przetargowych. Były one konsekwencją zarówno wydłużonych procesów uzyskania decyzji administracyjnych (w tym środowiskowych), jak i również konieczności dostosowania dokumentacji projektowej do zmieniających się uwarunkowań technicznych i formalnych.”

W 2025 r. Prezes PGW WP sześciokrotnie dokonywał korekty planu finansowego, w wyniku czwartej decyzji zmieniającej plan finansowy zrewidowano wysokość wydatków w pozycji VIII.2. inwestycje unijne (środki unijne) z kwoty 509 796 tys. zł do kwoty 210 507 tys. zł. Powyższa zmiana przyczyniła się do podwyższenia realizacji ww. pozycji z 19% do 46%. Zaplanowana wysokość środków przeznaczonych na wydatki majątkowe finansowane z UE nie odzwierciedlała rzeczywiście możliwych do poniesienia nakładów – biorąc pod uwagę

⁴³ Zwiększenie planu finansowego do wartości 1 500 721,8 tys. zł tj. o 498 618 tys. zł w porównaniu do ustawy budżetowej.

harmonogramy realizacji poszczególnych zadań inwestycyjnych, co było działaniem nierzetelnym (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

- Inwestycje finansowane z przychodów PGW WP – 54 930 tys. zł, tj. 84,1% planu po zmianach⁴⁴.

Niższy poziom realizacji ww. pozycji w 2025 r. w stosunku do planu po zmianach wynikał z oszczędności przetargowych, zmian harmonogramów realizacji zadań w związku z opóźnieniami wykonawców.

- Inwestycje finansowane ze środków jednostek samorządu terytorialnego – 1033 tys. zł, tj. 46% planu po zmianach⁴⁵.

Główna księgowa wyjaśniła, że realizacja inwestycji współfinansowanych ze środków jednostek samorządu terytorialnego uzależniona była od faktycznego udziału finansowego partnerów samorządowych. W 2025 r. trzy projekty nie uzyskały deklarowanego lub oczekiwanego współfinansowania ze strony jednostek samorządu terytorialnego, co uniemożliwiło ich uruchomienie.

W 2025 r. PGW WP nie poniosło wydatków majątkowych finansowanych z środków własnych NFOŚiGW oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (z wyłączeniem współfinansowanych z UE). Wyjaśniając przyczyny niewykonania zadań Główna księgowa przekazała, że przyczyną braku wykonania ww. pozycji w planie finansowym było niepozyskanie środków inwestycyjnych przeznaczonych na realizację projektów planowanych do współfinansowania z funduszy ochrony środowiska. Sytuacja wynikała z uwarunkowań dotyczących realizacji następujących przedsięwzięć: fragmentaryczna modernizacja wałów przeciwpowodziowych rzeki Odry⁴⁶ (w 2025 r. nie ogłoszono konkursu umożliwiającego ubieganie się o dofinansowanie projektu, co skutkowało brakiem możliwości zawarcia umowy o dofinansowania); przyrodnicza rewitalizacja doliny Bugu (w 2025 r. nie została podpisana umowa o dofinansowanie w ramach programu LIFE⁴⁷); wdrażanie planu gospodarowania wodami w dorzeczu Wisły (w 2025 r. nie nastąpiło uruchomienie finansowania inwestycyjnego).

(akta kontroli str. 114a-146,176-182,240-241, 654, 906-988)

PGW WP realizowało w 2025 r. 20 umów z instytucjami odpowiedzialnymi za realizację programów unijnych⁴⁸. W 2025 r. łącznie zrealizowano 372 na 443⁴⁹ zaplanowanych zadań. Zrealizowano: 249⁵⁰ zadań inwestycyjnych z dotacji dla Wód Polskich o wartości 1 033 791 tys. zł; 12⁵¹ zadań finansowanych z środków unijnych o wartości 97 262 tys. zł; 109⁵² zadań inwestycyjnych finansowanych z przychodów PGW WP o wartości 54 930 tys. zł; dwa⁵³ zadania

⁴⁴ Inwestycje finansowane z przychodów Wód Polskich – plan po zmianach 65 349 tys. zł.

⁴⁵ Inwestycje finansowane ze środków jednostek samorządu terytorialnego – plan po zmianach 2 231 tys. zł.

⁴⁶ W km 270+400-281+600 (wał cokołowy stopnia Brzeg).

⁴⁷ Program działań na rzecz środowiska i klimatu (2021-2027).

⁴⁸ Fundusze Europejskie dla Podkarpacia 2021-2027, Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027, Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021-2027, Fundusze Europejskie dla Warmii i Mazur, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020, Program LIFE for Rivers-Ochrona i renaturyzacja rzek w Polsce.

⁴⁹ W tym pięć zadań finansowanych ze środków funduszy ochrony środowiska.

⁵⁰ Zaplanowano 272 zadania.

⁵¹ Zaplanowano 25 zadań.

⁵² Zaplanowano 137 zadań.

⁵³ Zaplanowano 5 zadań.

inwestycyjne ze środków jednostek samorządu terytorialnego na łączną kwotę 1 033 tys. zł. Przyczyną niezrealizowania wszystkich zaplanowanych zadań było m.in.: przedłużające się procedury uzyskania decyzji środowiskowych, konieczność dostosowania projektów do wymogów instytucji finansujących, brak ogłoszenia konkursów umożliwiających ubieganie się o dofinansowanie, opóźnienia wykonawców, brak zapewnienia wkładu finansowego przez jednostki samorządu terytorialnego. Planowanie oraz realizacja inwestycji odbywało się w oparciu o nadrzędny dokument kierunkowy pn. Program planowanych inwestycji w gospodarce wodnej PGW WP⁵⁴. Proces planowania i zmian w planie odbywał się na podstawie zarządzenia nr 28 Prezesa PGW WP z dnia 5 lipca 2024 r. w sprawie wprowadzenia procedury tworzenia oraz zmian planu finansowego w PGW WP. RZGW typowały i zgłaszały konkretne zadania inwestycyjne wraz z zakresami rzeczowymi oraz określeniem wysokości środków niezbędnych do ich sfinansowania w roku budżetowym. Jednostki realizowały zadania w oparciu o przyznane limity finansowe przekazane wcześniej przez Departament Finansowo-Księgowy. Monitoring inwestycji w 2025 r. oparto na narzędziu informatycznym Hadrone, który od października 2024 r. stanowił podstawowe źródło danych do raportowania postępów. Departament Inwestycji i Renaturyzacji prowadził w ww. narzędziu comiesięczną weryfikację stanu realizacji zadań. Jednostki organizacyjne PGW WP realizujące zadania aktualizowały statusy zadań, wprowadzały nowe projekty oraz raportowały postęp rzeczowo-finansowy. Dane zgromadzone w Hadrone służyły do ujmowania zaawansowania prac inwestycyjnych w głównym dokumencie sprawozdawczym, tj. Wykazie Realizowanych Inwestycji⁵⁵. Dyrektor Departamentu Inwestycji i Renaturyzacji co miesiąc raportował do Ministerstwa Infrastruktury poziom wykonania inwestycji za pośrednictwem WRI, który obejmował m.in.: jednostkę realizującą zadanie, charakterystykę inwestycji oraz podzadań, status zadań na koniec raportowanego miesiąca, postęp realizacji rzeczowej całego projektu, potencjalne ryzyka oraz ich perspektywę.

(akta kontroli str. 176-182 626-630)

Szczegółowym badaniem objęto 47 dowodów księgowych. Doboru próby do badania dokonano z zastosowaniem metody MUS⁵⁶ łącznie na 122 440,3 tys. zł, w tym jeden na 7 195,4 tys. zł finansowany z udziałem środków europejskich. Nie stwierdzono kosztów bez podstawy prawnej, niecelowych, nierzetelnych i niegospodarnych. Prezes PGW WP nie zapewnił w ośmiu przypadkach dokonania wstępnej kontroli operacji gospodarczych przez głównego księgowego lub jego zastępcy; w trzech przypadkach dokonywania przez głównego księgowego lub zastępcę głównego księgowego wstępnej kontroli umów na etapie ich zawierania przez PGW WP, tj. potwierdzenia, że zobowiązania wynikające z tych umów mieszczą się w planie finansowym jednostki oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

⁵⁴ Dalej: „PPI”.

⁵⁵ Dalej: „WRI”.

⁵⁶ Metoda monetarna.

Zamówienia publiczne

W lutym 2026 r.⁵⁷ w PGW WP sporządzono roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach w 2025 r. na podstawie u.p.z.p, w którym liczba postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia przedstawiała się następująco:

- zamówienia klasyczne o wartości mniejszej niż progi unijne, o których mowa w dziale III u.p.z.p., z wyłączeniem zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi – liczba postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia – 522, wartość zawartych umów (netto) – 337 793,3 tys. zł,
- zamówienia o wartości równej lub przekraczającej progi unijne – liczba postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia – 511, wartość zawartych umów (netto) – 517 647,5 tys. zł,
- zamówienia na usługi społeczne i inne szczególne usługi, o których mowa w art. 359 i art. 392 ust. 1 u.p.z.p. – liczba postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia – 19, wartość zawartych umów (netto) – 48 632,6 tys. zł,
- zamówienia, do których stosuje się przepisy ww. ustawy, uwzględniające aspekty społeczne – liczba postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia – 684, wartość zawartych umów (netto) – 638 355,4 tys. zł,
- zamówienia udzielone z wyłączeniem stosowania przepisów u.p.z.p. – liczba postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia – 127, wartość zawartych umów (netto) – 116 828,9 tys. zł.

Dodatkowo w 2025 r. PGW WP udzieliło zamówień klasycznych o wartości mniejszej niż 130 tys. zł (netto) oraz zamówienia sektorowe i zamówienia w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa o wartości mniejszej niż progi unijne o łącznej wartości 56 661,7 tys. zł (netto).

(akta kontroli str. 316-351d)

Szczegółową analizą objęto wybrane celowo trzy postępowania, w tym jedno postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, do udzielenia którego zastosowano u.p.z.p. oraz dwa zamówienia do udzielenia których nie zastosowano u.p.z.p., o łącznej wartości (brutto) 598,4 tys. zł, tj.:

- „Dostawa urządzeń mobilnych typu tablet z akcesoriami” (wartość umowy 326,6 tys. zł brutto),
- „Opracowanie merytoryczne do Opisu Przedmiotu Zamówienia (OPZ) do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na opracowanie systemu informatycznego przeznaczonego do kompleksowego rejestrowania spraw sądowych związanych z obsługą prawną w jednostkach organizacyjnych Wód Polskich oraz wsparcie techniczne w powyższym zakresie”, w trybie zapytania ofertowego (wartość umowy 153,8 tys. zł brutto),

⁵⁷ Przekazane do Urzędu Zamówień Publicznych w dniu 19 lutego 2026 r. (Zgodnie z art. 82 ust. 2 u.p.z.p., sprawozdanie o udzielonych zamówieniach zamawiający przekazuje Prezesowi UZP w terminie do 1 marca każdego roku następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie).

- „Dokonanie weryfikacji wysokości zgłoszonych w postępowaniu sądowym szkód na podstawie akt postępowania oraz przekazanych przez Zamawiającego dokumentów” (wartość umowy 118,1 tys. zł brutto).

Wszystkie zbadane zamówienia publiczne zostały przeprowadzone odpowiednio zgodnie z przepisami u.p.z.p. oraz z Regulaminem udzielania zamówień publicznych w PGW WP, a realizacja tych zamówień była zgodna z treścią zawartych umów i nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie. Poniesione wydatki były celowe i gospodarne oraz służyły realizacji zadań jednostki.

Plan postępowań o udzielenie zamówień PGW WP na 2025 r. opublikowano na stronie internetowej oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 19 lutego 2025 r. Plan ten był 17-krotnie aktualizowany i uzupełniany.

(akta kontroli str. 351e-351h)

Stan zobowiązań

Stan zobowiązań PGW WP za rok 2025 wyniósł ogółem 445 792,3 tys. zł, z tego:

- zobowiązania długoterminowe – 97 081,4 tys. zł;
- zobowiązania krótkoterminowe – 336 969,9 tys. zł, w tym:
 - a) kredyty i pożyczki – 15 259,3 tys. zł,
 - b) z tytułu dostaw i usług – 53 058,9 tys. zł,
 - c) z tytułu podatków, ceł, ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych oraz innych tytułów publicznoprawnych – 41 680,5 tys. zł,
 - d) z tytułu wynagrodzeń – 51 436,3 tys. zł,
 - e) inne – 175 534,9 tys. zł;
- fundusze specjalne – 11 741,1 tys. zł.

W stosunku do stanu zobowiązań ogółem za rok 2024 (439 275,1 tys. zł) w roku 2025 nastąpił wzrost zobowiązań PGW WP o 1,48%.

W 2025 roku łączna wartość zobowiązań Wód Polskich uległa zmianie w stosunku do roku 2024, przy czym kierunek zmian różnił się w zależności od poszczególnych kategorii. Zobowiązania długoterminowe zmniejszyły się z 108 215,5 tys. zł do 97 081,4 tys. zł, co oznacza spadek do poziomu 89,71% wartości z roku poprzedniego. W przypadku zobowiązań krótkoterminowych odnotowano wzrost – z 321 272,4 tys. zł w 2024 r. do 336 969,9 tys. zł w roku 2025, tj. do poziomu 104,89%. Wzrost w tej grupie wynika głównie ze zwiększenia pozycji „Inne” oraz funduszy specjalnych.

W ramach zobowiązań krótkoterminowych:

- kredyty i pożyczki zmniejszyły się o ok. 1 400 tys. zł, osiągając poziom 91,56% roku poprzedniego;
- zobowiązania z tytułu dostaw i usług wzrosły do 104,44%, co wskazuje na niewielki wzrost bieżących rozrachunków operacyjnych;
- zobowiązania publicznoprawne istotnie zmniejszyły się – z 51 670,8 tys. zł do 41 680,5 tys. zł (80,67%), co odzwierciedla niższy stan zaległości publicznoprawnych;
- zobowiązania z tytułu wynagrodzeń nieznacznie wzrosły – do 100,58%, co odzwierciedla stabilny poziom zobowiązań wobec pracowników;

- pozycja „Inne” osiągnęła poziom 116,26%, co wpłynęło na wzrost zobowiązań krótkoterminowych. W ramach tej pozycji ujęto m.in. zobowiązania z tytułu opłaty za usługi wodne za wprowadzenie ścieków do ziemi, które na koniec 2025 r. wyniosły 144 000 tys. zł.
- fundusze specjalne również wzrosły – do 119,96%, co wskazuje na zwiększone środki w dyspozycji funduszy specjalnych, w tym przypadku Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych.

Podsumowując, struktura zadłużenia w 2025 roku przesunęła się w kierunku większego udziału zobowiązań krótkoterminowych, przy jednoczesnym ograniczeniu zobowiązań długoterminowych.

PGW WP w 2025 roku zapłaciło kwotę 23,3 tys. zł odsetek od zobowiązań. Odsetki związane były głównie z wyrokami sądowymi, zarówno sądów powszechnych, jak i administracyjnych oraz z korektami deklaracji podatkowych.

PGW WP w 2025 roku nie zaciągało kredytów bankowych ani pożyczek. Ponadto PGW WP nie otrzymało polecenia Prezesa Rady Ministrów dotyczącego dokonania wpłaty środków pieniężnych do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 ani do Funduszu Pomocy.

(akta kontroli str. 558-561)

Dotacje

W 2025 r. PGW WP otrzymało 32 dotacje z budżetu państwa (jedną dotację podmiotową i 31 dotacji celowych) o wartości ogółem 2 623 919,2 tys. zł. Dotacje były udzielone m.in. na: realizację zadań ustawowych i statutowych, na kontynuację realizacji zadań inwestycyjnych i utrzymaniowych, na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE oraz na usuwanie skutków powodzi w 2024 roku. W trakcie roku 2025 PGW WP wydatkowało środki z dotacji na realizację zadań określonych umowami, w kwocie ogółem 2 588 897,4 tys. zł – co stanowiło 97,5% środków możliwych do uruchomienia na realizację zadań.

Niewydatkowanie wszystkich środków z dotacji wynikało m.in. z opóźnień wykonawców wywołanych m.in. warunkami pogodowymi oraz oszczędnościami powstałymi po przeprowadzonych przetargach, wynikających z wyboru najkorzystniejszej oferty, jak też niewywiązaniem się przez kontrahenta z zapisów umowy, co skutkowało koniecznością jej rozwiązania.

Ze wszystkich zadań dotowanych z budżetu państwa, 137 zadań zostało zrealizowanych w 100% w zakresie rzeczowym i finansowym, natomiast 77 zadań zostało zrealizowanych w całości lub częściowo w zakresie rzeczowym, przy niższym wykorzystaniu środków. W przypadku 43 z tych zadań odchylenia w realizacji wydatków względem planu przekroczyły 10%. 15 zadań nie zostało zrealizowanych. Nie zrealizowano m.in. zadań dotyczących: poprawy stosunków wodnych poprzez zwiększenie zdolności retencyjnej zlewni rzeki; przebudowy koryta cieku celem zwiększenia zabezpieczenia powodziowego; budowy korytarza swobodnej migracji rzeki Białej Tarnowskiej; odbudowy zapory przeciwrumowiskowej na potoku Nickulina i na potoku Kolejowy; przywrócenia ciągłości ekologicznej na rzece Baryczy, na rzece Olszówce, na rzece Cisku; zakupu łodzi płaskodennych.

Szczegółowym badaniem objęto cztery dotacje⁵⁸, o łącznej wartości 1 131 836,0 tys. zł, z której na 31 grudnia 2025 r. wydatkowano 1 115 763,7 tys. zł, co stanowiło 98,6%:

- dotację podmiotową nr DGW-1.3120.1.2025 na 793 635 tys. zł, z czego wydatkowano 793 625,3 tys. zł (tj. 100%);
- dotację celową na inwestycje⁵⁹ na 220 256,9 tys. zł, z czego wydatkowano 206 748,3 tys. zł (tj. 93,9%);
- dotację celową na realizację zadania pn. „Usunięcie lokalnych szkód powodziowych na rzece Biała Głuchołaska w km 0+000 ÷ 23+800”, związanego z usuwaniem skutków powodzi z września 2024 r. na 37 943,6 tys. zł, z czego wydatkowano 37 943,6 tys. zł (tj. 100%);
- dotację celową na obsługę wykupu oraz wykup nieruchomości, na podstawie wniosków składanych do Wód Polskich przez właścicieli nieruchomości zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku powodzi z września 2024 r. na 80 000 tys. zł, z czego wydatkowano 77 444,7 tys. zł (tj. 96,8%).

Zbadane dotacje wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, a dotowane zadania zostały zrealizowane. Przekazane środki nie miały charakteru redystrybucyjnego.

(akta kontroli str. 362-437, 534)

W ramach dotacji podmiotowej nr DGW-1.3120.1.2025 PGW WP otrzymało od Ministra Infrastruktury środki w wysokości 793 635 tys. zł, które wykorzystano w prawie 100%. Zwrócono kwotę niewykorzystanych środków w wysokości 9,7 tys. zł. Środki z dotacji podmiotowej zostały przeznaczone na wydatki związane z prowadzoną działalnością statutową jednostki, tj.: wynagrodzenia osobowe i pochodne od wynagrodzeń, energię elektryczną i pozostałe media, czynsze, usługi sprzątania, usługi pocztowe, telekomunikacyjne, informatyczne, ochrona mienia, podatki i opłaty, zakup materiałów (np. materiały biurowe), delegacje, świadczenia na rzecz pracowników (np. odzież robocza, okulary korygujące). Sfinansowane wydatki z dotacji podmiotowej w 2025 roku nie dotyczyły działalności gospodarczej.

W ramach dotacji celowej na inwestycje nr MI/DGWiŻŚ/2023/07/01/WF PGW WP otrzymało od Dotującego środki w wysokości 220 256,9 tys. zł, które wykorzystano w 93,4%. Niewydatkowanie wszystkich środków spowodowane było: różnicami wynikającymi m.in. z oszczędności uzyskanych w wyniku postępowań przetargowych; z ograniczenia zakresu rzeczowego wykonania ze względu na wydłużony czas opracowywania dokumentacji niezbędnej do przygotowania wniosków o wydanie decyzji administracyjnych, których uzyskanie stanowiło warunek przeprowadzenia odbioru i wystawienia faktury; z braku możliwości realizacji części umowy dotyczącej uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach; z rozliczenia robót budowlanych na podstawie kosztorysu powykonawczego, który wykazał niższą wartość prac niż pierwotnie zakładano;

⁵⁸ Dotacja podmiotowa (nr DGW-1.3120.1.2025), dotacja inwestycyjna (nr MI/DGWiŻŚ/2023/07/01/WF), dotacja celowa „Biała Głuchołaska” (nr MI/DGW/03/03/2025) oraz dotacja celowa „Specustawa 3.0 (80 mln)” (nr MI/DGW/08/04/2025).

⁵⁹ Z dotacji zrealizowano 252 zadania polegające m.in. na zakupie nieruchomości, zakupie samochodów, ciągników, łodzi, oprogramowania, dronów, quadów, wyciągarek linowych, zagęszczarek, pomp, agregatów pompowych, modernizacji budynków, modernizacji infrastruktury ciepłowniczej wraz z montażem gazowego dwufunkcyjnego kotła grzewczego, rozbudowy budynków, budowy wałów przeciwpowodziowych, utrzymania bioróżnorodności ekosystemów wodnych, przebudowy jazów, wykonania przejść dla płazów i małych ssaków, budowy suchego zbiornika przeciwpowodziowego „Góra Ropczycka” na rzece Budzisz, regulacji koryta cieków wodnych, zabezpieczenia osuwisk, budowy zbiorników przeciwpowodziowych, zwiększeniu zdolności retencyjnych, renaturalizacji rzek, przebudowy stopni wodnych oraz regulacji koryt cieków wodnych.

z braku rozstrzygnięcia postępowań przetargowych w 2025 roku z powodu braku ofert lub propozycji cenowych znacznie przekraczających budżet zamawiającego oraz zbyt krótkiego czasu na ogłoszenie nowych postępowań.

W ramach dotacji celowej „Biała Głuchowska” nr MI/DGW/03/03/2025 PGW WP otrzymało 37 943,6 tys. zł, które wykorzystano w 100%. Środki z dotacji zostały przeznaczone na wydatki związane z usunięciem lokalnych szkód powodziowych na rzece Biała Głuchowska.

W ramach dotacji celowej „Specustawa 3.0 (80 mln)” nr MI/DGW/08/04/2025 PGW WP otrzymało 80 000 tys. zł, z których wykorzystano 96,8%. Niewykorzystane środki zostały zwrócone przez PGW WP na konto Ministerstwa Infrastruktury 30 grudnia 2025 r. Środki z dotacji zostały przeznaczone na wydatki związane z wykupem nieruchomości, na podstawie wniosków składanych do Wód Polskich przez właścicieli nieruchomości zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku powodzi w 2024 r. Niewydatkowanie wszystkich środków z dotacji wynikało z ograniczeń ustawowych dotyczących możliwości składania ofert wykupu nieruchomości oraz limitu środków przewidzianych w ustawie. Zgodnie z art. 20 ust. 7 i 8 ustawy z dnia 9 maja 2025 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi⁶⁰, złożenie oferty wykupu nie jest możliwe po wyczerpaniu limitu środków finansowych, o którym mowa w art. 36 ustawy. Ponadto wnioski o wykup nieruchomości są rozpatrywane według kolejności wpływu kompletnych zgłoszeń. Jednocześnie art. 36 ustawy o usuwaniu skutków powodzi określił maksymalny limit wydatków ze środków rezerwy celowej przeznaczonej na przeciwdziałanie klęskom żywiołowym i usuwanie ich skutków na poziomie 80 000 tys. zł, w tym 1 587,8 tys. zł na obsługę wykupu. Po osiągnięciu ustawowego limitu nie było możliwości dalszego przyjmowania ofert ani podejmowania dodatkowych zobowiązań finansowych. W efekcie, mimo zabezpieczonych w planie finansowym środków, procedury oraz ograniczenia wynikające z przepisów uniemożliwiły pełne wydatkowanie dotacji. Pozostała niewykorzystana część środków wynikała z braku możliwości przyjęcia kolejnych wniosków po osiągnięciu limitu określonego ustawą o usuwaniu skutków powodzi.

(akta kontroli str. 362-437)

PGW WP w 2025 r. otrzymywało od dysponenta części budżetowej 22 – Gospodarka wodna środki w formie dotacji celowych budżetu państwa na wyprzedzające finansowanie projektów realizowanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 (PROW 2014-2020). Przekazywane środki obejmowały część krajową, a także wyprzedzające finansowanie w części dotyczącej wkładu UE, podlegające odprowadzeniu na rachunek dochodów części 77 budżetu państwa – po uzyskaniu przez PGW WP refundacji wydatków od instytucji przyznającej dofinansowanie ze środków PROW 2014-2020, tj. Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (agencji płatniczej).

PGW WP dokonało 30 grudnia 2025 r., tj. z jednodniowym opóźnieniem, zwrotu na rachunek bankowy Ministerstwa Infrastruktury środków z dotacji „Gulczanka” Nr MI/DGW/08/06/2025, „Lubcz Mały” Nr MI/DGW/2024/12/02/WF oraz „Herburtowo” Nr MI/DGW/2024/12/05/WF w łącznej wysokości 8 011,5 tys. zł, tj. kwot dotacji:

- 1) 2 296,1 tys. zł - Modernizacja przepompowni Lubcz Mały;
- 2) 2 542,1 tys. zł - Modernizacja przepompowni Herburtowo oraz

⁶⁰ Dz. U. z 2025 r. poz. 680, dalej: „ustawy o usuwaniu skutków powodzi”.

3) 3 173,3 tys. zł - Odbudowa rzeki Gulczanki w km 0+000 do 19+100 (20+270) (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 438-440, 448-453, 539-552)

PGW WP otrzymało również wpłaty od jednostki sektora finansów publicznych –NFOŚiGW w wysokości 1 183 tys. zł (środki własne NFOŚiGW), które to środki zostały przeznaczone na dofinansowanie realizowanych przez PGW WP projektów, zgodnie z zawartymi umowami dotyczącymi zwiększenia retencji na obszarach mokradłowych oraz realizacją projektu Life Pilica (wydatki bieżące).

(akta kontroli str. 509-517, 538a-538b)

Kontrola Zarządcza

Prezes PGW WP wywiązał się z obowiązku sporządzenia oświadczenia o stanie kontroli zarządczej w 2025 r. w terminie i szczegółowości wynikającej z rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wzoru oświadczenia o stanie kontroli zarządczej z dnia 2 grudnia 2010 r.⁶¹ Zgodnie z oświadczeniem w PGW WP „w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza”. Do jego sporządzenia wykorzystane informacje pochodzące z: monitorowania realizacji celów i zadań, samooceny, procesu zarządzania ryzykiem, audytu wewnętrznego, kontroli wewnętrznych i zewnętrznych. Zastrzeżenia w zakresie funkcjonowania kontroli zarządczej w 2025 r. dotyczyły m. in. ograniczeń w funkcjonowaniu kontroli zarządczej w obszarze środowiska wewnętrznego oraz mechanizmów kontroli, niewystarczającego poziomu cyfryzacji w zakresie obiegu dokumentów finansowo-księgowych.

Zgodnie z oświadczeniem o stanie kontroli zarządczej w 2025 roku, w celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej w PGW WP podjęto m.in. nw. działania:

- zaktualizowano procedurę rybacką korzystania z wód w obwodach rybackich wraz z określeniem właściwych mierników realizacji celów oraz mechanizmów kontroli minimalizujących ryzyko ich materializacji;
- rozpoczęto prace nad nową procedurą kontroli zarządczej;
- wprowadzono zmiany w strukturze organizacyjnej komórek IT poprzez utworzenie centralnej jednostki odpowiedzialnej za kwestie informatyczne;
- wprowadzono rozwiązania systemowe w systemie EDEN umożliwiające m. in. generowanie raportów zaangażowania, harmonogramów płatności oraz sprawozdań RB-40;
- wdrożono wytyczne Ministerstwa Infrastruktury dotyczące planowania, przeprowadzania i ewaluacji kampanii społecznych realizowanych przez urzędy centralne.

W zakresie planowanych działań, które zostaną podjęte w 2026 r., w celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej wskazano m.in. wprowadzenie nowej procedury gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, w tym rozpoczęcie kwartalnego monitorowania liczby wniosków o zawarcie umów wpływających do RZGW oraz kontynuację kwartalnego monitorowania liczby spraw dotyczących umów zaopiniowanych przez zarządy zlewni, aktualizację regulacji wewnętrznych w związku z wprowadzeniem systemu KSEF oraz aktualizację przepisów dotyczących inwentaryzacji, zakończenie prac nad aktualizacją procedury kontroli

⁶¹ Dz. U. nr 238 poz. 1581.

zarządczej oraz jej wdrożenie w II kwartale 2026 r., zwiększenie przepływu informacji pomiędzy różnymi aplikacjami w celu poprawy wymiany danych niezbędnych do księgowania, kontynuację działań związanych z identyfikacją, analizą oraz monitorowaniem ryzyk mogących wpływać na realizację zadań PGW WP.

(akta kontroli str. 9-27,665-677)

W wydziale kontroli Departamentu Kontroli i Audytu Wewnętrznego w KZGW prowadzono monitoring wykonania wniosków pokontrolnych w oparciu o informacje przekazywane przez jednostki organizacyjne Wód Polskich do których zostały skierowane wnioski i zalecenia pokontrolne. Podstawę prawną prowadzenia monitoringu stanowiło zarządzenie nr 55/2024 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 8 listopada 2024 r. w sprawie procedury postępowania podczas kontroli prowadzonych przez podmioty zewnętrzne w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie.

(akta kontroli str. 621-627)

W skierowanym do Prezesa PGW WP wystąpieniu pokontrolnym⁶² „Ochrona wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych” (P/24/041) sformułowano wniosek pokontrolny o opracowanie procedury aplikowania do Prezesa PGW WP o środki, o których mowa w art. 253 ust. 1 u.p.w., na realizację zadań związanych z ochroną wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzenia rolniczego, uwzględniającej możliwość aplikowania o nie zarówno GIOŚ, jak i bezpośrednio wioś. W informacji o sposobie realizacji wniosku pokontrolnego Zastępca Prezesa ds. Ochrony Przed Powodzią i Suszą (w zastępstwie Prezesa PGW WP) poinformował⁶³, że ww. procedura zostanie opracowana. Projekt porozumienia pomiędzy PGW WP oraz GIOŚ (wraz z procedurą dofinansowania zadań z zakresu gospodarki wodnej realizowanych przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska i wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska, stanowiącą załącznik do ww. porozumienia) został przekazany do uzgodnień z GIOŚ i wioś dopiero 19 grudnia 2025 r., a kolejne projekty porozumienia przekazano do uzgodnień z GIOŚ i wioś 24 lutego i 3 kwietnia 2026 r. Przedłużające się prace nad projektem porozumienia skutkowały koniecznością przesunięcia terminu składania wniosków przez pjb o dofinansowanie w 2026 r. zadań, o których mowa w art. 253 ust. 1 u.p.w. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Prezes PGW WP zawarł (10 lipca 2025 r.), na podstawie art. 253 ust. 1 u.p.w. oraz § 9 ust. 6 i 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej PGWP WP, umowę z Głównym Inspektorem na realizację przedsięwzięcia pn. „Zadania związane z prowadzeniem kontroli i monitoringu wód w zakresie wdrażania dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego” na 3 442,8 tys. zł. Umowa obejmowała zadania związane z prowadzeniem kontroli i monitoringu wód w zakresie wdrażania dyrektywy azotanowej wyłącznie w 2025 r., pomimo że Główny Inspektor przekazał⁶⁴ zbiorczy wykaz zadań

⁶² Znak: KSI.410.3.2.2024.

⁶³ Pismo znak: KKK.091.79.2024(2) z 16 grudnia 2024 r.

⁶⁴ Pismami z 24 lutego 2025 r. oraz 7 marca 2025 r.

przewidzianych do realizacji przez GIOŚ w latach 2025-2026, wraz ze stanowiskiem⁶⁵, że: „podtrzymuje konieczność podpisania między PGW WP a GIOŚ oraz odrębnie pomiędzy PGW WP a poszczególnymi WIOŚ umów wieloletnich, z uwagi na to, że dotychczas zawierane umowy dotyczyły jednego roku budżetowego, co wpływało na czasochłonność procedur uzgodnieniowych między stronami, a końcowo przekładało się na skrócony czas realizacji umów i związane z tym zagrożenie niewydatkowania środków.”. Zdaniem Głównego Inspektora zawarcie umowy wieloletniej ułatwiłoby procedury przetargowe w GIOŚ, wydłużyło czas na realizację zadań objętych umową oraz zwiększyłoby poczucie stabilności i bezpieczeństwa realizacji zadań obu stronom. Prezes PGW WP nie uwzględnił ww. argumentów Głównego Inspektora i zawarł umowę wyłącznie na 2025 r. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 869, 906-988)

Ww. umowę zawarto po ponad czterech miesiącach od przedłożenia przez Głównego Inspektora (7 marca 2025 r.) do PGW WP wykazu działań – skorygowanego po uwagach PGW WP przekazanych pismem z 3 marca 2025 r. – przewidzianych do realizacji przez GIOŚ w 2025 r. oraz 2026 r. (wraz z ich merytorycznym opisem). W dniu 11 marca 2025 r. ww. wykaz GIOŚ został przekazany przez dyrektora Departamentu Zarządzania Środowiskiem Wodnym⁶⁶ do głównej księgowej, dyrektor DFK, w celu analizy przesłanych propozycji, ich akceptacji oraz potwierdzenia możliwości sfinansowania zakresu zadań zgłoszonych na lata 2025-2026. W sprawie dalszych prac dyrektor DZŚW wyjaśnił, że: „W okresie od 11 marca do 20 maja 2025 r. prowadzono uzgodnienia pomiędzy departamentami. W dniu 14 kwietnia odbyło się spotkanie Prezesów Pionu Zarządzania Środowiskiem Wodnym i Finansowo-Organizacyjnego, w sprawie umów z państwowymi jednostkami budżetowymi⁶⁷. W dniach 20-26 maja 2025 r. ostateczna wersja „Listy Zadań” została poddana wewnętrznemu obiegowi akceptacyjnemu, w ramach którego 22 maja 2025 r. uzyskano akceptację Kierownika Wydziału Planowania z DFK. Po zakończeniu uzgodnień PGW WP (...) Dokumenty te skierowano 26 maja 2025 r. do Ministra Klimatu i Środowiska (...), a po uzyskaniu jego akceptacji i wpływie dokumentów 29 maja 2025 r., przedłożono je 4 czerwca 2025 r. do Ministra Infrastruktury (...). W dniu 12 czerwca 2025 r. na żądanie Departamentu Gospodarki Wodnej przesłano do Ministerstwa uzupełnienie opisu zadań „Lista Zadań” została podpisana przez przedstawiciela Ministerstwa Infrastruktury w dniu 20 czerwca 2025 r. (...) umowa wraz załącznikami została przekazana do GIOŚ w dniu 24 czerwca 2025 r. (...), celem podpisania. Podpisana umowa przez GIOŚ została przekazana do PGW WP (...) w dniu 2 lipca 2025 r., co umożliwiło zawarcie umowy o dofinansowanie między PGW WP a GIOŚ w dniu 10 lipca 2025 r.”.

(akta kontroli str. 813-830, 869, 906-988)

W ramach uzgadniania z Głównym Inspektorem zadań możliwych do dofinansowania zastępca Prezesa PGW WP przedstawił stanowisko, że ze środków PGW WP nie mogą być dofinansowane koszty zakupu mebli i akcesoriów biurowych, koszty związane z eksploatacją samochodów (ubezpieczenia komunikacyjne, opony, koszty paliwa i inne), a także, że PGW WP nie będzie przekazywać środków na zakup odzieży roboczej, w związku z prowadzeniem przez Inspekcję

⁶⁵ Pismo GIOŚ z 24 lutego 2025 r. (znak: DI-FIN.071.4.2025), w którym odwołano się do uprzednio kierowanych pism do PGW WP (pisma: DI-FIN.071.4.2024 z 24 maja 2024 r., DI-FIN.071.4.2024 r. z 1 lipca 2024 r. oraz DAFWAB.311.29.2022.1 z 7 lipca 2022 r.).

⁶⁶ Dalej: „DZŚW”.

⁶⁷ Dalej: „pjb”.

Ochrony Środowiska kontroli i monitoringu w zakresie wdrażania dyrektywy azotanowej. W kwestii podstaw do prezentowania powyższego stanowiska dyrektor DZŚW wyjaśnił, że: „Zgodnie z Ustawą Prawo wodne, a w szczególności art. 253, środki PGW WP mogą być przeznaczane na finansowanie działań związanych bezpośrednio z realizacją zadań w zakresie kontroli i monitoringu wynikających z wdrażania Dyrektywy Azotanowej. W ocenie PGW WP oznacza to możliwość finansowania wydatków, które mają bezpośredni i niezbędny związek z realizacją tych konkretnych zadań oraz służyć jedynie im. W związku z powyższym PGW WP przyjęło stanowisko, że ze środków tych nie powinny być finansowane koszty o charakterze ogólnym lub eksploatacyjnym, które stanowią standardowe koszty funkcjonowania jednostki. Koszty administracyjne powinny być pokrywane z budżetu operacyjnego jednostki, a nie z funduszy celowych.”.

Przekazane przez Głównego Inspektora (pismem z 26 listopada 2025 r.) rozliczenie końcowe umowy z 10 lipca 2025 r. zostało zaakceptowane przez PGW WP 2 stycznia 2026 r. Zgodnie z rozliczeniem środki wykorzystano w 100%.

Pismem z 24 lutego 2025 r. I Zastępca Głównego Inspektora poinformował Prezesa PGW WP, że skoordynował pozyskanie z wioś zapotrzebowania na dofinansowanie ze środków PGW WP działań kontrolnych i przekazał zbiorczy wykaz zapotrzebowania na lata 2025-2026 zgłoszonego przez wioś (wraz z informacją, że pomorski wioś nie zgłosił zapotrzebowania na środki z PGW WP w 2025 r., a kujawsko-pomorski wioś, pomorski wioś i śląski wioś nie zgłosili zapotrzebowania na środki z PGW WP w 2026 r.). W odpowiedzi na powyższe, zastępca Prezesa PGW WP zwróciła się (pismem z 3 marca 2025 r.) do I Zastępcy Głównego Inspektora o uzasadnienie zadań wioś (w szczególności szkoleń, usług wykonania badania wody i ścieków). Pismem z 2 kwietnia 2025 r. I Zastępca Głównego Inspektora przekazał wykaz działań przewidzianych do realizacji przez wioś w 2025 r. oraz 2026 r., wraz z ich merytorycznym opisem i informacją, że zgodnie z sugestią zakupy samochodów zaplanowane na rok 2025 przeniesiono na 2026 r., a całkowity koszt dofinansowania wszystkich 16 wioś to: 2 278,8 tys. zł w 2025 r., oraz 4 603,1 tys. zł w 2026 r. Dyrektor DFK PGW WP potwierdziła (15 kwietnia 2025 r.), że całkowita wartość „List zadań” wioś na 2025 r. mieści się w planie finansowym PGW WP. Tym samym PGW WP nie uwzględniło wniosku GIOŚ o zawarcie z wioś umów na lata 2025-2026 (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

„Listy zadań” wioś przewidziane do dofinansowania ze środków PGW WP w 2025 r. zostały zaakceptowane i podpisane w obiegu wewnętrznym PGW WP w I połowie lipca 2025 r., tj. po upływie 3 miesięcy od ich przekazania przez I Zastępcę Głównego Inspektora (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). W dniach 10-17 lipca 2025 r. „Listy zadań” wioś na 2025 r. przekazano właściwym wojewodom do uzgodnienia, a następnie w okresie 22 lipca – 27 sierpnia 2025 r. uzgodnione z właściwymi wojewodami „Listy zadań” wioś na 2025 r. przekazywano, na podstawie § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej PGW WP, do uzgodnienia z ministrem właściwym ds. gospodarki wodnej. Dyrektor Departamentu Gospodarki Wodnej⁶⁸ w Ministerstwie Infrastruktury⁶⁹ uzależniła przekazanie „List zadań” wioś na 2025 r. do uzgodnienia przez ministra

⁶⁸ Dalej: „DGW”.

⁶⁹ Dalej: „MI”.

właściwego ds. gospodarki wodnej od wprowadzenia w nich zmian. Przedłużający się proces uzgodnienia „List zadań” wioś na 2025 r. spowodował, że nie doszło do zawarcia w 2025 r. umowy z żadnym z 15 wioś.

(akta kontroli str. 813-869, 906-988)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Prezes PGW WP nie zapewnił wstępnej kontroli operacji gospodarczych udokumentowanych ośmioma dowodami księgowymi (z 47 objętych kontrolą szczegółową), łącznie na 10 716,2 tys. zł, przez głównego księgowego lub zastępcę głównego księgowego, co było niezgodne z art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a u.f.p. stanowiącym, że głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych jest pracownik, któremu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność w zakresie dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym.

Powyższe dotyczyło faktur nr: 25/2025 z 12 listopada 2025 r.; 26/2025 z 8 grudnia 2025 r.; FS/55/07/2025 z 8 lipca 2025 r.; 08/10/2025 z 31 października 2025 r.; 2PJ32025070001 z 30 lipca 2025 r.; 2/03/2025 z 17 marca 2025 r.; 3/06/2025 z 3 czerwca 2025 r.; 61/2025 z 15 września 2025 r.

W wymienionych przypadkach wstępna kontrola operacji gospodarczych została dokonana na podstawie udzielonych przez Prezesa PGW WP powierzeń obowiązków i odpowiedzialności innym niż główny księgowy lub zastępcą głównego księgowego pracownikom PGW WP.

(akta kontroli str. 42-44, 218, 568-569)

Zastępca Prezesa ds. Ekonomicznych i Organizacyjnych wyjaśnił: „Główny Księgowy Wód Polskich realizuje swoje zadania w regionalnym zarządzie gospodarki wodnej – przy pomocy Zastępców Głównego Księgowego Wód Polskich oraz innych osób, którym Prezes Wód Polskich powierza obowiązki w zakresie gospodarki finansowej art. 53 ust. 2 oraz art. 54 ustawy (...) o finansach publicznych lub na podstawie art. 4 ust. 5 ustawy (...) o rachunkowości. Każdy dokument finansowo – księgowy w PGW WP, jest kontrolowany i akceptowany zgodnie z wewnętrznymi regulacjami i przepisami prawa przez osoby do tego uprawnione i tak też było w przypadku wskazanych (...) dokumentów.”.

(akta kontroli str. 570-576)

Zgodnie z art. 54 ust. 1 u.f.p. główny księgowy jednostki sektora finansów publicznych jest pracownikiem, któremu kierownik jednostki powierzył obowiązki i odpowiedzialność w zakresie wskazanym w ww. przepisie. Nie negując prawa Prezesa, jako kierownika jednostki, do powierzania na mocy art. 53 u.f.p. pracownikom zadań z zakresu gospodarki finansowej, należy podkreślić, że do zakresu gospodarki finansowej nie zalicza się czynności związanych z prowadzeniem ksiąg rachunkowych, bowiem zadania i odpowiedzialność w tym zakresie kierownik zobowiązany jest obligatoryjnie przekazać głównemu księgowemu.

2. Prezes PGW WP nie zapewnił dokonywania przez głównego księgowego lub zastępcę głównego księgowego wstępnej kontroli umów na etapie ich zawierania przez PGW WP,

tj. potwierdzenia, że zobowiązania wynikające z tych umów mieszczą się w planie finansowym jednostki oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych, co było niezgodne z art. 54 ust. 1 pkt 3 u.f.p. w związku z art. 54 ust. 3 u.f.p.

Trzy dokumenty księgowe (faktury nr 36/2025 z 25 listopada 2025 r.; 47/2025 z 1 września 2025 r.; FS/55/07/2025 z 8 lipca 2025 r.), łącznie na 3 718,3 tys. zł, zostały zatwierdzone do wypłaty w ramach realizacji umów, które nie zostały poddane wstępnej kontroli przez głównego księgowego lub zastępcę księgowego.

(akta kontroli str. 42-44, 568-569)

Zastępca Prezesa ds. Ekonomicznych i Organizacyjnych wyjaśnił: „Każdy dokument finansowo – księgowy w PGW WP, jest kontrolowany i akceptowany zgodnie z wewnętrznymi regulacjami i przepisami prawa przez osoby do tego uprawnione i tak też było w przypadku wskazanych w pytaniu dokumentów (...) Zgodnie z obowiązującym, w momencie procedowania umów, w tym projektów umów, stanowiących podstawę wystawienia przedmiotowych i kontrolowanych dowodów księgowych, Zarządzeniem Prezesa PGW WP (...) dot. wprowadzenia wewnętrznej procedury obiegu umów w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie, proces jej uzgodnień regulowany był zapisami, w tym § 2 ust. 5 pkt 2 cytowanego zarządzenia. Zgodnie z tymi przepisami, kierownicy poszczególnych komórek organizacyjnych potwierdzali na Karcie Uzgodnień projektu umowy właściwy dla siebie obszar. W zakresie faktury 36/2025 oraz faktury 47/2025 przed zawarciem umowy uzgodnienie w zakresie księgowości potwierdził Kierownik Działu Finansowo – Księgowego (...)”.

W zakresie faktury nr FS/55/07/2025 Główny Księgowy wyjaśniła, że: „Kwestia braku podpisu Zastępcy Głównej Księgowej na karcie obiegowej do projektu umowy powstała nieintencjonalnie.”

(akta kontroli str. 570-576, 589-593)

NIK zauważyła, że potwierdzenie zabezpieczenia środków, dokonane przez kierowników działów finansowo-księgowych nie jest tożsame z dokonaniem przez głównego księgowego lub jego zastępcę wstępnej kontroli, o której mowa w art. 54 ust. 1 pkt 3 u.f.p., a stanowiącej ich wyłączną kompetencję. Zgodnie z art. 54 ust. 3 u.f.p. dowodem dokonania przez głównego księgowego wstępnej kontroli, o której mowa w ust. 1 pkt 3, jest jego podpis złożony na dokumentach dotyczących danej operacji. Złożenie podpisu przez głównego księgowego na dokumencie, obok podpisu pracownika właściwego rzeczowo, oznacza, że:

- 1) nie zgłasza zastrzeżeń do przedstawionej przez właściwych rzeczowo pracowników oceny prawidłowości tej operacji i jej zgodności z prawem;
- 2) nie zgłasza zastrzeżeń do kompletności oraz formalno-rachunkowej rzetelności i prawidłowości dokumentów dotyczących tej operacji;
- 3) zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki.

3. Główny księgowy PGW WP nie zapewnił zwrotu na rachunek bankowy Ministerstwa Infrastruktury środków z dotacji „Gulczanka” Nr MI/DGW/08/06/2025, „Lubcz Mały” Nr MI/DGW/2024/12/02/WF oraz „Herburtowo” Nr MI/DGW/2024/12/05/WF w łącznej

wysokości 8 011,5 tys. zł w terminie do 29 listopada 2025 r., co było niezgodne z § 5 ust. 1 umów dotacji.

Zgodnie z § 5 ust. 1 umów dotacji dotowany zobowiązany był do zwrotu środki w wysokości wypłaconego udziału refundowanego ze środków EFRROW, na rachunek dochodów Dotującego, ze środków otrzymanych z agencji płatniczej tytułem refundacji wydatków kwalifikowalnych ze środków EFRROW na podstawie umowy - w terminie 10 dni od otrzymania tych środków. Termin zwrotu środków na rachunek bankowy dotującego upływał w dniu 29 grudnia 2025 r. Przelew w dniu 29 grudnia 2025 r. został wprowadzony do bankowości internetowej i podpisany, natomiast przekazanie środków nastąpiło w kolejnym dniu roboczym, tj. 30 grudnia 2025 r. ze względu na harmonogram sesji bankowych. Zatem finalnie zwrot środków przypadający na 29 grudnia 2025 r., na skutek terminów operacji bankowych, nastąpił jeden dzień później. 14 stycznia 2026 r. z uwagi na realizację przelewów 30 grudnia 2025 r., zostały naliczone odsetki od nieterminowego zwrotu środków z dotacji PGW WP zobowiązane było do zapłaty odsetek od nieterminowego zwrotu środków z tytułu tych dotacji i przekazanie ich na rachunek bankowy Ministerstwa Infrastruktury w łącznej wysokości 2,4 tys. zł, tj.:

- 1) 0,7 tys. zł - Modernizacja przepompowni Lubcz Mały;
- 2) 0,8 tys. zł - Modernizacja przepompowni Herburtowo oraz
- 3) 1,0 tys. zł - Odbudowa rzeki Gulczanki w km 0+000 do 19+100 (20+270).

Główny księgowy PGW WP wyjaśniła, że nieterminowe przekazanie środków wynikało z nałożenia się szeregu czynników organizacyjnych oraz ograniczeń związanych z dostępnością personelu zarówno w Dziale Inwestycji w Zarządzie Zlewni w Pile oraz Wydziale Finansowo-Księgowym w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Bydgoszczy. Okoliczności te uniemożliwiały terminowe przekazanie środków.

Zdaniem NIK, na podstawie umów dotacji Nr MI/DGW/08/06/2025, MI/DGW/2024/12/02/WF oraz Nr MI/DGW/2024/12/05/WF, obowiązkiem Głównego księgowego PGW WP było zapewnienie terminowego zwrotu środków z tych dotacji na rachunek Ministerstwa Infrastruktury. Fakt wprowadzenia do bankowości internetowej i podpisania przelewu nie jest wystarczający do spełnienia wymogu terminowego zwrotu środków pieniężnych. Zatem przelew powinien zostać wprowadzony do bankowości internetowej z takim wyprzedzeniem, aby uwzględniając harmonogram sesji bankowych mógł zostać wykonany w terminie wynikającym z umów dotacji zawartych przez PGW WP.

(akta kontroli: 438-440, 448-453, 539-552)

4. Prezes PGW WP nie zapewnił skutecznego nadzoru nad dyrektorami zarządów zlewni Wód Polskich w zakresie zakończenia, w terminie 25 postępowań administracyjnych dotyczących wydania zgód wodnoprawnych na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego organy PGW WP zobowiązane są do wydania zgody wodnoprawnej w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia złożenia wniosku. W 2025 r. organy PGW WP zakończyły 25 z pośród 87 postępowań administracyjnych w sprawie udzielenia zgody wodnoprawnej na podstawie ww. ustawy przekraczając ww. termin. Zgodnie z danymi pozyskanymi z Departamentu Usług Wodnych łączna liczba dni opóźnień w wydaniu zgody wodnoprawnej przez organy PGW WP

w 2025 r. wyniosła 1547 dni. Powyższe opóźnienia zgodnie z art. 18 ust. 3 ww. ustawy stanowią podstawę do wszczęcia przez Ministra Infrastruktury postępowań administracyjnych w sprawie nałożenia kar za nieterminowe wydanie zgód wodnoprawnych, co w konsekwencji może oznaczać wymierzenie kar o łącznej wysokości 1 547 tys. zł (1 tys. zł za każdy dzień opóźnienia)⁷⁰.

Zgodnie z art. 241 ust. 2 ustawy Prawo wodne Prezes PGW WP zobligowany jest do kierowania działalnością Wód Polskich, natomiast na podstawie § 30 ust. 1 regulaminu organizacyjnego PGW WP Prezes PGW WP nadzoruje i koordynuje całokształt działalności Wód Polskich.

(akta kontroli str. 78-84, 97-101, 165-168, 230-234, 616-620, 635, 906-988)

W zakresie nadzoru nad ww. postępowaniami Prezes PGW WP wyjaśnił „(...) W lutym 2025 r. Departament Usług Wodnych zorganizował trzy spotkania on-line pn. „Narada szkoleniowa w zakresie zgód wodnoprawnych”, podczas których pracownicy poszerzali swoją wiedzę i kompetencje w zakresie zgód wodnoprawnych.(...) Jednocześnie należy wskazać, że ograniczone możliwości wdrożenia szerszych działań systemowych w 2025 r. wynikały przede wszystkim z: problemów związanych z zapewnieniem pełnej obsady kadrowej oraz wysokiej rotacji pracowników, rosnącej liczby spraw oraz ich wysokiego stopnia skomplikowania, niedostosowania obowiązujących przepisów prawa do rzeczywistego czasu niezbędnego na przeprowadzenie postępowań administracyjnych.”.

Ponadto Prezes PGW WP wyjaśnił „Podjęto działania o charakterze zewnętrznym, ukierunkowane na usprawnienie prowadzonych postępowań oraz ograniczenie liczby spraw realizowanych powyżej ustawowych terminów (30 dni), określonych w przepisach szczególnych. W szczególności zorganizowano webinar branżowy pt. „Rola zgód wodnoprawnych w procesie inwestycyjnym dla branży drogowej”, skierowany do przedstawicieli sektora inwestycyjnego. Celem wydarzenia było przybliżenie wymogów formalnych i proceduralnych związanych z uzyskiwaniem zgód wodnoprawnych, co sprzyja poprawie jakości składanych wniosków oraz skróceniu czasu ich rozpatrywania. Ponadto prowadzono bieżącą współpracę z inwestorami oraz jednostkami organizacyjnymi, polegającą na wyjaśnianiu wymogów formalnych i proceduralnych, w szczególności poprzez udzielanie informacji dotyczących prawidłowego przygotowania wniosków, wymaganych załączników oraz przebiegu postępowań administracyjnych.”.

(akta kontroli str. 230-234)

Podejmowane przez Prezesa działania, m.in. w celu wzmocnienia kompetencji zawodowych pracowników oraz usprawnienia procesu wydawania pozwoleń wodnoprawnych, nie były w pełni skuteczne, o czym świadczy narastająca liczba postępowań w sprawie udzielenia zgód wodnoprawnych zakończonych w terminie przekraczającym 30 dni. tj. w 2023 r.- 15 spraw, w 2024 r. 17 spraw, w 2025 r. 20 spraw. Tym samym nie został w pełni dochowany standard kontroli zarządczej, o którym mowa w części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. C

⁷⁰ Ostateczna wysokość nałożonych kar administracyjnych uzależniona jest od działań Ministra Infrastruktury oraz, w przypadku nałożenia kar, skuteczności wniesionych ewentualnie przez PGW WP środków odwoławczych (zażaleń i skarg do sądu administracyjnego na postanowienia Ministra Infrastruktury).

„Mechanizmy kontroli” pkt. 11 „Nadzór” załącznika do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁷¹. Zgodnie z tym standardem należy prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji. Jednocześnie wskazane w wyjaśnieniach niedobory kadrowe świadczą o niedostosowaniu organizacji jednostki do aktualnych celów i zadań, a tym samym o niedochowaniu standardu kontroli zarządczej, o którym mowa w części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. A „Środowisko wewnętrzne” pkt 3 „Struktura organizacyjna” załącznika do komunikatu nr 23 Ministra Finansów – w sytuacji gdy Prezes PGW WP, zgodnie z § 30 ust. 1 regulaminu organizacyjnego PGW WP, nadzoruje i koordynuje całokształt działalności Wód Polskich.

5. Prezes PGW WP nie zapewnił rzetelnego ustalenia wysokości środków finansowych niezbędnych do sfinansowania, z budżetu środków europejskich, realizacji 25 zadań inwestycyjnych. Środki ujęte w pozycji planu finansowego: VIII.2 – inwestycje unijne zaplanowano w wysokości 509 796 tys. zł (po zmianach 210 507 tys. zł), a wydatkowano 97 262 tys. zł, tj. 19% pierwotnie zaplanowanych środków (46% po zmianach).

(akta kontroli str. 9-27,114a-146,687-700)

Odnosnie do poziomu wydatkowania powyższych środków Główna księgową wyjaśniła „(...) Niepełne wykonanie w 2025 r. wynikało przede wszystkim z faktu, że znaczna część przedsięwzięć współfinansowanych ze środków unijnych znajdowała się na wstępnych etapach realizacji i zgodnie z harmonogramami rzeczowo-finansowymi zasadnicze nakłady były planowane dopiero na kolejne lata. Tym samym poziom wydatkowania w 2025 r. pozostawał spójny z naturalnym cyklem życia projektów inwestycyjnych, w szczególności infrastrukturalnych. W odniesieniu do części projektów wystąpiły przesunięcia terminów realizacji robót, etapów przygotowawczych oraz procedur przetargowych. Dodatkowo część zadań mogła być realizowana jedynie w ograniczonym zakresie z uwagi na brak podpisanych umów o dofinansowanie.”.

(akta kontroli str. 178-182b)

Prezes PGW WP odnośnie do sposobu planowania oraz wydatkowania ww. środków wyjaśnił: „Ujęcie w planie finansowym PGW Wody Polskie 25 zadań inwestycyjnych o wartości (509 796 tys. zł wg. ustawy budżetowej) 210 507 tys. zł wynikało z charakteru procesu planistycznego oraz terminu, w którym przygotowywany jest plan finansowy oraz opracowywane są druki planistyczne związane z procedowaniem ustawy budżetowej. Plan sporządzany jest z kilkumiesięcznym wyprzedzeniem, zwykle w połowie roku poprzedzającego rok budżetowy, kiedy harmonogramy dotyczące możliwości realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE są wstępnie planowane.(...) W praktyce plan finansowy obejmuje więc zarówno zadania przygotowywane do realizacji, jak i te których faktyczne wykonanie zależy od czynników zewnętrznych, w szczególności od rozstrzygnięć instytucji zarządzających środkami UE oraz instytucjami organizującymi nabory i oceniającymi WoD. Uwzględnienie projektów na etapie planowania ma charakter zabezpieczający i jest standardowym elementem procesu przygotowania planów finansowych w warunkach braku

⁷¹ Dz. Urz. MF nr 15, poz. 84, dalej: Komunikat nr 23 Ministra Finansów.

pełnej informacji o ostatecznych terminach realizacji ze względu na otrzymanie formalnego dofinansowania z UE (...) Proces wprowadzania zmian do planu finansowego PGW Wody Polskie w 2025 r. był prowadzony w sposób uporządkowany i zgodny z obowiązującymi procedurami. Co do zasady, kolejne aktualizacje planu były realizowane dopiero po zakończeniu wcześniejszych zmian. W 2025 r. zdecydowana większość korekt planu finansowego wynikała z decyzji o uruchomieniu rezerw celowych przeznaczonych na usuwanie skutków powodzi. Zadania związane z likwidacją szkód powodziowych miały absolutnie priorytetowy charakter — zarówno z uwagi na bezpieczeństwo mieszkańców, jak i konieczność utrzymania w pełnej sprawności kluczowych obiektów hydrotechnicznych.”.

(akta kontroli str. 687-700)

Prezes PGW WP dokonał w drodze decyzji sześciu korekt planu finansowego w 2025 r., lecz dopiero w wyniku czwartej zrewidowano wysokość wydatków w pozycji VIII.2. inwestycje unijne (środki unijne) z kwoty 509 796 tys. zł do kwoty 210 507 tys. zł. Powyższa zmiana przyczyniła się do podwyższenia realizacji ww. pozycji z 19% do 46%, a zatem rezultat zmiany i tak nie zapewnił pełnego wykonania planu w ww. pozycji. Zaplanowanie wysokości środków na wydatki majątkowe ww. pozycji w znaczący sposób odbiegający od możliwości ich realizacji należy uznać za działanie nierzetelne. Plan finansowy powinien odzwierciedlać rzeczywiste możliwości realizacji zadań przez jednostkę.

6. Prezes PGW WP nie zapewnił procedowania, bez zbędnej zwłoki, projektu porozumienia pomiędzy PGW WP oraz GIOŚ (wraz z procedurą dofinansowania zadań z zakresu gospodarki wodnej realizowanych przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska i wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska, stanowiącą załącznik do ww. porozumienia), co skutkowało koniecznością przesunięcia terminu składania przez pjb wniosków o dofinansowanie w 2026 r. zadań, o których mowa w art. 253 ust. 1 u.p.w., a tym samym stworzyło realne ryzyko ponownego (tj. jak w 2025 r.) niezawarcia umów na realizację ww. zadań w 2026 r. z wioś.

Projekt porozumienia pomiędzy PGW WP oraz GIOŚ (wraz z procedurą dofinansowania zadań z zakresu gospodarki wodnej realizowanych przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska i wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska, stanowiącą załącznik do ww. porozumienia) został przekazany do uzgodnień z GIOŚ i wioś dopiero 19 grudnia 2025 r., a kolejne projekty porozumienia oraz projekty umów przekazano do uzgodnień z GIOŚ i wioś 24 lutego i 3 kwietnia 2026 r. Przedłużające się prace nad projektem porozumienia skutkowało koniecznością przesunięcia terminu składania wniosków przez pjb – z pierwotnie planowanego w projekcie procedury 31 stycznia, na 15 marca, a w ostatnim projekcie Procedury⁷² przyjęto, że „Wniosek o przekazanie środków na dofinansowanie zadań z zakresu gospodarki wodnej realizowanych przez Główny Inspektorat oraz wojewódzkich inspektorów, w 2026 r. składa się w terminie 7 dni od dnia podpisania Porozumienia.”.

Dyrektor DZŚW wyjaśnił, że: „W okresie 03.06–22.09.2025 r. prowadzone były rozmowy dotyczące uzgadniania Porozumienia, w szczególności zakres możliwości jego wdrożenia oraz zasad funkcjonowania. W pierwszej wersji Procedury zakładano, że umowa dla Głównego

⁷² Przekazanym pismem znak: KZŚ.0810.7.2025 z 3 kwietnia 2026 r.

Inspektoratu Ochrony Środowiska (GIOŚ) będzie w formie dofinansowania, natomiast dla wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska (WIOŚ) w formie refundacji. Uznano jednak, że takie podejście może prowadzić do nierównego traktowania pjb i zaproponowano rozróżnienie w postaci progu finansowego. W przypadku zmieszczenia się wszystkich wniosków w kwocie 5 mln zł – możliwość dofinansowania wszystkich wnioskujących pjb. Jeżeli ta kwota byłaby przekroczona wszystkie podpisywane umowy byłyby na refundację. Uzgodnienia powyższych kwestii oraz prace nad odpowiednią redakcją zapisów dotyczących sposobu finansowania w kolejnych latach przedłużyły proces redagowania Porozumienia. Równolegle w tym czasie opracowywano projekt umowy dotyczący refundacji, który nie został ostatecznie wdrożony.”.

Prezes PGW WP wyjaśnił, że: „Wydłużony czas tworzenia ostatecznego brzmienia dokumentu wynika z faktu, że zmieniała się koncepcja w jakiej ostatecznie miała być przygotowana Procedura. Propozycja zmierzała do szczegółowego określenia poszczególnych etapów procesu oraz zaangażowania w proces naboru i oceny wniosków o przekazanie środków na dofinansowanie zadań z zakresu gospodarki wodnej realizowanych przez GIOŚ i wioś większej liczby komórek organizacyjnych KZGW, dla zapewnienia wieloaspektowej analizy wniosków, to jest pod względem merytorycznym, finansowym i prawnym (w pierwotnej propozycji przewidziano wyłącznie zaangażowanie komórki merytorycznej i finansowej). Ponadto GIOŚ jak i wioś przesłały dużo merytorycznych i technicznych uwag dotyczących treści zaproponowanej Procedury. Między innymi dodano termin dla PGW Wody Polskie na ocenę wniosków zakwalifikowanych do dofinansowania, dodatkowo GIOŚ nie zgodził się na pełnienie funkcji koordynatora podpisywania Porozumień przez poszczególne wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska. Ponadto GIOŚ i wioś wskazały, że nie zgadzają się na umowę refundacji i na uzależnienie rodzaju umowy jaka będzie podpisana od zaproponowanego progu 5 mln zł. Ww. kwestie oraz inne wymienione w pismach pjb spowodowały konieczność przebudowania treści Procedury, a w konsekwencji dłuższy czas tworzenia Porozumienia. (...).”.

Mając na uwadze, że od ustanowienia procedury uzależnione jest rozpoczęcie procesu uzgadniania list zadań pjb na 2026 r., w ocenie NIK, istnieje ryzyko niezawarcia umów z GIOŚ i wioś na 2026 r. w terminach umożliwiających ich wykonanie w 2026 r.

(akta kontroli str. 813-869, 906-988)

7. Prezes PGW WP, pomimo braku przeszkód prawnych, nie uwzględnił wniosku Głównego Inspektora oraz wioś o zawarcie umów wieloletnich, na lata 2025-2026, w zakresie finansowania zadań, o których mowa w art. 253 ust. 1 u.p.w., na realizację przedsięwzięć związanych z ochroną wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzenia rolniczego, co może skutkować materializacją ryzyka polegającego na niezapewnieniu ciągłości realizacji zadań, które zostały zidentyfikowane przez podmioty bezpośrednio realizujące zadania na rzecz wdrażania dyrektywy azotanowej.

Prezes PGW WP zawarł z Głównym Inspektorem umowę na realizację zadań związanych z prowadzeniem kontroli i monitoringu wód w zakresie wdrażania dyrektywy azotanowej w 2025 r., pomimo że GIOŚ przekazał zbiorczy wykaz zadań przewidzianych do realizacji w latach 2025-2026, wraz ze stanowiskiem, że zawarcie umowy wieloletniej ułatwiłoby procedury przetargowe w GIOŚ, wydłużyło czas na realizację zadań objętych umową oraz

zwiększyłyby poczucie stabilności i bezpieczeństwa realizacji zadań obu stronom. Ponadto umowę zawarto wyłącznie na 2025 r., pomimo opinii Departamentu Prawnego PGW WP⁷³, zgodnie z którą „(...) co do zasady jest możliwe zawarcie umów wieloletnich (przekraczających dany rok budżetowy) w zakresie zadań wskazanych w art. 253 ust. 1 Prawa Wodnego. Należy jednak w szczególności mieć na uwadze, że umowy te muszą być zgodne z planem finansowym i nie mogą powodować przekroczenia limitu wydatków. Przy czym Minister Finansów może udzielić zapewnienia finansowania, jeżeli zadania te będą wchodziły w zakres art. 153 ufp (tj. należą do kategorii projektów finansowanych z udziałem środków europejskich lub EFTA, wydatków bieżących lub inwestycyjnych lub programów wieloletnich). Departament Prawny jednocześnie zastrzega, że w celu uszczegółowienia wiedzy oraz ustalenia właściwej ścieżki działania celowym byłoby uzgodnienie niniejszego zagadnienia z służbami odpowiedzialnymi za obszar finansowy lub budżetowy właściwego dysponenta części budżetowej jak również z właściwą komórką w urzędzie obsługującym Ministra Finansów jako organu właściwego w zakresie podziału rezerwy celowej.”. Ponadto w PGW WP, pomimo przekazania przez GIOŚ zbiorczego wykazu zapotrzebowania wioś na lata 2025-2026 zaakceptowano i przekazano do uzgodnienia z wojewodami oraz ministrem właściwym ds. gospodarki wodnej jedynie „Listy zadań” wioś na 2025 r.

Dyrektor Departamentu Zarządzania Środowiskiem Wodnym wyjaśnił, że: „(...) pomimo dopuszczalności prawnej zawierania tego rodzaju umów, z punktu widzenia zasad prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi – w szczególności zasady roczności budżetu, zgodnie z którą budżet opracowywany i uchwalany jest na okres jednego roku – zasadne jest, aby zobowiązania PGW WP co do zasady zaciągane były na okres roku budżetowego. Powyższe dotyczy również zawieranych umów. Odstępstwa od tej zasady powinny mieć charakter wyjątkowy oraz być każdorazowo odpowiednio uzasadnione.”

W odpowiedzi na pytanie, dlaczego argumenty GIOŚ⁷⁴ uzasadniające podpisanie (między PGW WP a GIOŚ oraz odrębnie pomiędzy PGW WP a poszczególnymi wioś) umów wieloletnich⁷⁵ uznano za niewystarczające/nieodpowiednio uzasadnione dyrektor Departamentu Zarządzania Środowiskiem Wodnym wyjaśnił, że: „(...) głos decydujący w zakresie finansowania (umowa roczna lub wieloletnia) należał do Departamentu Finansowo-Księgowego (KF). Przyjąłem za obowiązujące wyrażane w poprzednich latach stanowisko KF o braku możliwości zawarcia umowy wieloletniej. Miałem również na uwadze rozmowy robocze z Główną Księgową – Dyrektorem KF, w których stanowisko to zostało potwierdzone.”.

Główna księgowa, dyrektor DFK w wyjaśnieniach wskazała m.in. na art. 30 ust. 2 i 3 ufp oraz art. 252 ust. 2 i 3 u.p.w., stanowiący, że podstawą gospodarki finansowej Wód Polskich jest roczny plan finansowy, a także wyjaśniła, że: „Departament Finansowo-Księgowy otrzymał do wiadomości opinię prawną, jednakże z racji nadzoru merytorycznego nad umową, komórką

⁷³ Pismo z 11 marca 2025 r. stanowiące odpowiedź na skierowane przez dyrektora DZŚW pytanie o możliwość zawierania umów wieloletnich z państwowymi jednostkami budżetowymi (GIOŚ, wioś).

⁷⁴ Wyrażonego w piśmie z 24 lutego 2025 r. (znak: DI-FIN.071.4.2025), odwołującym się do uprzednio kierowanych pism do PGW WP (pisma: DI-FIN.071.4.2024 z 24 maja 2024 r., DI-FIN.071.4.2024 r. z dnia 1 lipca 2024 r. oraz DAFWAB.311.29.2022.1 z dnia 7 lipca 2022 r.).

⁷⁵ GIOŚ wskazał m.in., że dotychczas zawierane umowy dotyczyły jednego roku budżetowego, co wpływało na czasochłonność procedur uzgodnieniowych między stronami, a końcowo przekładało się na skrócony czas realizacji umów i związane z tym zagrożenie niewydatkowania środków; umowy wieloletnie ułatwiłyby procedury przetargowe, wydłużyły czas na realizację zadań oraz zwiększyły poczucie stabilności i bezpieczeństwa realizacji zadań obu stronom.

odpowiedzialną za jej kształt (zapisy) i uzgodnienia jest Departament Zarządzania Środowiskiem Wodnym.”.

Prezes PGW WP wyjaśnił, że: „Norma prawna wynikająca z przepisu art. 46 ustawy o finansach publicznych, co do zasady może wskazywać, że zawarcie przez PGW Wody Polskie z GIOŚ i wioś umów na dofinansowanie kontroli i monitoringu w zakresie wdrażania dyrektywy azotanowej jest dopuszczalne. W takiej sytuacji dochodziłby jednak do zaciągnięcia przez PGW Wody Polskie wobec GIOŚ i wioś zobowiązań prawno-finansowych przekraczających jeden rok budżetowy, co wydaje się rozbieżne z istotą mechanizmu finansowego określonego w art. 253 ustawy – Prawo wodne. Ten mechanizm prawnofinansowy dopuszcza dofinansowanie środkami finansowymi PGW Wody Polskie GIOŚ i wioś, jednak nie bezpośrednio, ale za pośrednictwem szczególnego rodzaju rezerwy celowej tworzonej w tym celu budżecie państwa. Szczególny charakter tej rezerwy celowej wynika z faktu, że jest ona zasilana środkami spoza budżetu państwa, przekazywanymi przez PGW Wody Polskie na rachunek bieżący dochodów budżetowych ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej w celu dofinansowania zadań z zakresu gospodarki wodnej realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe (GIOŚ i wioś). Analiza przepisów § 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (...) określających w szczególności sposób zasilania tej rezerwy celowej, budzi jednak wątpliwości co do dopuszczalności zawierania przez PGW Wody Polskie z GIOŚ i wioś umów na dofinansowanie kontroli i monitoringu w zakresie wdrażania dyrektywy azotanowej, na okres dłuższy niż rok budżetowy. Zgodnie bowiem z § 9 ust. 3 Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, PGW Wody Polskie przekazuje informacje o kwotach środków planowanych na dofinansowanie zadań znajdujących się na listach zadań zakwalifikowanych do dofinansowania ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej, w terminie wynikającym z harmonogramu prac nad projektem ustawy budżetowej, a więc corocznie. W każdym roku może to być inna wysokość dofinansowania, co jest uzależnione od uzgodnienia z właściwymi dysponentami części budżetowych (minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, minister właściwy do spraw środowiska oraz wojewodowie) list zadań zakwalifikowanych do dofinansowania. Oznacza to, że w każdym roku wysokość dofinansowania zadań znajdujących się na listach zadań zakwalifikowanych do dofinansowania, określana w umowie z GIOŚ (umowach z wioś) również może być inna, co w naszej opinii wskazuje za zasadność utrzymania zasady roczności umów zawieranych z GIOŚ i wioś, gdyż ustalenie wysokości dofinansowania na lata następujące po roku bazowym (rok budżetowy – rok zawarcia umowy) następuje w toku prac nad projektem ustawy budżetowej, a więc rocznie. (...).”.

NIK nie podziela stanowiska Prezesa PGW WP, zgodnie z którym zaciągnięcie przez PGW WP wobec GIOŚ i wioś zobowiązań prawno-finansowych przekraczających jeden rok budżetowy, jest rozbieżne z istotą mechanizmu finansowego określonego w art. 253 u.p.w. Przede wszystkim zawarcie umów wieloletnich wiązałoby się z brakiem konieczności corocznego ustalania list zadań pjb, a tym samym ułatwiłoby realizację przez pjb zadań związanych z prowadzeniem kontroli i monitoringu w zakresie wdrażania dyrektywy azotanowej. W umowach wieloletnich, PGW WP (jako podmiot dokonujący uzgodnienia list zadań pjb

z ministrem właściwym ds. środowiska oraz gospodarki wodnej) miałyby możliwość zastrzeżenia, że ich realizacja jest uzależniona od dostępności środków. W ocenie NIK żaden z przywołanych w zacytowanych powyżej wyjaśnieniach przepisów prawa nie ograniczał możliwości zawierania umów wieloletnich. Tym samym, zdaniem NIK, Prezes PGW WP decydując o zawarciu umowy z Głównym Inspektorem na realizację zadań związanych z prowadzeniem kontroli i monitoringu wód w zakresie wdrażania dyrektywy azotanowej wyłącznie na 2025 r. z uwagi na roczność planu finansowego, nie uwzględnił rzeczywistych potrzeb podmiotów realizujących zadania dofinansowane ze środków PGW WP, w tym nie uwzględnił ryzyka niezapewnienia ciągłości zadań. Powyższe należy uznać za niecelowe.

8. Dyrektor DZŚW zaakceptował przedłożony przez GIOŚ zbiorczy wykaz zapotrzebowania wioś na dofinansowanie ze środków PGW WP w 2025 r. kontroli i monitoringu w zakresie wdrażania dyrektywy azotanowej (uwzględniający uwagi zgłoszone przez PGW WP) z nieuzasadnioną zwłoką po trzech miesiącach od jego przekazania.

Pismem z 2 kwietnia 2025 r. I Zastępca Głównego Inspektora przekazała: wykaz działań przewidzianych do realizacji przez wioś w 2025 r. oraz 2026 r.; merytoryczny opis działań zgłoszonych przez wioś na rok 2025 i 2026 – dot. kontroli stosowania programu działań, wskazując m.in., że zgodnie z sugestią zakupy samochodów zaplanowane na rok 2025 przeniesiono na 2026 r. Powyższe dokumenty sporządzono zgodnie z wytycznymi PGW WP przekazanymi pismem z 3 marca 2025 r., tj. nie uwzględniono w nich zakupu mebli i akcesoriów biurowych, a także kosztów związanych z eksploatacją samochodów (ubezpieczeń komunikacyjnych, opon, kosztów paliwa oraz zakup odzieży roboczej), przeniesiono zakup samochodów na rok 2026 (z zaplanowanego na rok 2025). Powyższe dokumenty zastępca dyrektora DZŚ przekazała (pismem z 8 kwietnia 2025 r.) do Dyrektora Dep. Finansowo-Księgowego z prośbą o analizę przesłanych propozycji oraz o informację, czy Departament Finansowo-Księgowy akceptuje zakres zgłoszonych zadań na lata 2025-2026 pod kątem możliwości ich sfinansowania. W dniu 15 kwietnia 2025 r. dyrektor DFK przekazała informację, że całkowita ich wartość mieści się w planie finansowym PGW WP.

W kwestii dalszego, wewnętrznego ustalania „List zadań” wioś na 2025 r. aż do lipca i przekazanie dopiero w dniach 10-17 lipca 2025 r. ww. „List zadań” właściwym wojewodom do uzgodnienia dyrektor DZŚW wyjaśnił: „Po otrzymaniu informacji od Departamentu Finansowo-Księgowego (KF) o zabezpieczeniu na umowę z GIOŚ środków w wysokości 3 442 825 zł, rozpoczęto prace nad przygotowaniem projektu umowy. Rozważano dwa warianty zawarcia umowy: wypłatę środków w dwóch transzach oraz dofinansowanie jednorazowe. Ostatecznie, ze względu na stosunkowo niewielką kwotę wniosku złożonego przez GIOŚ, zdecydowano o przyjęciu formuły jednorazowego dofinansowania, wypłacanego bezpośrednio po podpisaniu umowy. W związku z tą zmianą — polegającą na rezygnacji z podziału środków na transze — postanowiono w pierwszej kolejności zawrzeć umowę z GIOŚ jako umowę wzorcową dla umów z wojewódzkimi inspektoratami. Następnie rozpoczęto procedurę uzgadniania List Zadań wioś w celu skutecznego zawierania kolejnych umów.”.

(akta kontroli str. 813-869, 906-988)

W ocenie NIK zaakceptowanie i podpisanie w obiegu wewnętrznym PGW WP „List zadań” wioś na 2025 r. dopiero po trzech miesiącach od ich przekazania przez GIOŚ miało negatywny wpływ na proces ich dalszych uzgodnień z wojewodami oraz ministrem właściwym ds. gospodarki wodnej, którzy otrzymali ww. „Listy zadań” odpowiednio: w dniach 10-17 lipca 2025 r., 22 lipca – 27 sierpnia 2025 r. Zwłoka w zaakceptowaniu ww. wykazu na poziomie PGW WP, w sytuacji zgłoszenia uwag przez Dyrektora DGW w MI i konieczności ponownego uzgodnienia „List zadań” wioś z wojewodami, miała wpływ na rezygnację wioś z ubiegania się o dofinansowanie w 2025 r.

1.3. Gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu faktycznego

Stan środków pieniężnych na koniec 2025 r. wyniósł 804 999,1 tys. zł. Wolne środki przekazane w depozyty overnight wyniosły 759 355,4 tys. zł, a odsetki od tych depozytów – 31 306,5 tys. zł. Nie dokonywano inwestycji w inne aktywa niż depozyty overnight.

W planie ustawy budżetowej na 2025 r. zaplanowano wolne środki w wysokości 175 000 tys. zł. Plan zwiększono o 901 514 tys. zł. Wykonanie wyniosło 759 355,4 tys. zł, co stanowiło 84% planu po zmianach.

Główny Księgowy wyjaśniła, że zwiększenie planu miało na celu zapewnienie zgodności planu finansowego z przewidywanym wykonaniem oraz prawidłowe ujęcie wszystkich dostępnych wolnych środków, których poziom w III kwartale 2025 r. był znacząco wyższy niż zakładano w pierwotnym planie.

(akta kontroli str. 109-146, 577-588, 492, 497, 906-988)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1.4. Realizacja zadań

Opis stanu faktycznego

W odpowiedzi na pismo MI⁷⁶, 28 lutego 2025 r. zastępca prezesa PGW WP przekazał formularz PF-BZ Plan finansowy w układzie zadaniowym na rok bieżący zgodnie z ustawą budżetową i dwa kolejne lata wraz z częścią opisową, który został sporządzony w szczególności funkcja, zadanie, podzadanie i działanie. W związku z brakiem uwag z MI, plan ten został przyjęty 13 marca 2025 r. jako plan na 2025 r.

W planie finansowym PGW WP w układzie zadaniowym w 2025 r., ujęto koszty realizacji zadań, zgodnie z ustawą budżetową, w wysokości 3 048 873 tys. zł (po zmianach planu 3 290 947 tys. zł). Działania dotyczące ustalenia planu finansowego w układzie zadaniowym były podejmowane po wysłaniu decyzji limitowych do poszczególnych jednostek organizacyjnych PGW WP i tzw. opiekunów w KZGW zawierających wartości kosztów z planu finansowego w układzie tradycyjnym. Informacje te były przekazywane w celu sporządzenia cząstkowego planu finansowego w układzie zadaniowym i zebrania informacji, na podstawie których sporządzano

⁷⁶ Pismo Dyrektora Departamentu Gospodarki Wodnej z dnia 24 lutego 2025 r. znak: DGW-1.3100.5.2025.

plan w układzie zadaniowym dla PGW WP oraz określano wartości mierników na dany rok. W 2025 r. zmiany planów finansowych PGW WP w układzie zadaniowym były dokonywane równolegle ze zmianami planów finansowych w układzie tradycyjnym.

W 2025 r. w PGW WP obowiązywało zarządzenie nr 2/2025 Prezesa z dnia 7 stycznia 20225 r. w sprawie Procedury realizacji planu finansowego PGW WP w układzie zadaniowym.

Monitorowanie wykonania planu finansowego PGW WP w układzie zadaniowym odbywało się co miesiąc w zakresie finansowym, a pełne sprawozdanie - kwartalnie. Do jednostek organizacyjnych PGW WP i opiekunów w KZGW były wysyłane pisma dyrektora DFK w KZGW, w celu sporządzenia sprawozdań częściowych oraz kart opisu mierników w wyznaczonym terminie. Na podstawie otrzymanych sprawozdań częściowych oraz kart opisów miernika było sporządzane zbiorcze sprawozdanie kwartalne PGW WP w układzie RB-BZ2.

Zgodnie z § 25 ust. 4 Regulaminu Organizacyjnego planowanie w zakresie realizowanych zadań odbywało się w departamentach i biurach Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz w regionalnych zarządach gospodarki wodnej, w zakresie przypisanych im zadań. Pion Ekonomiczny KZGW odpowiadał natomiast za opracowanie i aktualizację planu finansowego PGW WP zarówno w układzie tradycyjnym jak i zadaniowym.

W zakresie uzupełnienia planu finansowego⁷⁷ o plan rzeczowo-finansowy Główna księgowia wyjaśniła: „(...) PGW Wody Polskie jako państwowa osoba prawna, działająca na podstawie ustawy Prawo wodne i podlegająca przepisom ustawy o finansach publicznych, sporządza plan finansowy, który stanowi obowiązujący dokument planistyczny w zakresie gospodarki finansowej jednostki, natomiast część rzeczowa nie jest dokumentem obligatoryjnym. Struktura wydatków PGW Wody Polskie jest bardzo rozbudowana i obejmuje: koszty stałe, koszty związane z utrzymaniem infrastruktury hydrotechnicznej, wydatki związane z usuwaniem skutków powodzi i innych zdarzeń o charakterze nadzwyczajnym, koszty realizacji zadań statutowych w wielu obszarach merytorycznych, projekty inwestycyjne prowadzone w różnych jednostkach organizacyjnych. Przy takiej strukturze kosztów i setek zadań realizowanych przez PGW Wody Polskie, tworzenie dodatkowych zestawień planistycznych nie usprawni sporządzenia planu finansowego PGW Wód Polskich ani jego kolejnych zmian. Zakres rzeczowy i finansowy zadań realizowanych przez poszczególne departamenty merytoryczne jest zmienny i zależny od szeregu czynników, w tym m.in. warunków hydrologicznych, sytuacji kryzysowych, decyzji organów administracji publicznej, pozyskania środków zewnętrznych, aktualizacji harmonogramów inwestycji czy zmian priorytetów działań. Plan finansowy PGW WP jest dokumentem aktualizowanym kilka razy w roku, zgodnie z bieżącymi uwarunkowaniami i potrzebami. Gdyby równolegle funkcjonował plan rzeczowo-finansowy, również podlegałby częstym, pracochłonnym aktualizacjom, generowałby znaczne obciążenia organizacyjne.”.

(akta kontroli str. 9-27,94-96,102-104,188-197)

PGW WP przedłożyło 10 marca 2026 r. Ministrowi Infrastruktury roczne sprawozdanie RB-BZ2 z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2024 r., tj. w terminie określonym w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r w sprawie sprawozdawczości

⁷⁷ Tradycyjnego oraz w układzie zadaniowym.

budżetowej w układzie zadaniowym. Sprawozdanie zostało podpisane przez zastępcę Prezesa i dyrektora DFK w KZGW. Wykazane w sprawozdaniu RB-BZ2 za 2025 r. koszty ogółem wyniosły 2 853 180,2 tys. zł.

Według danych wykazanych w sprawozdaniu Rb-BZ2 za 2025 r. poniesione koszty realizacji zadań wyniosły 2 853 180,2 tys. zł i były zgodne z ewidencją w księgach rachunkowych. Stanowiły 93,6% planu według ustawy budżetowej i 86,7% planu po zmianach. W porównaniu z 2024 r. (2 536 183,5 tys. zł) poniesione koszty były wyższe o 316 996,7 tys. zł, tj. o 12,5%. W dniu 31 marca została sporządzona korekta sprawozdania RB-BZ2 i tego dnia została przekazana do MI. Analogicznie jak w 2024 r., w strukturze układu zadaniowego w sprawozdaniu RB-BZ2 wykazano dwie funkcje, dwa zadania, pięć podzadań i 13 działań.

W ramach funkcji 11 - Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic PGW WP realizowało zadanie 11.4.W Gotowość struktur administracyjno- gospodarczych kraju do obrony państwa, podzadanie 11.4.2.W Pozamilitarne przygotowania obronne oraz działanie 11.4.2.2.W Zaspokajanie potrzeb Sił Zbrojnych i wojsk sojuszniczych przez sektor pozamilitarny, na które poniesiono koszty 1 082,5 tys. zł, tj. 93,7% planu po zmianach. Celem zadania było „utrzymanie zdolności do realizacji zadań obronnych przez organy administracji publicznej i przedsiębiorców”, celem podzadania było „zapewnienie możliwości realizacji zadań obronnych przez organy administracji publicznej i przedsiębiorców”, a celem działania było „zapewnienie siłom zbrojnym i wojskom sojuszniczym warunków i zdolności do obrony kraju oraz wypełnienia zobowiązań sojuszniczych”. Jednym wspólnym miernikiem dla tych trzech celów był „procent realizacji zadań rocznych określonych w Programie Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych (PPPO)”, który dla zadania, podzadania i działania został wykonany, zgodnie z planem, w 100%.

W ramach funkcji 12 - Środowisko realizowano jedno zadanie 12.5.W Ochrona wód i gospodarowanie zasobami wodnymi, na które poniesiono koszty w wysokości 2 852 097,6 tys. zł, tj. 86,7% planu po zmianach. Dla tego zadania nie określono celu i wysokości miernika.

Wykonanie kosztów było wynikiem wykorzystania środków na realizację 4 podzadań i działań:

- podzadanie 12.5.1.W Kształtowanie, ochrona i wykorzystanie zasobów wodnych wykonano w wysokości 274 291,4 tys. zł (65,4% planu po zmianach). Celem podzadania było „zapewnienie właściwych warunków korzystania z wód”. Osiągnięta wartość miernika, określonego jako „stopień zaawansowania prac nad III aktualizacją planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (w %)", wyniosła 80% i w stosunku do wartości zaplanowanej była niższa o 20%;
- podzadanie 12.5.2.W Utrzymanie wód i urządzeń wodnych wraz z infrastrukturą związaną z gospodarowaniem zasobami wodnymi wykonano w wysokości 1 925 782,6 tys. zł (97,2% planu po zmianach). Celem podzadania było „zapewnienie właściwych warunków korzystania z wód i urządzeń wodnych”, a osiągnięta wartość miernika, określonego jako „stopień realizacji potrzeb w zakresie utrzymania majątku Skarbu Państwa przy konieczności zachowania jego dobrego stanu (w %)" wyniosła 30%, zgodnie z wielkością zaplanowaną po zmianach;
- podzadanie 12.5.3.W Ochrona przeciwpowodziowa zrealizowano na kwotę 311 307,8 tys. zł, tj. 92,1% planu po zmianach. Celem podzadania była „poprawa bezpieczeństwa powodziowego kraju”, a osiągnięta wartość miernika, określonego jako „liczba realizowanych

w danym roku przedsięwziąć wynikających z planów zarządzania ryzykiem powodziowym (w szt.)" wyniosła 131 szt. i była zgodna z planem po zmianach.

- podzadanie 12.5.5. Nadzór nad gospodarowaniem wodami i powierzonym mieniem Skarbu Państwa oraz zwrot kosztów usług wodnych wykonano w wysokości 340 715,8 tys. zł, tj. 61,8% planu po zmianach. Celem podzadania było „zapewnienie właściwego nadzoru nad gospodarowaniem wodami oraz zwrotem kosztów usług wodnych”. Osiągnięta wartość miernika, określonego jako „stopień realizacji spraw z zakresu orzecznictwa wodnoprawnego i opłat za usługi wodne (w %), wyniosła 100%, zgodnie z planem po zmianie.

(akta kontroli str. 188-197,202-208,636-637,647-650)

W PGW WP sporządzono Plan działalności na 2025 r., który został podpisany przez Prezesa 10 grudnia 2024 r. i 14 stycznia 2025 r. zaakceptowany przez Ministra Infrastruktury. Zawierał m.in. cele określone dla zadań służących realizacji celów wraz ze wskazaniem zadań służących realizacji celu oraz mierniki określające stopień realizacji celu i ich planowane wartości. PGW WP składało informację na temat stopnia realizacji wyznaczonych celów i zadań ujętych w planie działalności do Ministra Infrastruktury odpowiednio do 30 czerwca (za 1 półrocze), 30 września (za III kwartały) i 10 marca (sprawozdanie roczne).

(akta kontroli str. 9-27,663-677, płyta CD EZD)

Minister Infrastruktury w ramach sprawowanego nadzoru nad PGW WP na podstawie art. 356 ustawy Prawo wodne wydał zalecenia w sprawie przekazywania sprawozdań z realizacji Programu realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną zgodnie z aktualizacją harmonogramu; przekazywanie bieżących informacji z wykonania Programu realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną na każde żądanie Departamentu Gospodarki Wodnej MI⁷⁸. Departament Ochrony Przed Powodzią i Suszą PGW WP przekazał do Ministra Infrastruktury program do zatwierdzenia oraz sprawozdania zgodnie z wyznaczonym terminem.

(akta kontroli str. 9-27,147-161,678-683)

Minister Infrastruktury przeprowadził w 2025 r. trzy kontrole wewnętrzne w PGW WP pn.:

- Prawdliwość wykorzystania dotacji z budżetu państwa za okres od 1 stycznia 2023 r. do 30 czerwca 2024 r., celem kontroli była ocena w zakresie prawidłowości i skuteczności wydatkowania dotacji celowych z budżetu Państwa przez PGW WP. Zalecenia pokontrolne zostały zawarte w wystąpieniu MI z dnia 04 listopada 2025 r.⁷⁹. Zalecenia Ministra Infrastruktury zostały zrealizowane poprzez przyjęcie nowego Regulaminu zamówień publicznych w PGW WP.
- Kontrola realizacji zadań obronnych w PGW WP. Działalnością kontrolną objęto weryfikację tworzenia warunków organizacyjnych i technicznych do planowania i wykonywania zadań obronnych, realizację planowania operacyjnego, planowanie i realizację szkolenia obronnego, realizację wydatków w ramach programu obronnego. Kontrola została przeprowadzona w dniu 28 marca 2025 r. Protokół z kontroli⁸⁰. PGW WP otrzymało w dniu 27 października

⁷⁸ Pismo DGW-2.713.56.2024 z 4 kwietnia 2025 r.

⁷⁹ Znak: DK-1.0812.12.2024.

⁸⁰ Znak: BZK-2.2614.7.2025 z 17 września 2025 r.

2025 r. W wyniku kontroli stwierdzono, że w PGW WP Prowadzone przygotowania oraz realizacja bieżących zadań stwarzają warunki do funkcjonowania PGW WP w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

- Podejmowanie przez PGW WP działań w zakresie ustalenia charakteru wód oraz ustalenia linii brzegu Dopływu spod Zabłotni. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2021 r. do 29 października 2025 r. Celem kontroli była ocena działań podejmowanych przez PGW WP w związku z prowadzonym przez Ministra Infrastruktury postępowaniem administracyjnym w sprawie ustalenia linii brzegu Dopływu spod Zabłotni. Zalecenia pokontrolne zostały zawarte w wystąpieniu MI⁸¹ przekazanym do Wód Polskich 17 grudnia 2025 r. Pismem z 29 grudnia 2025 r.⁸² Prezes PGW WP poinformował Dyrektora Generalnego Ministerstwa Infrastruktury o tym, że działania naprawcze i zapobiegawcze podejmowane były jeszcze przed sformułowaniem wniosków z przedmiotowej kontroli. Departament Zarządzania Środowiskiem Wodnym w KZGW opracował „Procedurę gromadzenia informacji dotyczących charakteru wód obiektów hydrologicznych” wprowadzoną w życie zarządzeniem nr 59/2025, Prezesa PGW WP z dnia 6 listopada 2025 r.

Ponadto pismem z 26 marca 2025 r.⁸³ Minister Infrastruktury przekazał sprawozdanie z kontroli doraźnej przeprowadzonej w 2024 r. pn. „Działania podejmowane przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie w związku z powodzią we wrześniu 2024 r.”. Kontrolą objęto okres od 1 września 2024 r. do 4 października 2024 r. oraz działania podejmowane przed i po tym okresie, jeżeli miały bezpośredni związek z przedmiotem kontroli. Celem kontroli była ocena podejmowanych przez jednostkę kontrolowaną działań w zakresie wybranych zagadnień dotyczących przygotowania Wód Polskich do sytuacji powodziowej, w tym zadania jednostki, przepływ informacji oraz przygotowanie obiektów hydrotechnicznych. Zalecenia Ministra Infrastruktury dotyczyły m. in.: aktualizacji procedur wewnętrznych w zakresie zarządzania kryzysowego, dokonania analizy newralgicznych budowli hydrotechnicznych. Prezes PGW WP pismem z dnia 10 kwietnia 2025 r.⁸⁴ poinformował Ministra Infrastruktury o rozpoczęciu niezbędnych zmian proceduralnych oraz wewnętrznych analiz w zakresie budowli hydrotechnicznych.

(akta kontroli str. 147-161, 678-683)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego na 2025 r. PGW WP w zakresie przychodów. Stwierdzono jednak, że niecelowo wnioskowano w 2025 r. o wypłatę kolejnych transz dotacji podmiotowej na pokrycie kosztów działalności bieżącej, pomimo że posiadano znaczące nadwyżki wolnych środków przez cały okres 2025 r. Analiza 47 dowodów księgowych wykazała: w ośmiu przypadkach dokonanie wstępnej kontroli operacji gospodarczych

⁸¹ Znak: DK-1.0812.13.2024 z 16 grudnia 2025 r.

⁸² Znak: KKV.091.158.2025(1).

⁸³ Znak: DK-1.0812.10.2024.

⁸⁴ Znak: KKK.091.2025.2024(6).

przez osoby niepełniające funkcji głównego księgowego lub jego zastępcy; w trzech przypadkach nie zapewniono dokonywania przez głównego księgowego lub zastępcę głównego księgowego wstępnej kontroli umów na etapie ich zawierania przez PGW WP, tj. potwierdzenia, że zobowiązania wynikające z tych umów mieszczą się w planie finansowym jednostki oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły także: dokonania z jednodniowym opóźnieniem zwrotu na rachunek bankowy Ministerstwa Infrastruktury niewykorzystanych środków z trzech dotacji; zakończenia 25 postępowań administracyjnych w sprawie udzielenia zgody wodnoprawnej z przekroczeniem terminu 30 dni; nierzetelnego ustalenia wysokości środków finansowych przeznaczonych na wydatki finansowane ze środków Unii Europejskiej, przewidzianych na realizację 25 zadań inwestycyjnych; niezapewnienia procedowania, bez zbędnej zwłoki, projektu porozumienia pomiędzy PGW WP oraz GIOŚ (wraz z procedurą dofinansowania zadań z zakresu gospodarki wodnej realizowanych przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska i wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska, stanowiącą załącznik do ww. porozumienia), co skutkowało koniecznością przesunięcia terminu składania przez pjb wniosków o dofinansowanie w 2026 r. zadań, o których mowa w art. 253 ust. 1 u.p.w.; nieuwzględnienia przez Prezesa PGW WP, pomimo braku przeszkód prawnych, wniosku GIOŚ oraz wioś o zawarcie umów wieloletnich, na lata 2025-2026; zaakceptowania ze zbędną zwłoką przedłożonego przez GIOŚ zbiorczego wykazu zapotrzebowania wioś na dofinansowanie ze środków PGW WP w 2025 r. kontroli i monitoringu w zakresie wdrażania dyrektywy azotanowej (uwzględniającego uwagi PGW WP).

2. Sprawozdawczość

2.1. Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2025 r. przez PGW WP:

- sprawozdanie z wykonania planu finansowego PGW WP za 2025 r.;
- z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej (Rb-40);
- z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym (Rb-BZ2);
- uzupełniające o stanie zobowiązań Rb-UZ.

Wskazane powyżej sprawozdania oraz sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z za IV kwartał 2025 r. zostały sporządzone i przekazane Ministrowi terminowo. Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(akta kontroli str. 710-756)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

NIK opiniuje pozytywnie roczne sprawozdanie z realizacji planu finansowego PGW WP, sprawozdanie Rb-40, sprawozdanie z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym Rb-

BZ2 za 2025 r., sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z za IV kwartał 2025 r. oraz roczne sprawozdanie uzupełniające o stanie zobowiązań Rb-UZ. Kwoty wykazane w tych dokumentach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

V. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Przeprowadzanie analiz przeznaczenia nadwyżki wolnych środków w celu ustalenia zasadności występowania o wypłatę dotacji podmiotowej;
2. Zapewnienie dokonywania przez głównego księgowego lub jego zastępcę wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym;
3. Wzmocnienie mechanizmów kontroli zarządczej w celu terminowego prowadzenia przez RZGW postępowań administracyjnych dotyczących wydawania zgód wodnoprawnych określonych w specustawach;
4. Rzetelne ustalanie wysokości środków finansowych planowanych na wydatki finansowane ze środków Unii Europejskiej;
5. Rzetelne analizowanie przez PGW WP wniosków GIOŚ oraz wioś o zawarcie umów wieloletnich oraz ich akceptowanie w terminach umożliwiających zawarcie umów w danym roku.
6. Niezwłoczne zakończenie prac prowadzących do ustanowienia procedury aplikowania przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska i wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska do Prezesa PGW WP o środki, o których mowa w art. 253 ust. 1 u.p.w.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁸⁵ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Zasobów Naturalnych 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.

⁸⁵ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym na adres do doręczeń elektronicznych NIK, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1045, ze zm.). w przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie, w miarę możliwości, skanu tych zastrzeżeń na adres mailowy jednostki kontrolnej NIK przeprowadzającej postępowanie kontrolne.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. Zgodnie z art. 98 ustawy o NIK, kto nie informuje bądź niezgodnie z prawdą informuje o wykonaniu wniosków pokontrolnych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3.

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.

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Warszawa, dnia 24 kwietnia 2026 r.

Kontrolerzy

Główny specjalista kontroli państwowej

Damian Pazio

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Departament Zasobów Naturalnych

p.o. Dyrektor

Paweł Trzaskowski

/podpisano elektronicznie/

Główny specjalista kontroli państwowej

Norbert Gabarkiewicz

/podpisano elektronicznie/

Doradca techniczny

Maria Kowalska

/podpisano elektronicznie/

Doradca prawny

Rafał Ostrowski

/podpisano elektronicznie/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Paweł Trzaskowski

p.o. Dyrektor

Departamentu Zasobów Naturalnych

/podpisano elektronicznie/