



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KSI-410.001.04.2015
P/15/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/15/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2014 r.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Środowiska

1. Tomasz Nowakowski, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 92790 z dnia 20 stycznia 2015 r.
(dowód: akta kontroli str. 1-2)
2. Jacek Szymański, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 92791 z dnia 20 stycznia 2015 r.
(dowód: akta kontroli str. 3-4)
3. Zbigniew Wierszycki, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 92792 z dnia 20 stycznia 2015 r.
(dowód: akta kontroli str. 5-6)
4. Grzegorz Bąk, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 92798 z dnia 2 lutego 2015 r.
(dowód: akta kontroli str. 73-74)
5. Edyta Tuszyńska, doradca prawny, upoważnienie nr 92800 z dnia 25 lutego 2015 r.
(dowód: akta kontroli, str. 964-965)

Jednostka kontrolowana

Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, ul. Grzybowska 80/82; 00-844 Warszawa.

Kierownik jednostki kontrolowanej

Witold Sumiński, Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 7)

Ocena

II. Ocena kontrolowanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli¹ wykonanie budżetu państwa w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej (dalej KZGW) w 2014 r. było zgodne z przyjętymi założeniami w zakresie dochodów. Poniesione wydatki z budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich pozwoliły na osiągnięcie zakładanych efektów. Niemniej jednak nie zrealizowano planowanego zakresu rzeczowego zadań, w szczególności w zakresie opracowania w wersji cyfrowej map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego. Ustalono w kontrolowanej jednostce mechanizmy kontroli zarządczej nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, szczególnie w obszarze związanym z udzielaniem zamówień publicznych, a także wystąpienia opóźnień w realizacji zadań.

Uzasadnienie oceny

Nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji dochodów budżetowych. Na podstawie badania próby wydatków ustalono, że zostały one poniesione w granicach planu finansowego. W badanej próbie nie stwierdzono wydatków

¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria dla oceny pozytywnej i negatywnej stosuje się ocenę opisową.

nielegalnych, niecelowych i niegospodarnych. Nie stwierdzono także niezgodnego z przeznaczeniem poszczególnych rezerw celowych wykorzystania środków pochodzących z tych rezerw.

Dane wykazane w rocznych sprawozdaniach sporządzonych w KZGW (dysponent III stopnia) w części 22 – Gospodarka wodna:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27 po korekcie);
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na Wspólną Politykę Rolną (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich (Rb-28 UE),

a także

- rocznych sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- sprawozdaniach finansowych za IV kwartał 2014 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),

były zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej (po korekcie). Podstawą sporządzenia sprawozdań była ewidencja prowadzona w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym, zawierającego wszystkie wymagane elementy/czynności określone w aktach prawnych i regulacjach wewnętrznych (po ich skorygowaniu w toku kontroli NIK) oraz obowiązujących standardach. Pomimo ustanowienia w przyjętej koncepcji kontroli zarządczej mechanizmów zapobiegających znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań, nie funkcjonowały one skutecznie i nie zdołały zapobiec stwierdzonym nieprawidłowościom.

W toku kontroli stwierdzono m.in. następujące nieprawidłowości:

- udzielono drugiego zamówienia uzupełniającego do projektu „Opracowanie MasterPlanów dla obszarów dorzeczy Wisły i Odry”, w trybie z wolnej ręki, pomimo braku przesłanek do udzielenia zamówienia uzupełniającego,
- udzielono zamówienia publicznego o wartości przekraczającej 30.000 Euro z pominięciem ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych² (Pzp),
- zastępowano umowy o pracę umowami cywilnoprawnymi,
- nie weryfikowano składanych przez jednostki podległe sprawozdań Rb-27, w których nieprawidłowo wykazywano kwoty należności pozostałych do zapłaty (w ramach tych kwot ujmowano należności stanowiące dochody 2015 r.) – korekta sprawozdań została dokonana dopiero w trakcie kontroli NIK,
- Prezes KZGW nie wywiązał się z, określonego w art. 11 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw³, a także w § 14 i 15 rozporządzenia Ministra Środowiska, Ministra

² Dz.U. z 2013 r., poz. 907 z późn. zm.

³ Dz.U. Nr 32, poz. 159 z późn. zm.

Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Ministra Administracji i Cyfryzacji oraz Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie opracowywania map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego⁴ obowiązku przygotowania do dnia 22 grudnia 2013 r. map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego w wersji cyfrowej.

III. Wyniki kontroli

III.1. Dochody budżetowe

III.1.1 Dochody budżetowe – KZGW (dysponent II stopnia)

Opis stanu faktycznego

Plan dochodów na rok 2014, stosownie do informacji o kwotach dochodów i wydatków ujętych w ustawie budżetowej, przekazanej Prezesowi KZGW przez Ministra Środowiska, został ustalony w kwocie 35.808,0 tys. zł. Dochody zrealizowane przez jednostki podległe Prezesowi KZGW wyniosły łącznie 40.287,0 tys. zł, tj. 112,5% kwoty planowanej. Były one o 5,2% (o 2.195,7 tys. zł) niższe od dochodów uzyskanych w 2013 r.

Głównymi źródłami dochodów były wpływy w:

- rozdziale 71094 – dochody państwowych jednostek budżetowych uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były realizowane przez gospodarstwa pomocnicze w kwocie 22.398,4 tys. zł (55,6% dochodów ogółem), m.in. z tytułu zbycia praw majątkowych od świadectw pochodzenia energii wyprodukowanej w elektrowniach wodnych oraz ze sprzedaży energii elektrycznej wytworzonej przez małe elektrownie wodne,
- rozdziale 71018 – regionalne zarządy gospodarki wodnej w kwocie 17.724,9 tys. zł (44,0% dochodów ogółem), m.in. z tytułu dzierżawy gruntów, obiektów hydrotechnicznych, czynszu za wynajmowane pomieszczenia biurowe i mieszkalne.

W sporządzonym w dniu 10 lutego 2015 r. sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych na koniec 2014 r (dysponent II stopnia) wykazano należności pozostałe do zapłaty w kwocie 8.721,1 tys. zł, w tym zaległości netto 8.223,0 tys. zł. Kwota należności pozostałych do zapłaty została zawyżona o 422,6 tys. zł, tj. o kwotę stanowiącą dochody 2015 r.

Dopiero w toku kontroli skorygowano ww. sprawozdanie, tym samym prawidłowy stan należności pozostałych do zapłaty na dzień 31 grudnia 2014 r. ustalono w łącznej kwocie 8.285,7 tys. zł, w tym zaległości netto 8.284,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 561, 594-600, 616-617, 620-621, 669-670, 673-675, 910-914, 939, 2094)

Stan należności pozostałych do zapłaty na koniec 2014 r. w porównaniu do 2013 r. zmniejszył się o 9,1%, a stan zaległości netto wzrósł o 1,7%.

W związku ze wzrostem należności zaległych w 2014 r., w stosunku do ich poziomu z końca 2013 r., Prezes KZGW w pismach kierowanych do dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej (rzgw) zalecał intensyfikację działań windykacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 2364-2369)

⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 104.

W KZGW (dysponent II stopnia) nie zweryfikowano, przekazanych przez jednostki podległe, sprawozdań rocznych jednostkowych Rb-27 za 2014 r. W konsekwencji kwota należności pozostałych do zapłaty wykazana w sprawozdaniu Rb-27 za 2014 r. została zawyżona o 422,6 tys. zł, ponieważ pięć jednostek podległych⁵ ujęło w swoich sprawozdaniach kwoty należności stanowiące dochody 2015 r., w tym kwota 1,2 tys. zł dotyczyła KZGW (dysponenta III stopnia). Stosownych korekt dokonano w trakcie kontroli NIK.

Dyrektor Biura Budżetu i Finansów (BBF) w KZGW wyjaśniła, iż „nadzór nad gospodarką finansową jednostek sprawowany przez BBF może być realizowany wyłącznie w oparciu o materiały dostępne, którymi są w tym wypadku sprawozdania jednostek. Podpisy głównych księgowych i kierowników jednostek traktowane są, zgodnie z przepisami, za potwierdzenie rzetelności i zgodności z ewidencją księgową. Nie ma możliwości wprowadzenia zasady przedstawiania przez jednostki dowodów źródłowych do każdego rodzaju danych ujmowanych w sprawozdaniach gdyż nie ma technicznej możliwości zweryfikowania takiej ilości informacji dla każdej z jednostek. (...) Działania nadzorcze ukierunkowane w 2014 roku na temat należności z tytułu dochodów budżetowych realizowane były m.in. poprzez przekazanie uwag dysponenta nadrzędnego dotyczących poziomu należności zaległych wraz z zaleceniem intensyfikacji działań windykacyjnych (...). Ponownie temat należności został poruszony w piśmie (...) z dnia 03-10-2014 r. W żadnym z tych pism nie interpretowano ani przepisów, ani obowiązujących definicji należności krótko i długoterminowych.”

Prezes KZGW poinformował, że wyjaśnienia Dyrektora BBF w odniesieniu do wykazanych w sprawozdaniach kwot należności należy uznać również za wyjaśnienia Prezesa KZGW.

Zgodnie z § 9 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁶, jednostki otrzymujące sprawozdania są uprawnione do kontrolowania merytorycznej prawidłowości przekazanych sprawozdań; w tym celu mogą żądać przedstawienia wskazanych ksiąg rachunkowych i dokumentów. Należy zwrócić uwagę, że NIK już po kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. wskazywała w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Dyrektora RZGW w Krakowie, na niewłaściwe ujmowanie w księgach rachunkowych należności, których termin płatności przypada na rok następny.

(dowód: akta kontroli str. 562, 578-579, 595-600, 669-670, 674-675, 770-776, 939, 952-954, 1724-1739, 2097, 2364-2381, 2628-2630, 2838-2864)

W ocenie NIK brak weryfikacji sprawozdań jednostkowych świadczą o niedostatecznie funkcjonujących mechanizmach kontroli zarządczej.

III.1.2. Dochody budżetowe – KZGW (dysponent III stopnia)

Plan dochodów na 2014 r. ustalono na kwotę 20,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 163,6 tys. zł i były wyższe od planowanych o 143,6 tys. zł (ponad 8-krotnie). W porównaniu do 2013 r. dochody były wyższe o 108,3 tys. zł, tj. o 195,8%. Głównym źródłem uzyskanych dochodów w rozdziale 71016 były nieplanowane wpływy w kwocie 99,9 tys. zł (61,1% dochodów ogółem) z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych oraz

⁵ Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej w Gdańsku, Poznaniu, Warszawie, Wrocławiu oraz KZGW (dysponent III stopnia).

⁶ Dz.U. z 2014 r., poz. 119.

pozostałych odsetek w kwocie 50,2 tys. zł (30,7% dochodów ogółem). Wpływy z odsetek pochodziły głównie z odsetek przekazywanych przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy (IMGW) od pozostałych na rachunku Instytutu, przekazywanych zaliczkowo z rachunku KZGW, środków na realizację „Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry” w ramach Komponentu C2 Projektu „Poprawa osłony przeciwpowodziowej”⁷. Na etapie konstruowania projektu ustawy budżetowej kwota dochodów z tytułu ww. odsetek jest niemożliwa do oszacowania.

Uzyskane w 2014 r. dochody budżetowe przekazywane były na centralny rachunek bieżący budżetu państwa w terminach określonych w § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁸.

W rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych na koniec 2014 r., sporządzonym w dniu 30 stycznia 2015 r., wykazano należności pozostałe do zapłaty w kwocie 1,2 tys. zł.

Kwota ta została wykazana w ww. sprawozdaniu nieprawidłowo, ponieważ stanowiła dochody 2015 r. Po dokonanej w trakcie kontroli NIK korekcie sprawozdania, należności pozostałe do zapłaty nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 562, 570-571, 577-579, 586-587, 687-688, 770-776, 952-954, 1724-1739, 2097, 2628-2630)

Ustalona
nieprawidłowość

W *Zakładowym planie kont*, wprowadzonym zarządzeniem nr 31/2014 Dyrektora Generalnego Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej z dnia 1 września 2014 r., nie zostało ujęte konto 226 – *Długoterminowe należności budżetowe*. Tym samym w KZGW (dysponent III stopnia) w księgach rachunkowych 2014 r. nie prowadzono ewidencji na koncie 226. W związku z tym należności stanowiące dochody 2015 r. zostały ujęte w księgach rachunkowych 2014 r. na koncie 221 – *Należności z tytułu dochodów budżetowych* i nieprawidłowo wykazane w sprawozdaniu Rb-27 za 2014 r.

Główna księgową KZGW (dysponent III stopnia) oraz Dyrektor Generalny KZGW wyjaśnili: „(...) Sporządzając na dzień 31 grudnia 2014 r. sprawozdania roczne Rb-27 jednostka wykazała, zgodnie z prowadzoną ewidencją księgową na koncie 221, należności krótkoterminowe w kwocie 1.216,87 zł. Dowodami księgowymi stanowiącymi podstawę wprowadzenia do ewidencji księgowej oraz zapisów na koncie 221 były noty księgowe wystawione w grudniu 2014 r. i z tą datą nastąpiło ustalenie i ujęcie należności w księgach rachunkowych roku 2014, a w ślad za tym w rocznym sprawozdaniu Rb-27. W związku z przypisaniem not do należności krótkoterminowych roku 2014 nie dokonano przeniesienia na „Długoterminowe należności budżetowe”. Z uwagi na to, że w jednostce nie występowały należności długoterminowe, w *Zakładowym Planie Kont* nie funkcjonowało konto 226. (...) Dokonujemy korekty ewidencji przedmiotowych not księgowych, sprawozdania rocznego Rb-27 za rok 2014. Konsekwencją będzie wprowadzenie konta 226 do *Zakładowego Planu Kont Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej*.”

Zgodnie z przywołaną deklaracją składających wyjaśnienia, stosowne korekty zostały dokonane.

(dowód: akta kontroli, str. 417-422, 578-579, 1724-1739, 2097, 2628-2630, 2845-2846)

⁷ Zgodnie z § 4 ust. 4 umowy nr DINpi-081/3-2/2009 z dnia 23 lutego 2009 r. zawartej pomiędzy KZGW (Zamawiającym) a IMGW (Wykonawcą), odsetki od przekazywanych środków podlegają zwrotowi na rachunek bankowy Zamawiającego niezwłocznie po ich skapitalizowaniu na rachunku bankowym Wykonawcy.

⁸ Dz.U. z 2014 r., poz. 82.

III. 2. Wydatki budżetu państwa

III.2.1 Wydatki budżetu państwa – KZGW (dysponent II stopnia)

Wydatki budżetowe, określone pierwotnie w planie finansowym KZGW (dysponent II stopnia) w kwocie 294.074,0 tys. zł zostały w trakcie 2014 r. zwiększone per saldo o 611.572,5 tys. zł (tj. o 208,0%) i według planu po zmianach wyniosły 905.646,5 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały głównie ze zwiększenia planu wydatków dysponenta II stopnia z rezerw celowych budżetu państwa o łączną kwotę 610.735,2 tys. zł, z tego z:

- poz. 4 *Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych* – o kwotę 310.347,5 tys. zł;
- poz. 8 *Współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich, finansowanie projektów z udziałem środków otrzymywanych od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), projektów z udziałem innych środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej nieujętych w budżecie środków europejskich, projektów pomocy technicznej (...)* – o kwotę 90.474,0 tys. zł.;
- poz. 18 *Program dla Odry – 2006* – o kwotę 16.921,0 tys. zł;
- poz. 19 *Rezerwa płacowa na zmiany organizacyjne i nowe zadania (w tym na skutki przechodzące z 2013 r.) oraz na wynagrodzenia osób zajmujących się programami finansowanymi z budżetu UE oraz środkami z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA (w tym na skutki przechodzące z 2013 r.)* – o kwotę 70,5 tys. zł;
- poz. 20 *Środki na szkolenia i wynagrodzenia na nowe mianowania urzędników służby cywilnej oraz skutki przechodzące z roku 2013 (...)* – o kwotę 15,1 tys. zł;
- poz. 57 *Wydatki państwowych jednostek budżetowych z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były realizowane przez gospodarstwa pomocnicze albo w ramach rachunków dochodów własnych* – o kwotę 1.173,5 tys. zł;
- poz. 59 *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* – o kwotę 191.733,6 tys. zł.

Zrealizowane w 2014 r. w części 22 – Gospodarka wodna wydatki jednostek budżetowych podległych Prezesowi KZGW wyniosły ogółem 894.413,8 tys. zł, tj. 98,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2013 r. były one wyższe o 12.153,8 tys. zł, tj. o 1,4%.

Środki pochodzące z poszczególnych pozycji rezerw celowych zostały wykorzystane w łącznej kwocie 601.261,4 tys. zł (tj. 98,4% kwoty uruchomionej z tych rezerw) następująco:

- poz. 4 – w kwocie 302.996,2 tys. zł, tj. 97,6%, m.in. na realizację projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry. Przyczyną niepełnego wykorzystania środków było przede wszystkim uzyskanie niższych cen w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego oraz brak decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;
- poz. 8 – w kwocie 90.469,1 tys. zł, tj. 100,0%, m.in. na rewitalizację Kanału Elbląskiego na odcinkach: Jezioro Drużno – Miłomłyn – Zalewo, Miłomłyn – Ostróda – Stare Jabłonki;

- poz. 18 – w kwocie 16.361,7 tys. zł, tj. 96,7%. Przyczyny niepełnego wykorzystania środków na zadania realizowane w ramach *Programu dla Odry – 2006* zostały opisane w części III.4. niniejszego wystąpienia;
- poz. 19 – w kwocie 70,5 tys. zł, tj. 100,0%;
- poz. 20 – w kwocie 15,0 tys. zł, tj. 99,4%;
- poz. 57 – w kwocie 1.172,9 tys. zł, tj. 99,9%;
- poz. 59 – w kwocie 190.176,0 tys. zł, tj. 99,2%, m.in. na przebudowę obiektów Bydgoskiego Węzła Wodnego na rzece Brdzie: – śluza Miejska, – jaz Farny, - śluza Brdujście. Przyczyną niepełnego wykorzystania środków było przede wszystkim uzasadnione wykonanie mniejszej niż planowano liczby nadzorów autorskich oraz niewykorzystanie rezerwy na roboty nieprzewidziane.

Szczegółowym badaniem objęto wydatki w łącznej kwocie 30.177,9 tys. zł, tj. 4,9% środków z rezerw celowych (poz. 4, 8 oraz 59), na realizację trzech zadań. Otrzymane środki z rezerw celowych zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

Dokonywane w trakcie roku zmiany planu finansowego jednostki wynikały z faktycznych potrzeb.

(dowód akta kontroli str. 607-613, 627-672, 940-945, 2094, 2341-2344)

W strukturze wydatków według klasyfikacji budżetowej największy udział (99,8% wydatków ogółem) miały wydatki w dziale 710 – Działalność usługowa. Wydatki w tym dziale zrealizowano w kwocie 892.998,9 tys. zł, w tym głównie w rozdziale 71018 – Regionalne zarządy gospodarki wodnej w kwocie 448.297,7 tys. zł (tj. 50,2% wydatków w dziale i 50,1% wydatków ogółem) oraz w rozdziale 71078 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych w kwocie 346.797,0 tys. zł (tj. 38,8% wydatków w dziale i 38,8% wydatków ogółem).

Największy udział w strukturze wydatków według grup ekonomicznych, tj. 46,9%, miały wydatki bieżące zrealizowane w kwocie 419.594,9 tys. zł (tj. 99,7% limitu wydatków w tej grupie). Dominującą pozycję w tej grupie stanowiły wydatki na wynagrodzenia i pochodne zrealizowane w wysokości 128.330,7 tys. zł (tj. 100,0% planu po zmianach) oraz wydatki na zakup usług (§§ 4270 i 4300) w wysokości 215.670,5 tys. zł (tj. 98,6% planu po zmianach).

(dowód akta kontroli str. 601-606, 676-682, 692-726, 940-945)

Wydatki na wynagrodzenia i pochodne w 2014 r. według sprawozdań Rb-70 były wyższe od wydatków poniesionych na ten cel w 2013 r. o 3.180,6 tys. zł, tj. o 2,5%, w tym na wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej o 3.668,4 tys. zł, tj. o 6,5%. Wzrost ten wynikał ze zwiększenia limitu wydatków na wynagrodzenia w budżecie środków europejskich. Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 z wykonania planu wydatków jednostek podległych Prezesowi KZGW, nie zostały przekroczone w tych jednostkach planowane wydatki na wynagrodzenia.

Przeciętne zatrudnienie⁹ w 2014 r. w jednostkach podległych Prezesowi KZGW wyniosło ogółem 2875 osób i było niższe w porównaniu do 2013 r. o 14 osób (tj. 0,5%).

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie¹⁰ w 2014 r. wynosiło 3.793,87 zł i w porównaniu do 2013 r. było wyższe o 110,05 zł, tj. o 3,0%.

⁹ W przeliczeniu na pełne etaty.

¹⁰ Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

Plan wydatków na wynagrodzenia bezosobowe na 2014 r. w KZGW określony w wysokości 993,0 tys. zł, został zwiększony w ciągu roku o 2.070,4 tys. zł, (tj. o 208,5%) do poziomu 3.063,4 tys. zł, z czego wydatkowano 3.007,7 tys. zł. Wzrost limitu wydatków nastąpił w rozdziale 71078 § 4173 (*wydatki bezosobowe – finansowane z pożyczek i kredytów zagranicznych oraz darowizn lub grantów przyznanych Polsce przez poszczególne kraje lub instytucje*). W tej podziale klasyfikacji budżetowej wydatkowano 2.028,8 tys. zł, tj. 98,0% planu po zmianach. Zwiększenie limitu wydatków na wynagrodzenia bezosobowe związane było z realizacją następujących zadań:

- 1) „Odbudowa zapory bocznej Jeziora Zegrzyńskiego na odcinku Łacha-Kania” (zadanie wykonywane przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie) – środki w kwocie 46,2 tys. zł otrzymano z rezerwy celowej poz. 59 – *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej*;
- 2) „Projekt ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry” (zadanie wykonywane przez Biuro Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry (BKP OPDO) – środki w kwocie 2.070,0 tys. zł otrzymano z rezerwy celowej poz. 4 – *Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych*.

Główną przyczyną wzrostu wynagrodzeń bezosobowych w 2014 r. w stosunku do planu wynikającego z ustawy budżetowej był fakt, iż BKP OPDO z uwagi na swoją specyfikę, finansowane jest niemal w całości z rezerwy celowej budżetu państwa poz. 4, tzn. ze środków pochodzących z Pożyczki Nr 7436 POL otrzymanej na podstawie umowy zawartej w dniu 11 maja 2007 r. między Rzeczpospolitą Polską a Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju. Zatrudnienie w tej jednostce realizowane może być jedynie na warunkach określonych w wytycznych Banku Światowego, które nie przewidują zatrudnienia w oparciu o polskie prawo pracy. Jedyną kwalifikowaną w ramach kredytu formą zatrudnienia konsultantów BKP OPDO są kontrakty (umowy cywilno-prawne).

(dowód akta kontroli str. 624-626, 691, 950-951, 2345-2347, 2363)

Wydatki związane z realizacją programów z udziałem środków pochodzących z budżetu UE (przeznaczonych m.in. na finansowanie i współfinansowanie) zrealizowane zostały w kwocie 94.435,3 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach i dotyczyły:

- Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ) – w kwocie 61.305,2 tys. zł, tj. 93,1% planu po zmianach (w tym wydatki majątkowe 60.875,1 tys. zł, tj. 99,9% planu);
- Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (PO IG) – w kwocie 25.237,5 tys. zł, tj. 99,3% planu po zmianach (w tym wydatki majątkowe 23.424,0 tys. zł, tj. 100,0% planu);
- Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna (PO PT) – w kwocie 5.836,7 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach,
- Regionalnego Programu Operacyjnego (RPO) Warmia i Mazury w kwocie – 1.796,0 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach (w tym wydatki majątkowe 1.792,7 tys. zł, tj. 100,0% planu);
- Instrumentu Finansowego LIFE+ w kwocie 259,9 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 614-615, 683-684, 915-938, 950-951, 2345-2362)

W 2014 r. w KZGW (dysponent II stopnia) ze środków budżetu państwa na wydatki majątkowe wykorzystano łącznie 359.301,4 tys. zł, co stanowiło 97,9% planu po zmianach.

Stan zobowiązań na koniec 2014 r. wyniósł 36.378,3 tys. zł i był o 16.556,6 tys. zł (tj. o 83,5%) wyższy w porównaniu do 2013 r. Wykazane zobowiązania dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli, str. 563-568, 580-585, 601-615, 518-619, 682-686, 2028-2031)

Ustalone
nieprawidłowości

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

III.2.2 Wydatki budżetu państwa – KZGW (dysponent III stopnia)

Zrealizowane w 2014 r. wydatki wyniosły 86.388,9 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach. W porównaniu do 2013 r. wydatki były wyższe o 46.238,2 tys. zł (o 115,2%). Główną przyczyną zwiększenia limitu wydatków w 2014 r. była realizacja zadań finansowanych z rezerw celowych, m.in.:

- w ramach „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry” w kwocie 7.935,3 tys. zł (środki z rezerwy celowej poz. 4),
- w ramach projektu „Informatyczny system osłony kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami” (ISOK), na realizację którego KZGW otrzymał środki w kwocie 16.304,7 tys. zł z rezerwy celowej poz. 59,
- projektu pn. „Wykonanie oceny stanu technicznego i bezpieczeństwa obiektów hydrotechnicznych będących własnością Skarbu Państwa i administrowanych przez regionalne zarządy gospodarki wodnej – jednostki podległe Prezesowi Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej” w kwocie 3.513,1 tys. zł. (środki z rezerwy celowej poz. 59).

Dokonywane w trakcie roku zmiany planu finansowego jednostki wynikały z faktycznych potrzeb. Zmiany w planie (po otrzymaniu decyzji) ewidencjonowano na kontach pozabilansowych 980 i 982. Otrzymane środki z rezerw celowych zostały wykorzystane w całości i zgodnie z przeznaczeniem.

(dowód akta kontroli str. 298-364, 535-539, 563-564, 955-956, 575-576, 1986-2007, 2011-2017)

Przeciętne zatrudnienie¹¹ w KZGW (dysponent III stopnia) w 2014 r. według Rb-70 wyniosło 88 osób i było o 8,6% wyższe (tj. o siedem osób) w stosunku do 2013 r. Wydatki na wynagrodzenia zrealizowano w kwocie 6.828,2 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (łącznie z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym), przypadające na jednego pełnozatrudnionego, było o 8,4% niższe od przeciętnego wynagrodzenia w 2013 r. i wyniosło 6.431,77 zł. Nie została przekroczona kwota wydatków na wynagrodzenia określona w planie finansowym (po zmianach). Zwiększenie stanu zatrudnienia było wynikiem sukcesywnego zatrudniania pracowników do Biura Wsparcia Projektu ISOK.

(dowód akta kontroli str. 569, 591, 959-961, 1740-1770, 2018-2022)

W 2014 r. w KZGW zawarto 23 umowy zlecenia z 13 osobami fizycznymi, na łączną kwotę 178,1 tys. zł. Ponadto w 2014 r. finansowano wynagrodzenia bezosobowe na

¹¹ W przeliczeniu na pełne etaty.

podstawie zawartych w 2013 r. pięciu umów zlecenia na kwotę 118,7 tys. zł oraz jednej umowy o dzieło. W 2014 r. na wynagrodzenia bezosobowe wydatkowano w KZGW (dysponent III stopnia) łącznie 306,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 602, 1166-1244, 1407-1445, 1448-1531)

W KZGW w 2014 r. w kwestii zakupu i korzystania z biletów lotniczych obowiązywały: zarządzenie Nr 16/2009 Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie określenia procedury realizacji wyjazdów służbowych za granicę¹² oraz Instrukcja w sprawie określenia procedury realizacji wyjazdów służbowych za granicę, zatwierdzona przez Prezesa KZGW w dniu 8 października 2014 r. Rezerwacji i zakupu biletów lotniczych dokonywała firma B.T.C. Sp. z o.o., w oparciu o umowy z dnia 9 grudnia 2013 r. (na okres od 1 stycznia 2014 do 31 grudnia 2014 r.) oraz z dnia 22 grudnia 2014 r. (na okres od 1 stycznia 2015 do 31 grudnia 2015 r.). W dokumentach wewnętrznych KZGW nie określono zasad korzystania z kart bonusowych. W 2014 r. na zakup biletów lotniczych i kolejowych na podróże międzynarodowe wydano 131,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 727-766)

W KZGW (dysponent III stopnia) w 2014 r. wydatki majątkowe ujęte w planie po zmianach w kwocie 16.424,7 tys. zł, zrealizowano w wysokości 16.424,6 tys. zł. Wydatki majątkowe poniesione ze środków budżetu państwa w 2014 r. były wielokrotnie większe od tego rodzaju wydatków poniesionych w 2013 r. (w kwocie 22,0 tys. zł). Tak znaczny wzrost wydatków majątkowych z budżetu państwa związany był przede wszystkim z dostawą, instalacją i konfiguracją platformy sprzętowej w ramach III etapu umowy na projekt, budowę i wdrożenie systemu ISOK¹³ na kwotę 16.304,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 535-539, 563-568, 580-585, 601-615, 618-619, 682-686, 2026 -2027)

Badania wydatków KZGW (dysponenta III stopnia) dokonano pod kątem ich celowości, legalności, gospodarności i rzetelności. Badaniu poddano wydatki udokumentowane 22 dowodami księgowymi na łączną kwotę 79.762,8 tys. zł, wylosowanymi z populacji obejmującej wydatki pozapłacowe, tj. z wyłączeniem wydatków ujętych w §§ 401-408, 411-414, 418-42 i 444 oraz wydatków poniżej 50 zł. Badane wydatki poniesione zostały w ramach 12 umów, w tym w szczególności dotyczących realizacji przez KZGW projektu ISOK, opracowania MasterPlanów dla obszarów dorzeczy Odry i Wisły oraz opracowania programów zarządzania ryzykiem powodziowym. W wyniku badania przedmiotowych wydatków nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli, str. 109-245, 365-534, 964-1175, 1245-1374, 1446-1447, 1532-1611, 1662-1721, 1850-1965, 2023-2024, 2035-2082)

W 2014 r. w KZGW (dysponent III stopnia), udzielono w trybie ustawy – Prawo zamówień publicznych 12 zamówień na łączną kwotę 91.066,1 tys. zł. Badaniem w zakresie prawidłowości stosowania przepisów ww. ustawy objęto trzy postępowania o łącznej wartości zawartych umów 52.841,8 tys. zł, w tym jedno zamówienie udzielone w trybie przetargu nieograniczonego na kwotę 51.598,5 tys. zł na zadanie: „Opracowanie planów zarządzania ryzykiem

¹² Ze zmianami z dnia 26 lutego 2013 r. i 7 maja 2013 r.

¹³ Umowa z dnia 29 sierpnia 2013 r. nr KZGW-kw/ISOK/3/2013 zawarta pomiędzy Skarbem Państwa KZGW a Spółką Akcyjną (Q.S.A.) na wykonanie projektu, budowy i wdrożenia informatycznego systemu osłony kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami (ISOK) oraz świadczenie usługi gwarancyjnej po wdrożeniu tego systemu.

powodziowym dla obszarów dorzeczy i regionów wodnych część I” oraz dwa zamówienia udzielone w trybie z wolnej ręki, na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 6 Pzp, na łączną kwotę 1.243,3 tys. zł, na zadania: „Opracowanie MasterPlanów dla obszarów dorzeczy Wisły i Odry w zakresie uzupełniającej listy przedsięwzięć Część I” oraz „Opracowanie MasterPlanów dla obszarów dorzeczy Wisły i Odry w zakresie uzupełniającej listy przedsięwzięć II”.

Badane zamówienia były współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach PO PT 2007 – 2013. Na realizację trzech ww. zamówień w 2014 r. wydatkowano łącznie 20.281,9 tys. zł, w tym z budżetu państwa 3.042,3 tys. zł, tj. 15% i z budżetu środków europejskich 17.239,6 tys. zł, tj. 85%.

(dowód: akta kontroli, str. 35-37, 127-297, 767-779, 2869-2978)

W KZGW (dysponent III stopnia), na koniec 2014 r. zobowiązania wynosiły 508,1 tys. zł i były o 41,2 tys. zł niższe niż na koniec 2013 r. Zobowiązania dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi. Na koniec 2014 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli, str. 563-564, 580-581)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki w obszarze wydatków stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W dniu 11 grudnia 2014 r. w KZGW udzielono, w trybie z wolnej ręki, drugiego zamówienia uzupełniającego Wykonawcy zadania „Opracowanie MasterPlanów dla obszarów dorzeczy Wisły i Odry”, pomimo że SIWZ, stanowiąca załącznik do ogłoszenia o zamówieniu, przewidywała możliwość jego udzielenia w terminie do dnia 31 stycznia 2014 r. Było to niezgodne z art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Pierwsze zamówienie uzupełniające zostało udzielone Wykonawcy (Konsorcjum) 31 stycznia 2014 r., co było zgodne ze Specyfikacją Istotnych Warunków Zamówienia, będącą integralną częścią umowy głównej zawartej z Wykonawcą 5 listopada 2013 r. W przedmiotowym dokumencie ustalono, że ewentualne zamówienie uzupełniające zostanie udzielone nie później niż do 31 stycznia 2014 r.

MasterPlany dla obszaru dorzecza Wisły i Odry wykonane w ramach umowy podstawowej z 5 listopada 2013 r. oraz umowy na pierwsze zamówienie uzupełniające zostały przyjęte na posiedzeniu Rady Ministrów dnia 26 sierpnia 2014 r. Natomiast 11 grudnia 2014 r. Skarb Państwa – Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej udzielił Konsorcjum drugiego zamówienia uzupełniającego, wskazując w umowie, że „(...) ocena zgłoszonych i przevalizowanych inwestycji nie będzie uwzględniona w MasterPlanach natomiast wyniki prac będą uwzględnione w aktualizacji Planów gospodarowania wodami dla obszarów dorzecza Wisły i Odry”. Wynagrodzenie wykonawcy ustalono w wysokości 293,0 tys. zł. Umowę, z upoważnienia Prezesa KZGW, podpisał Zastępca Prezesa.

W ogłoszeniu z dnia 23 października 2014 r. o zamiarze zawarcia umowy, w wyniku której udzielano drugiego zamówienia uzupełniającego zapisano, że „Celem zamówienia jest przeprowadzenie w ramach opracowywania MasterPlanów dla dorzeczy Wisły i Odry analiz dla dodatkowej listy inwestycji/przedsięwzięć w zakresie ich wpływu na stan wód oraz określenie spełnienia przesłanek art. 4.7 Ramowej Dyrektywy Wodnej. Analizy te obejmować będą inwestycje zgłoszone w ramach konsultacji społecznych projektów Master Planów, które odbyły się w dniach 4-25 kwietnia 2014 r. (...)”

(a więc po realizacji pierwszego zamówienia uzupełniającego – przyp. kontrolera).

Praca będąca przedmiotem umowy została odebrana przez KZGW w dniu 17 grudnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 111-290, 296-297)

Dyrektor Departamentu Planowania i Zasobów Wodnych, działając z upoważnienia Zastępcy Prezesa KZGW wyjaśniła: „(...) zawarcie umowy uzupełniającej z dnia 11 grudnia 2014 r. wynikało z konieczności wypełnienia zobowiązań zawartych w Planie działań w zakresie Planowania strategicznego w gospodarce wodnej, przyjętego w drodze uchwały Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2013 r. Zgodnie z jego zapisami Masterplany powinny obejmować wszystkie inwestycje, które należało zawrzeć w pierwszych planach gospodarowania wodami oraz ich aktualizacji planowanej w 2015 r. Zapisy (...) Planu działania obligowały również do zatwierdzenia Masterplanów przez Radę Ministrów najpóźniej w sierpniu 2014 r. Celem wywiązania się z terminowego zatwierdzenia przedmiotowych dokumentów niezbędne było zakończenie prac merytorycznych odpowiednio wcześniej (lipiec 2014) i poddanie ich procedurze legislacyjnej. Mimo ukończonych prac (...) do KZGW i Wykonawcy nadal wpływały (...) nowe zgłoszenia inwestycji z obszarów dorzeczy Wisły i Odry. (...) Inwestycje te nie mogły być wówczas przedmiotem analiz w ramach prac nad Masterplanami, bo spowodowałyby to przedłużenie prac na ich ostateczną wersję i niedotrzymanie terminu wynikającego z Planu działań (...) (wynegocjowanego z KE). Pozostawienie (...) dodatkowych zgłoszeń inwestycji bez rozpatrzenia byłoby (...) uchybieniem i skutkowałoby zasadniczymi brakami w aktualizowanych planach gospodarowania wodami (...) Ewentualne uchybienia w tym zakresie mogłyby być powodem do wystosowania przez KE zarzutów o naruszenie przez Polskę przepisów RDW i naliczenia kar finansowych. (...) Na etapie formułowania zapisów SIWZ Zamawiający założył, iż inwestycje będące przedmiotem umowy podstawowej nie są katalogiem zamkniętym i w trakcie realizacji umowy pojawi się potrzeba przeanalizowania (...) dodatkowych inwestycji. Stwierdzono, że potencjalna umowa uzupełniająca powinna być zawarta nie później niż do 31 stycznia 2014 r., gdyż dawało to (...) zapewnienie, iż terminowe zakończenie etapu I umowy nie będzie zagrożone. (...) Przepisy PZP nie ograniczają ilości zamówień uzupełniających zgodnych z przedmiotem zamówienia podstawowego. W związku z ciągłym przekazywaniem przez zainteresowane jednostki zgłoszeń nowych inwestycji (...) oraz biorąc pod uwagę art. 44 ustawy o finansach publicznych uzasadnione było udzielenie kolejnego zamówienia uzupełniającego. (...) Uwzględnienie wyników kolejnego zamówienia uzupełniającego usunęło możliwość powstania istotnych braków w aktualizowanych planach gospodarowania wodami. Tym samym, Zamawiający zgodnie z art. 44 ustawy o finansach publicznych osiągnął założone cele.”

(dowód: akta kontroli, str. 291-295)

W ocenie NIK, działania niezgodne z przepisami Pzp nie mogą uzasadniać potrzeby osiągnięcia założonych celów.

2. W dniu 22 grudnia 2014 r. KZGW zawarł umowę z B.T.C Sp. z o.o. na wykonywanie usług w zakresie rezerwacji, sprzedaży i dostawy biletów lotniczych oraz biletów kolejowych na trasach międzynarodowych dla Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, z pominięciem przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych, pomimo że wartość zamówienia określona tą umową przekraczała 30.000 euro.

W ww. umowie (w § 6 ust. 3) zapisano, że wartość przedmiotu zamówienia „nie może przekroczyć kwoty brutto 150.000 zł”, nie wskazano w niej wartości zamówienia netto. Tym samym podana w umowie wartość zamówienia stanowiła równowartość 35.503,80 euro według kursu 1 euro = 4,2249 zł określonego w § 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2013 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych¹⁴. Umowa została zawarta na okres od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r.

Zastępujący Dyrektora Generalnego, wyjaśnił: „KZGW w związku z przystąpieniem do realizacji zamówienia na bilety lotnicze przez Centrum Usług Wspólnych nie mogło przeprowadzić postępowania, bo byłoby to naruszeniem Zarządzenia nr 10 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lutego 2014 r. w sprawie wskazania centralnego zamawiającego do przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, udzielania zamówienia oraz zawierania umów ramowych na potrzeby jednostek administracji rządowej. W zawartej umowie nr BPA/AG/3/2014 z dnia 22 grudnia 2014 r. nie wpisano wartości netto umowy, która zgodnie z wnioskiem o zamówienie publiczne nr BAP 216/234/2014 na zakup biletów lotniczych na trasach krajowych i międzynarodowych na 2015 rok wynosiła 121.951,23 co stanowiło równowartość 28.864,88 euro.” Wyjaśnił również: „Przy sporządzaniu wniosku o udzielenie zamówienia publicznego na zakup biletów lotniczych pracownik odpowiedzialny za przeprowadzenie postępowania popełnił błąd wpisując niewłaściwą kwotę brutto. (...) Kwota netto zamówienia w PLN oraz równowartość tej kwoty wyrażona w euro były podane we właściwej wysokości. W dniu 23 grudnia 2014 r. zatwierdziłem wniosek (o udzielenie zamówienia publicznego – dopisek kontrolera) gdyż cała procedura dot. wniosku została przeprowadzona w ciągu jednego dnia. Nieprzystawienie datownika na wniosku było spowodowane sytuacją kadrową w tym dniu w kancelarii (dwóch pracowników na urlopie, a trzeci pojechał po korespondencję do Ministerstwa Środowiska (...)). Procedura przygotowania wniosku o udzielenie zamówienia publicznego (...) rozpoczęła się jeszcze w dniu 17 grudnia 2014 r.(...) W tym dniu podpisałem wniosek, jako Dyrektor Biura BAP i miała być przeprowadzona procedura zatwierdzenia wniosku, jednak tak się nie stało. Dopiero po podpisaniu umowy okazało się, iż wniosku brak. W związku z tym dopiero w dniu 23 grudnia 2014 r. odtworzono ponownie wniosek, który jako Zastępujący Dyrektora Generalnego KZGW zatwierdziłem.(...) Z wieloletniego doświadczenia w negocjacjach wynika, iż najważniejsze jest określenie celu strategicznego. (...) Tworzenie dokumentów z poszczególnych fragmentów negocjacji jest potrzebne w przypadku, gdy przedmiot negocjacji jest obszerny (...) W przypadku negocjacji dot. umowy na zakup biletów na trasach krajowych i międzynarodowych oraz biletów kolejowych na trasach międzynarodowych celami strategicznymi było wprowadzenie zapisu, że będzie ona realizowana do dnia zawarcia umowy z Wykonawcą wybranym przez Centrum Usług Wspólnych na dostawę biletów, utrzymanie zapisów umownych na poziomie umowy obowiązującej w 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str.1632-1661)

¹⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 1692.

W fakturach wystawionych w 2015 r. przez [...] ¹⁵ podatek VAT naliczono w następujący sposób: od sprzedaży biletów lotniczych międzynarodowych opłat lotniskowych i opłat transakcyjnych od tych sprzedaży – 0,0%, od sprzedaży krajowych biletów lotniczych oraz opłat lotniskowych do tych biletów – 8%, od opłat transakcyjnych od krajowych biletów lotniczych – 23%. Od 1 stycznia 2015 r. do dnia 23 lutego 2015 r. ww. wykonawca wystawił faktury na łączną kwotę 24.705,20 zł w tym podatek VAT 107,36 zł. Biorąc pod uwagę, że przy wykorzystaniu 16,5% określonego w umowie limitu na zakup biletów kwota zapłaconego podatku VAT stanowiła tylko 0,39% kwoty brutto, należy przyjąć, że kwota netto udzielonego zamówienia publicznego przekroczy równowartość 30.000 euro.

(dowód: akta kontroli, str. 727-766, 1612-1631)

3. Cztery osoby zatrudnione w 2014 r. w KZGW na podstawie umów zlecenia wykonywały, w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. oraz w roku 2013 i 2015 r., określonego rodzaju prace na rzecz KZGW, pod kierownictwem wyznaczonych osób oraz w wyznaczonym miejscu i czasie. Wyczerpywało to znamiona stosunku pracy zawarte w art. 22 § 1 ustawy z dnia z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy ¹⁶. Zgodnie z art. 281 pkt 1 ww. ustawy zawarcie umowy cywilnoprawnej w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 powinna być zawarta umowa o pracę, jest wykroczeniem przeciwko prawom pracownika.

(dowód: akta kontroli, str. 1166-1244, 1407-1445, 1448-1531)

Dyrektor Generalny KZGW wyjaśnił, że umowy zawarte z wymienionymi zleceniobiorcami nie wyczerpują znamion stosunku pracy, wynikających z art. 22 § 1 ustawy – Kodeksu pracy. Zgodnie z Kodeksem cywilnym, przyjmującego zlecenie nie obowiązuje podporządkowany sposób wykonywania pracy, stosowanie się do ogólnie przyjętej dyscypliny pracy, dyspozycyjność, przyjmowanie kar porządkowych. Potwierdza to utrwalona linia orzecznictwa Sądu Najwyższego przy ocenie charakteru stosunku prawnego łączącego strony, który wskazał, że sam fakt, iż oświadczenia stron umowy zawierają, wskazane w art. 22 ustawy – Kodeks pracy, formalne elementy umowy o pracę, nie oznaczają, że taka umowa jest ważna. Zawarte umowy nie narzucają wykonywania zadań pod kierownictwem kierownika jednostki i pozostawiają zleceniobiorcy swobodę czasu wykonania zadań, natomiast zapewniają zabezpieczenie interesów zleceniodawcy w zakresie kontroli jakości wykonania przedmiotu zlecenia. Zawarte umowy zawierają oświadczenie zleceniobiorcy, co do świadomości niestosowania do umowy przepisów prawa pracy.

(dowód: akta kontroli, str. 2018-2020)

Niezależnie od argumentacji prawnej, w ocenie NIK, wykonywanie zadań KZGW powinno być realizowane przez pracowników zatrudnionych na podstawie stosunku pracy, jako podstawowego stosunku prawnego łączącego urząd z pracownikiem. Zastępowanie umów o pracę umowami zlecenia ma także wymiar społeczny, szczególnie istotny dla ludzi młodych wchodzących na rynek pracy. Wykonujący pracę na podstawie umów zlecenia najczęściej godzą się na takie warunki, żeby w ogóle otrzymać pracę. Tym samym zostają pozbawieni wielu

¹⁵ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 z późn. zm.).

¹⁶ Dz.U. z 2014 r., poz. 1502 z późn. zm.

przywilejów jakie daje stosunek pracy (m.in. uprawnienia ochronne), nie nabywają także wymaganego w wielu ogłoszeniach o pracę stażu pracy.

III. 3. Wydatki budżetu środków europejskich

III.3.1 Wydatki budżetu środków europejskich – KZGW (dysponent II stopnia)

Opis stanu
faktycznego

Plan wydatków środków europejskich według ustawy budżetowej na 2014 r. został określony w kwocie 273.000,0 tys. zł z przeznaczeniem na wydatki w ramach PO IiŚ – 261.000,0 tys. zł, oraz PO IG – 12.000,0 tys. zł.

W trakcie roku plan wydatków KZGW (dysponent II stopnia) w ramach budżetu środków europejskich został zwiększony per saldo o 260.551,3 tys. zł (tj. o 95,4%), do kwoty 533.551,3 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały głównie ze zwiększenia limitu z rezerwy celowej poz. 98 *Finansowanie programów z budżetu środków europejskich* o kwotę 187.499,7 tys. zł na realizację przedsięwzięć w ramach:

- PO IiŚ m.in. *Modernizacja Wrocławskiego Węzła Wodnego, Modernizacja zbiornika wodnego Nysa w zakresie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego etap I oraz Modernizacja śluz odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZGW Gliwice – przystosowanie do trzeciej klasy drogi wodnej,*
- PO IG – tj. ISOK i *Rewitalizacja Kanatu Elbląskiego,*
- RPO Warmia i Mazury – *Budowa i zakup specjalnych zestawów pływających w celu zapewnienia bezpieczeństwa nawigacyjnego na Wielkich Jeziorach Mazurskich dzięki przygotowaniu oznakowania dla żeglugi całodobowej.*

Wydatki budżetu środków europejskich KZGW (dysponent II stopnia) wyniosły 531.550,4 tys. zł i stanowiły 99,6% planu po zmianach i 194,7% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej.

Wydatki w ramach PO IiŚ wyniosły 505.312,8 tys. zł i stanowiły 99,9% planu po zmianach (505.898,5 tys. zł). Wydatki w ramach RPO Warmia i Mazury wyniosły 2.078,0 tys. zł i stanowiły 100,0% planu po zmianach (2.079,0 tys. zł). Natomiast wydatki w ramach PO IG wyniosły 24.159,6 tys. zł i stanowiły 94,5% planu po zmianach (25.573,8 tys. zł).

Niepełne wykonanie wydatków w ramach PO IG wynikało z:

- rozszerzenia zakresu rzeczowego projektu „*Informatyczny system osłony kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami*” (ISOK) oraz przedłużenia terminu jego realizacji. Wpłynęło to bezpośrednio na przedłużenie okresu kwalifikowania wydatków w projekcie, częściowe ich przesunięcie na 2015 r. oraz na konieczność dostosowania harmonogramu finansowego projektu do nowych założeń. Ponadto z uwagi na naliczenie wykonawcy kar umownych za opóźnienia w opracowaniu projektu technicznego systemu informatycznego ISOK, zaplanowane na 2014 r środki w kwocie 10.756,0 tys. zł (plan po zmianach) nie zostały wypłacone w pełnej wysokości. Limit wydatków na to zadanie wykorzystano w 87,1%;
- niewykorzystania przez RZGW w Gdańsku środków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi dla pracowników jednostki realizującej projekt „*Rewitalizacja Kanatu Elbląskiego*”. Jak wyjaśniono, przyczyną takiego stanu był najpierw brak środków finansowych na uruchomienie rezerwy celowej poz. 99 *Finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich*, na wniosek złożony przez KZGW w dniu 24 września 2014 r., a następnie zbyt późne otrzymanie (22 grudnia 2014 r.) decyzji o uruchomieniu środków z ww. rezerwy celowej. Ze względu na brak możliwości uzyskania od Instytucji Wdrażającej upoważnienia do wystawiania zleceń płatności do BGK na kwotę przyznaną środków

22,8 tys. zł, RZGW w Gdańsku straciło możliwość sfinansowania z budżetu środków europejskich wynagrodzeń i pochodnych dla pracowników zatrudnionych do realizacji ww. projektu. Limit wydatków według planu po zmianach wykorzystano w 99,8%.

(dowód akta kontroli str. 104, 618-619, 946-949, 957-958, 1771-1802)

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki, jako dysponenta II stopnia, w zakresie wydatków budżetu środków europejskich, nie stwierdzono nieprawidłowości.

III.3.2 Wydatki budżetu środków europejskich – KZGW (dysponent III stopnia)

Wydatki budżetu środków europejskich KZGW (dysponent III stopnia) zrealizowane w ramach PO IG wyniosły 9.365,3 tys. zł i stanowiły 87,1% planu po zmianach (10.756,0 tys. zł) oraz 235,0% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej (3.985,0 tys. zł). Zwiększenie w trakcie roku limitu wydatków wynikało głównie z pozyskania środków z rezerw celowych poz. 98 i poz. 99 na realizację projektu ISOK. Projekt ten jest dofinansowany ze środków PO IG na podstawie umowy (porozumienia) z 30 lipca 2010 r.¹⁷, zawartej przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej (Lider Konsorcjum¹⁸) z Władzą Wdrażającą Projekty Europejskie, pełniącą funkcję Instytucji Wdrażającej/Instytucji Pośredniczącej II stopnia. Przedsięwzięcie realizuje Konsorcjum, którego liderem jest obecnie KZGW¹⁹.

Wydatki poniesiono głównie na dostawę i konfigurację platformy programowo-sprzętowej w ramach III etapu umowy na wykonanie projektu, budowę i wdrożenie systemu ISOK.

Zwiększenie planu finansowego jednostki z rezerwy celowej poz. 98 w kwocie 6.361,6 tys. zł oraz z rezerwy celowej poz. 99 w kwocie 409,3 tys. zł, wynikało z faktycznych potrzeb. Środki zostały wykorzystane w 100%, zgodnie z przeznaczeniem. Po otrzymaniu decyzji, zmiany w planie ewidencjonowano na kontach pozabilansowych 980 i 982.

(dowód akta kontroli str. 298-364, 535, 539-539A, 565-568, 685-686, 957-958, 1019-1052, 1771-1849, 1984-1985, 2011-2017, 2094-2095, 2382-2502)

KZGW (dysponent III stopnia) posiadał wyodrębniony dla środków europejskich rachunek pomocniczy w NBP.

Z usług BGK korzystano wyłącznie w zakresie obsługi zleceń płatności ze środków europejskich. Płatności w zakresie współfinansowania ze środków budżetu państwa dokonywane były z rachunku bieżącego wydatków prowadzonego w NBP. Według zestawienia obrotów i sald za okres od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. obroty na koncie 970 wyniosły 9.365,5 tys. zł i były zgodne z obrotami wykazanymi na koncie 227 – *Rozliczenie wydatków z budżetu środków europejskich* oraz z dowodami zaksięgowanymi na tym koncie. W 2014 r. nie wystąpiły opóźnienia w realizacji zleceń płatności.

(dowód akta kontroli str. 791-877, 1966-1983)

¹⁷ Umowa o dofinansowanie nr POIG.07.01.00-00-025/09-00 w ramach 7 osi priorytetowej „Społeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji” PO IG 2007-2013 z dnia 30 lipca 2010 r.

¹⁸ Umowa z dnia 27 października 2009 r. zawarta pomiędzy IMiGW-PIB, a Instytutem Łączności-PIB oraz Skarbem Państwa – KZGW, GUGiK, Rządowym Centrum Bezpieczeństwa na wspólną realizację projektu pn. „Informatyczny System Osłony Kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami”. Projekt realizowany w ramach VII osi priorytetowej PO IG 2007-2013.

¹⁹ Na podstawie aneksu nr 6 z dnia 13 września 2012 r. do umowy Konsorcjum, KZGW (w miejsce Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowego Instytutu Badawczego) pełni funkcję lidera Konsorcjum, powołanego do realizacji projektu ISOK.

W 2014 r. nie wystąpiły przypadki ujmowania w zleceniach płatności ze środków europejskich wydatków poniesionych wcześniej z budżetu państwa.

(dowód akta kontroli str. 792-871)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, jako dysponenta III stopnia, w zakresie wydatków budżetu środków europejskich, nie stwierdzono nieprawidłowości.

III.4 Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Na realizację zadań według klasyfikacji budżetu zadaniowego w 2014 r. łącznie ze środków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, pierwotnie zaplanowano w KZGW (dysponent II stopnia) – 567.074,0 tys. zł (budżet państwa – 294.074,0 tys. zł i budżet środków europejskich – 273.000,0 tys. zł), w tym w KZGW (dysponent III stopnia) – 17.864,0 tys. zł (budżet państwa – 13.879,0 tys. zł, budżet środków europejskich – 3.985,0 tys. zł). Ustalony limit wydatków po zmianach wykorzystano w KZGW (dysponent II stopnia) w łącznej kwocie 1.425.964,2 tys. zł (budżet państwa – 894.413,8 tys. zł, budżet środków europejskich – 531.550,4 tys. zł), w tym w KZGW (dysponent III stopnia) – 95.754,2 tys. zł (budżet państwa – 86.388,9 tys. zł, budżet środków europejskich – 9.365,3 tys. zł). Pomimo tak istotnego zwiększenia budżetu w KZGW (dysponent II stopnia) nie zwiększono planowanej wartości mierników realizacji zadań/podzadań/działań.

Prezes KZGW wyjaśnił, że planowanie odbywa się w oparciu o ustawowy limit środków oraz prognozowany poziom rezerw celowych na rok następny. Działania i mierniki ustalane w kartach szacowane są na podstawie dotychczasowego trendu wykonania danego miernika. Ustalenie wartości mierników planowanych według ustawy budżetowej na 2014 r. byłoby niezasadne i prowadziłoby do komplikacji związanych z ciągłą zmianą kart mierników.

W 2014 r. nie zostały osiągnięte założone wartości mierników dla podzadania 12.5.3 – *Ochrona przeciwpowodziowa oraz przeciwdziałanie skutkom suszy* – planowany miernik – liczba realizowanych przedsięwzięć – 87 – wykonanie – 65, w tym dla:

- działania 12.5.3.7 – *funkcjonowanie Państwowej Służby ds. Bezpieczeństwa Budowli Piętrzących*: planowany procent obiektów I i II klasy objętych oceną bezpieczeństwa (w stosunku do ogólnej liczby obiektów), w tym budowle stałe piętrzące – 65, wały – 18; wykonanie odpowiednio 59 i 16,
- działania 12.5.3.4 – *usuwanie skutków powodzi i suszy* – planowany stopień zaawansowania prac nad likwidacją skutków powodzi i przeciwdziałania skutkom suszy w majątku Skarbu Państwa związanym z gospodarką wodną 8%; wykonanie – 2%,
- działania 12.5.3.8 – *Program wieloletni budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba* – planowany stopień zaawansowania budowy według nakładów inwestycyjnych w stosunku do wartości kosztorysowej – 99%; wykonanie 91%,
- działania 12.5.3.9 – *Program wieloletni: „Program dla Odry – 2006”* – planowana liczba zrealizowanych przedsięwzięć w 2014 r. na rzecz ochrony środowiska i gospodarowania wodami – 41; wykonanie – 20,
- działania 12.5.3.10 – *Program wieloletni „Program ochrony przed powodzią w dorzeczu Wisły”* – planowana liczba zrealizowanych przedsięwzięć w 2014 r. na rzecz ochrony przed powodzią w dorzeczu Górnej Wisły – 28; wykonanie – 24.

Jak wyjaśnił Prezes KZGW „miernik działania 12.5.3.7 ustalany jest na podstawie przewidywanych dotacji z rezerw celowych, plan wydatków jednostek ustalany jest

bez środków rezerw, z tego też względu w planie wydatków po zmianach nastąpił znaczący wzrost wydatków. Miernik działania 12.5.3.9 został ustalony na podstawie liczby zadań realizowanych oraz planowanych do realizacji w ramach Programu dla Odry. Ze względu na znaczne ograniczenie środków z rezerwy celowej nr 18 w stosunku do potrzeb wykonanie kształtowało się na poziomie 20 zadań. Miernik działania 12.5.3.10 został ustalony na podstawie Planu rzeczowo – finansowego Pełnomocnika Rządu do spraw Programu Ochrony przed powodzią w dorzeczu Górnej Wisły na rok 2013 z perspektywą na rok 2014. Pozyskanie środków z rezerwy celowej na realizację tego działania, nie spowodowało zwiększenia liczby zadań, a umożliwiło wykonanie większego zakresu rzeczowego.”

(dowód: akta kontroli str. 92-104, 572-574, 588-590, 622-623, 689-690, 2514, 2766-2779)

I. W ramach Programu dla Odry – 2006 realizowano w 2014 r. następujące zadania:

1. „Budowa zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny – polder” – w latach 2010–2013 na realizację przedsięwzięcia wydatkowano 290.324 tys. zł., a w 2014 r. – 164.947 tys. zł, co stanowiło 80% zaplanowanych na ten rok środków. Wykonanie, zależnie od zadania, wynosiło od 1% do 83% prac zaplanowanych na ten rok. Dyrektor Departamentu Nadzoru i Inwestycji KZGW wyjaśnił, że przyczyną niewykonania planu rzeczowego były problemy związane z odmiennymi warunkami gruntowymi dla posadowienia obiektów. Wykonawca wraz z Inżynierem Kontraktu finalizują dodatkowe badania geotechniczne oraz określają technologię wzmocnienia posadowienia konstrukcji zapór. Możliwe jest zakończenie robót w 2017 r., choć wzrasta ryzyko niedotrzymania tego terminu. Prowadzona jest identyfikacja wpływu niewykonania zakresu rzeczowego, założonego w planie na 2014 r., na termin realizacji. Na koniec 2014 r. ogólne zaawansowanie prac wynosiło, w zależności od zadania, od 1% do 48%. Planowane nakłady niezbędne do zakończenia przedsięwzięcia to 726.730 tys. zł. Przedsięwzięcie finansowane jest w całości ze środków budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli, str. 2083-2093)

2. „Modernizacja Wrocławskiego Węzła Wodnego” – w latach 2010–2013 na realizację przedsięwzięcia wydatkowano 107.907 tys. zł ze środków budżetu państwa i 104.505,0 tys. zł z budżetu środków europejskich (PO IiŚ). W 2014 r. wydatkowano 100,0% zaplanowanych środków, tj. 44.453,0 tys. zł z budżetu państwa i 244.839,0 tys. zł z budżetu środków europejskich, wykonując 100,0% prac zaplanowanych na 2014 r. Ogólne zaawansowanie prac – zależnie od zadania – wynosiło na koniec 2014 r. od ok. 51% do ok. 78%. Do końca realizacji przedsięwzięcia przewidziano wydatkowanie 167.780,0 tys. zł z budżetu państwa i 196.458,0 tys. zł z budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli, str. 2083-2093,

3. „Ochrona od powodzi Lewina Brzeskiego” – w latach 2010–2013 na realizację przedsięwzięcia wydatkowano 23.845,0 tys. zł ze środków budżetu państwa i 59.501,0 tys. zł z budżetu środków europejskich (PO IiŚ). W 2014 r. wydatkowano 100,0% zaplanowanych środków, tj. 1.583,0 tys. zł z budżetu państwa i 15.938 tys. zł z budżetu środków europejskich, wykonując 100,0% zaplanowanych prac. Przedsięwzięcie zostało wykonane w 100,0%.

(dowód: akta kontroli, str. 2083-2093,

4. „Budowa stopnia wodnego w Malczycach” – realizacja przedsięwzięcia kontynuowana jest od 1997 r. W latach 2010–2013 na jego realizację wydatkowano 288.456,0 tys. zł ze środków budżetu państwa, a w 2014 r. – 63.343,0 tys. zł, tj. 100,0% zaplanowanych środków. Zaplanowane prace zostały wykonane w 100,0%. Realizacja przedsięwzięcia, według stanu na koniec 2014 r., była zaawansowana w 53,0%. Do wydatkowania pozostało 660.339,0 tys. zł. W dniu 7 listopada 2014 r. Prezes KZGW zatwierdził Zbiorcze Zestawienie Kosztów (ZZK) dla budowy stopnia wodnego Malczyce na poziomie cen 2014 r. w wysokości 1.414.552,6 tys. zł. Jakkolwiek aktualizacja ZZK została opracowana w 2013 r., to przez rok trwały uzgodnienia i wnoszono poprawki. Po zatwierdzeniu w 2014 r. ZZK opracowano nowy harmonogram realizacji inwestycji i ustalono nowy termin jej realizacji. Dyrektor Departamentu Planowania i Zasobów Wodnych, działając z upoważnienia Prezesa KZGW, wyjaśniła, że Prezes KZGW nadzoruje działania Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu m.in. poprzez zatwierdzanie planów i sprawozdań dotyczących budowy stopnia wodnego Malczyce oraz wykonując postanowienia rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa²⁰. Prezes KZGW wyjaśnił, że wzrost wartości kosztorysowej przedsięwzięcia, w latach 2010–2013, uwzględniał wyłącznie wskaźniki inflacyjne podawane corocznie w ustawie budżetowej. Opóźnienia w realizacji przedsięwzięcia wystąpiły w 2010 r. ze względu na powódź i długo utrzymujące się wysokie stany wód. Poza tym w 2013 r. na wniosek Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) planowany w kwocie 60.000,0 tys. zł limit wydatków został zmniejszony do kwoty 50.000 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 2083-2093, 2098-2340, 2675-2697)

5. „Modernizacja zbiornika wodnego Nysa” – w latach 2010–2013 na realizację przedsięwzięcia wydatkowano 32.206,0 tys. zł ze środków budżetu państwa oraz 54.086,0 tys. zł z budżetu środków europejskich (PO IiŚ), a w 2014 r. – odpowiednio 18.352,0 tys. zł i 98.505,0 tys. zł, co stanowiło – odpowiednio 76,0% i 74,0% zaplanowanych wydatków. Planowany zakres rzeczowy wykonano w 64,0%. Łączne zaawansowanie prac na koniec 2014 r. wyniosło 56,0%, a do zakończenia przedsięwzięcia planowane jest wydatkowanie 41.210,0 tys. zł środków z budżetu państwa i 186.910,0 tys. zł z budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli, str. 2083-2093)

- II. W ramach *Programu Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław* w latach 2010–2013 wydatkowano 6.530,0 tys. zł ze środków budżetu państwa oraz 37.049,0 tys. zł z budżetu środków europejskich (PO IiŚ), a w 2014 r. odpowiednio 3.312,0 tys. zł i 18.495,0 tys. zł. Na poszczególne zadania wchodzące w zakres *Programu* w 2014 r. ze środków budżetu państwa wydatkowano od 68,0% do 144,0% pierwotnego planu, a z budżetu środków europejskich od 68,0% do 128,0% planu pierwotnego. Planowany na 2014 r. zakres rzeczowy nie został wykonany jedynie w zakresie zadania „Przebudowa ujścia Wisły” – plan rzeczowy dla tego zadania zrealizowano w 91,0%.

Stan zaawansowania rzeczowego poszczególnych zadań *Programu* na koniec 2014 r. kształtował się następująco: Przebudowa koryt rzek: Motława, Wąska, Dzierzgoń została ukończona; zaawansowanie „Przebudowy ujścia Wisły”

²⁰ Dz.U. Nr 238, poz. 1579.

wyniosło 81,0%; odbudowa ostróg na Wiśle – 93,0% (w 2014 r. wykonano 100,0% planu rzeczowego); System Monitorowania Ryzyka Powodziowego – 68,0%. Na realizację *Programu* w 2015 r zaplanowano limit wydatków w kwocie 2.041,0 tys. zł z budżetu państwa (w tym m.in. 1.614,0 tys. zł na Przebudowę ujścia Wisły i 346,0 tys. zł na System Monitoringu Ryzyka Powodziowego) oraz 11.562 tys. zł z budżetu środków europejskich (w tym m.in. 9.144 tys. zł na Przebudowę ujścia Wisły; 377,0 tys. zł na Odbudowę ostróg na rzece Wiśle i 1.959,0 tys. zł na System Monitoringu Ryzyka Powodziowego).

(dowód: akta kontroli, str. 2083-2093)

III. W ramach *Projektu ISOK* Instytucja Wdrażająca zobowiązana była do udzielenia dofinansowania w wysokości do 240.000,0 tys. zł (wydatki kwalifikowalne miały stanowić 100,0% kosztów projektu), w tym do 204.000,0 tys. zł ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Wydatki wykraczające poza całkowitą kwotę wydatków kwalifikowalnych (w tym wydatki wynikające ze wzrostu całkowitego kosztu realizacji *Projektu*), po podpisaniu umowy stanowiły wydatki niekwalifikowalne. Beneficjent zobowiązany był pokryć w całości wydatki niekwalifikowalne.

Po uzyskaniu zgody Instytucji Wdrażającej na rozszerzenie zakresu rzeczowego oraz wydłużenie okresu realizacji projektu²¹ całkowity koszt realizacji projektu określono na 297.132,2 tys. zł, w tym wydatki kwalifikowalne na 238.137,5 tys. zł. Koniec okresu kwalifikowalności wydatków ustalono na 30 września 2015 r.²².

W dniu 12 stycznia 2012 r. Skarb Państwa – KZGW zawarł z NFOŚiGW umowę na dofinansowanie *Projektu ISOK* w wysokości do 60.000,0 tys. zł, w tym 58.878,0 tys. zł na realizację inwestycji i zakupy inwestycyjne. Termin realizacji zadania i uzyskania efektu ekologicznego określono na 31 grudnia 2013 r., a po zmianach (dokonanych w dniu 4 września 2012 r. oraz w dniu 25 lutego 2015 r.) na 30 września 2015 r. Zmiany dotyczyły również harmonogramu rzeczowo-finansowego.

Podano, iż przyczyną tych zmian jest przede wszystkim rozszerzenie zakresu prac w ramach *Projektu ISOK*, konieczność zapewnienia integracji z systemami wdrażanymi przez innych konsorcjantów²³, a także zmiany w infrastrukturze informatycznej Zamawiającego (zmiana lokalizacji serwerowni).

Do dnia 6 lutego 2015 r. wykonano:

- 1) Raport z identyfikacji krajowych systemów informacyjnych;
- 2) Wstępną ocenę ryzyka powodziowego dla Polski;
- 3) Opracowanie zintegrowanej Bazy Danych Obiektów Topograficznych dla powierzchni kraju;
- 4) Opracowanie ortofotomapy dla wskazanej powierzchni kraju;
- 5) System zarządzania NMT²⁴;
- 6) Mapę Podziału Hydrograficznego Polski (MPHP) w skali 1:10 000.

²¹ Pismo z dnia 25 listopada 2014 r. znak WWPE-WR5.4220.1.16.1.2014/ACI.

²² W aneksie nr 7/KSI SIMIK PO IG07.01.00-00-025/09-07 z dnia 29 stycznia 2015 r.

²³ IMiGW – systemu C2.6 budowanego w ramach projektu wdrożenia nowego systemu SOK (System Obsługi Klienta) wraz z utworzeniem Centralnych Baz Danych Operacyjnych i Historycznych; GUGiK – Zintegrowany System Informacji o Nieruchomościach.

²⁴ Numeryczny Model Terenu.

Stan realizacji pozostałych do wykonania prac kształtował się następująco:

- Mapy Ryzyka Powodziowego i Mapy Zagrożenia Powodziowego – Prezes KZGW zobowiązany był do przygotowania w terminie do dnia 22 grudnia 2013 r. map ryzyka powodziowego (MRP) oraz map zagrożenia powodziowego (MZP)²⁵ w wersji kartograficznej i cyfrowej²⁶. Mapy te zostały w terminie 22 grudnia 2013 r. wykonane i opublikowane na portalu isok.gov.pl jedynie w wersji pdf. Na ww. portalu zamieszczono informację: „Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej informuje, że publikacji map w wersji kartograficznej na Hydroportalu nie uznaje się za przekazanie map jednostkom administracji, o którym mowa w art. 88f ust. 3 i 4 ustawy Prawo wodne”. (...) *Mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego w wersji numerycznej, podlegają obecnie sprawdzeniu i weryfikacji kompletności. Przekazanie map jednostkom administracji, o którym mowa w art. 88f ust. 3 i 4 ustawy (...) nastąpi niezwłocznie po przygotowaniu poszczególnych partii danych. W związku z powyższym do czasu oficjalnego przekazania pełnej cyfrowej formy map jednostkom administracji, o którym mowa w art. 88f ust. 3 i 4 ustawy Prawo wodne, podstawą dla dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej przy uzgadnianiu dokumentów w zakresie zagospodarowania przestrzennego, o których mowa w art. 4a ustawy – Prawo wodne oraz wydawaniu decyzji zwalniających z zakazów, o których mowa w art. 88l ust. 1 i art. 40 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo wodne, są obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią wyznaczone w studiach ochrony przeciwpowodziowej*. Niżej podano, że „mapy w formie cyfrowej zostaną wkrótce przekazane jednostkom administracji publicznej do stosowania, zgodnie z art. 88f ust. 3 i 4 ustawy Prawo wodne”. Do dnia zakończenia kontroli, tj. do 13 marca 2015 r., Prezes KZGW nie spełnił powyższego obowiązku.

Dyrektor Departamentu Planowania i Zasobów Wodnych w KZGW wyjaśnił, że „przekazanie przez Prezesa KZGW ostatecznych wersji map (zarówno w formie bazy danych przestrzennych, jak i wizualizacji kartograficznych) jednostkom administracji nastąpi do końca marca 2015 r. Zgodnie z art. 88f ust. 3 ustawy Prawo wodne Prezes przekazuje mapy dyrektorom regionalnych zarządów gospodarki wodnej, Głównemu Geodecie Kraju, Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska; dyrektorowi Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. Dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej otrzymali mapy wcześniej w trybie roboczym, tak, aby do końca marca mogli je przekazać organom administracji wskazanym w art. 88f ust. 4 ustawy Prawo wodne, tj. właściwym dyrektorom urzędów żeglugi śródlądowej, właściwym wojewodom, właściwym marszałkom województw, właściwym starostom, właściwym wójtom (burmistrzom, prezydentom miast), właściwym komendantom wojewódzkim i powiatowym (miejskim) Państwowej Straży Pożarnej. Wraz z przekazaniem map przez Prezesa KZGW zostanie zaktualizowana zawartość Hydroportalu publikującego wizualizacje kartograficzne map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego w formacie pdf (<http://mapy.isok.gov.pl>). Mapy publikowane na portalu będą zgodne z przekazanymi organom administracji.”

(dowód: akta kontroli, str. 2516-2627, 2782-2786, 2865-2868)

²⁵ Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw.

²⁶ Zgodnie z § 14 i 15 rozporządzenia Ministra Środowiska, Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Ministra Administracji i Cyfryzacji oraz Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie opracowywania map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego.

- Opracowanie NMT oraz NMPT²⁷ dla wskazanej powierzchni kraju – zaawansowanie ponad 90,0%. Planowany termin realizacji został przesunięty na 1 czerwca 2015 r.
- Mapy zagrożeń meteorologicznych – opracowano mapy historyczne i algorytmy dla map operacyjnych; trwa wdrażanie Map zagrożeń meteorologicznych w systemie ISOK. Planowany termin zakończenia – 30 czerwca 2015 r.
- Mapy innych zagrożeń – opracowano algorytmy map operacyjnych; trwa wdrażanie map innych zagrożeń w systemie ISOK. Planowany termin realizacji – 30 czerwca 2015 r.
- System informatyczny ISOK – wykonano plan podprojektu, projekt techniczny, zainstalowano i skonfigurowano platformę programowo-sprzętową. W 2014 r. nie wykonano:
 - wersji pilotażowej systemu ISOK. Pierwotny termin 29 sierpnia 2014 r. został przesunięty na 28 lutego 2015 r. Jednak i ten termin nie został dotrzymany. Jak wyjaśnił Zastępca Prezesa KZGW pilotażowe wdrożenie miało nastąpić w drugiej połowie marca 2015 r.;
 - wersji produkcyjnej systemu ISOK. Pierwotnie planowana data zakończenia tego etapu na 31 grudnia 2014 r. została przesunięta na 30 czerwca 2015 r. Jak wyjaśnił Zastępca Prezesa KZGW termin ten jest zagrożony w związku z opóźnieniem pilotażowego wdrożenia systemu, lecz nadal możliwy do dotrzymania.

Do dnia 31 grudnia 2014 r. na realizację projektu ISOK wydatkowano 234.318,9 tys. zł, z tego z budżetu środków europejskich (PO IG) 203.183,8 tys. zł, ze środków NFOŚiGW – 29.275,6 tys. zł oraz ze środków własnych członków Konsorcjum – 1.859,5 tys. zł.

W 2014 r. wydatki KZGW (dysponent III stopnia) na przedmiotowy projekt wyniosły 51.787,4 tys. zł z tego najwięcej w ramach PO IG – 35.323,3 tys. zł i NFOŚiGW (poprzez rezerwę celową poz. 59) – 16.387,2 tys. zł.

Na 2015 r. limit wydatków ustalono w kwocie 62.813,3 tys. zł, z tego PO IG – 34.934,7 tys. zł i NFOŚiGW (poprzez rezerwę celową poz. 59) – 27.878,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 580-585, 1019-1110, 2011-2016, 2032-2034, 2382-2502, 2516-2627, 2633-2674, 2703-2719)

IV. *Program wieloletni „Budowa Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2015*²⁸ – finansowany jest bezpośrednio ze środków NFOŚiGW, tj. ze środków pozabudżetowych. W latach 2010–2013 na realizację tego zadania wydatkowano 718.063,0 tys. zł, a w 2014 r. – 209.997,0 tys. zł, co stanowiło 87,0% zaplanowanej kwoty wydatków. W 2014 r. wykonano od 96,0% do 105,0% pierwotnie planowanego zakresu rzeczowego poszczególnych elementów tego projektu. Do planowanego na 2015 r. zakończenia prac pozostało 9% zakresu rzeczowego, a wydatki konieczne do zakończenia inwestycji oszacowano na 153.900,0 tys. zł²⁹. Kwota ta uwzględnia planowane na 2015 r., zgodnie z ustawą

²⁷ Numeryczny Model Pokrycia Terenu.

²⁸ Program realizowany jest na podstawie ustawy z dnia 4 marca 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2015” (Dz.U. Nr 94, poz. 784 z późn. zm.).

²⁹ Według ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego "Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2013" na rok 2015 i 80.800 tys. zł przyznaných środków przez NFOŚiGW.

o ustanowieniu programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2015”, nakłady w kwocie 80.800,0 tys. zł, a także niewykorzystane w latach 2013-2014 środki w łącznej wysokości 73.100,0 tys. zł (z tego: z 2013 r. – 31.100,0 tys. zł i z 2014 r. – 42.000,0 tys. zł).

Dyrektor Departamentu Inwestycji i Nadzoru w KZGW wyjaśnił, że NFOŚiGW nie wyraził zgody na finansowanie w 2015 r. tej inwestycji w kwocie wyższej niż określone ww. ustawą na 2015 r., tj. 80.800,0 tys. zł. W związku z tym w celu zapewnienia kontynuacji prac wystąpiono do NFOŚiGW z wnioskiem o zapewnienie finansowania inwestycji w 2015 r. w kwocie określonej ww. ustawą. Jednocześnie o zaistniałej sytuacji poinformowano Ministerstwo Środowiska i podjęto starania o pozyskanie brakującej kwoty ze środków m.in. PO IiŚ. W przypadku nieuzyskania dodatkowego wsparcia finansowego na spięcie finansowania projektu termin zakończenia tej inwestycji, zdaniem Dyrektora, jest niemożliwy do określenia.

(dowód: akta kontroli, str. 2083-2093, 2698-2702, 2720-2765)

Ustalona
nieprawidłowość i
uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie rzeczowej realizacji zadań stwierdzono następującą nieprawidłowość.

Mapy zagrożenia powodziowego (MZP) oraz mapy ryzyka powodziowego (MRP) w wersji cyfrowej nie zostały opracowane w obowiązującym terminie.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, Prezes KZGW zobowiązany był do przygotowania map zagrożenia powodziowego (MZP) oraz map ryzyka powodziowego (MRP) – do dnia 22 grudnia 2013 r. Ww. mapy powinny być opracowane zgodnie z wymaganiami rozporządzenia Ministra Środowiska, Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Ministra Administracji i Cyfryzacji oraz Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie opracowywania map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego w szczególności określonymi w § 14 i 15, czyli w wersji „kartograficznej” i „cyfrowej”. Mapy, opublikowane na portalu isok.gov.pl w ww. terminie, zostały opracowane jedynie w wersji kartograficznej.

Dyrektor Departamentu Planowania i Zasobów Wodnych w KZGW wyjaśniła, że „wersja numeryczna w postaci bazy danych (pliki.shp), przekazana przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej w grudniu 2013 r., wymagała korekt w zakresie poprawności topologicznej warstw w postaci plików.shp. Powyższe błędy topologiczne w bazie danych nie miały wpływu na zasięg obszarów prezentowanych na wersjach kartograficznych map w skali 1:10 000, w związku z tym wersje kartograficzne mogły zostać opublikowane. Natomiast poprawki te były potrzebne w związku z koniecznością poprawnej implementacji map do systemu ISOK i prowadzenia na nich dalszych analiz przestrzennych. Zgodnie z aneksem nr 1 z dnia 29 listopada 2013 r. do umowy o przeniesienie autorskich praw, praw do danych i baz danych i innych związanych z Projektem ISOK wraz z licencją zwrotną z dnia 3 kwietnia 2013 r. (...) Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – PIB przekazał w 2013 r. wersję numeryczną map w postaci bazy danych (pliki.shp) z uwzględnieniem uzgodnionej tolerancji błędów. Natomiast wersja bazy danych poprawiona w zakresie topologicznym, została przekazana do 27-02-2014 r. Ponadto dane wejściowe do wykorzystania map jak również inne elementy m.in. modele hydrauliczne były przekazywane przez IMGW-PIB do dnia 30-06-2014 r., zgodnie z aneksem nr 1 do umowy o przeniesieniu praw autorskich. ...Powyższe prace były wykonywane w ramach projektu ISOK, na podstawie wniosku o zgłoszenie zmiany przez IMGW-PIB pismem z dnia 11-12-2013 r. (...), zatwierdzonego przez Władzę Wdrażającą Programy Europejskie decyzją z dnia 08-

01-2014 r. (...) Przekazane przez IMGW do dnia 27-02-2014 r. mapy zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego w wersji numerycznej wymagały sprawdzenia i weryfikacji kompletności przez Biuro Wsparcia Projektu ISOK w KZGW i RZGW, a następnie przygotowania partii danych w podziale na regiony wodne dla poszczególnych dyrektorów RZGW oraz w podziale administracyjnym w celu przekazania map organom administracji. Przygotowanie danych w podziale, o którym mowa powyżej jest procesem czasochłonnym, biorąc pod uwagę ilość jednostek samorządowych, do których należy przekazać mapy. Ponadto, po publikacji map na Hydroportalu, w 2014 r. były zgłaszane uwagi przez różne organy administracji. Uwagi te były rozpatrywane i w uzasadnionych przypadkach uwzględniane. Uwzględnianie uwag i wprowadzenie poprawek do map podyktowane było wagą dokumentów, jakimi są mapy zagrożenia powodziowego, ze względu na ich bezpośrednie przełożenie na planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Przedłużenie terminu odbioru map do grudnia 2014 r. wynikało z konieczności uzupełnienia map w miejscach sztucznych odcięć powstałych na obszarach zagrożenia powodziowego, stwierdzonych podczas kontroli map zagrożenia powodziowego prowadzonej w KZGW i RZGW. Ponadto wykonywano wersje numeryczne map w podziale przestrzennym na jednostki samorządu terytorialnego, w celu usprawnienia procesu przekazywania map organom administracji przez dyrektorów RZGW. Powyższe prace były wykonywane w ramach projektu ISOK, na podstawie wniosku o zgłoszenie zmiany przez IMGW-PIB pismem z dnia 10-07-2014 r. zatwierdzonego przez Władzę Wdrażającą Programy Europejskie decyzją z dnia 18-08-2014 r. Prace nad mapami zagrożenia powodziowego i mapami ryzyka powodziowego zostały już zakończone. W ramach projektu ISOK mapy zostały odebrane w dniu 22-12-2014 r. ... Przekazanie przez Prezesa KZGW ostatecznych wersji map (zarówno w formie bazy danych przestrzennych, jak i wizualizacji kartograficznych) jednostkom administracji nastąpi do końca marca 2015 r. (...).”

(dowód: akta kontroli, str. 2782-2837)

Na skutek nieterminowego opracowania MZP i MRP w wersji cyfrowej organy administracji publicznej, realizujące zadania wymienione w art. 88f ust. 5 i 6 ustawy – Prawo wodne (m.in. koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju, plany zagospodarowania przestrzennego województw, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego), nie mogą uwzględnić obszarów zagrożenia i ryzyka powodziowego. Sytuacja ta spowoduje, że w wydawanych przez te organy decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzjach o warunkach zabudowy nie zostanie uwzględniony poziom zagrożenia powodziowego na obszarach uznanych na zagrożone powodzią.

NIK zwraca uwagę, że pierwotny termin realizacji projektu ISOK określony na 31 grudnia 2013 r. został przesunięty na 30 września 2015 r. Jednak wobec opóźnienia we wdrożeniu wersji pilotażowej tego projektu, jest to termin zagrożony. Zastępca Prezesa KZGW wyjaśnił, że termin ten „nadal wydaje się realny do wykonania przy dobrej współpracy obu Stron. Wykonawca został poinformowany, że od 1 marca zamawiający nalicza kary umowne zgodne z umową.”

(dowód: akta kontroli, str. (1078, 2382-2405, 2489-2502, 2633-2659, 2673, 2703-2719, 2782-2837)

Opóźnienia realizacji poszczególnych etapów projektu ISOK, w tym wdrożenia wersji pilotażowej systemu informatycznego, opracowania projektu technicznego tego systemu, cyfrowej wersji map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego wskazują, zdaniem NIK, na nie w pełni skuteczne funkcjonowanie mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie zarządzania projektem.

III.5 Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

Opis stanu faktycznego Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych KZGW (dysponent III stopnia) za rok 2014:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na Wspólną Politykę Rolną (Rb-28 Programy),

a także:

- sprawozdanie budżetu środków europejskich z wykonania wydatków (Rb-28 UE),
- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2012 r. o stanie:
 - a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych³⁰.

(dowód: akta kontroli str. 540-568, 570-590, 592-593, 685-690, 2503-2515)

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków i zobowiązań w 2014 r. Wszystkie sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w tych sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 326-364, 577, 591-593, 772-791, 876-909, 1733, 1738, 2503-2515)

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody, wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa, wyniosły 163,6 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 86.388,9 tys. zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie w dniu 2 stycznia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 577, 2096, 2503-2506)

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 132 – Rachunek bieżący jednostki – subkonto dochodów budżetowych i wynosiła 163,6 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 132, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf). Po dokonanej korekcie zgodny z ewidencją księgową był również stan należności pozostałych do zapłaty, w tym stan zaległości netto.

(dowód: akta kontroli str. 578-579, 772-776, 1733, 1737-1739, 2504-2506)

³⁰ Dz.U. Nr 43, poz. 247.

Kwota wydatków ogółem za 2014 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 86.388,9 tys. zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 (subkonto wydatków) po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2014 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf). Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy były zgodne z odpowiednimi wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego oraz współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej czasowo finansowanymi w ramach budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 326-351, 580-584, 777-790, 2508-2511)

W 2014 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz inne zobowiązania, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

(dowód: akta kontroli, str. 588-590, 2514)

Dane za IV kwartał 2014 r. wykazane w kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N były zgodne z ewidencją księgową – po dokonanej korekcie księgowi z konta 221 na konto 226.

(dowód: akta kontroli str. 586-587, 2097, 2507)

Do okresów sprawozdawczych roku 2014 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym³¹. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ma konta 990 Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym.

(dowód: akta kontroli str. 592-593, 2097, 2503, 2508, 2512, 2515)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości budżetowej nie stwierdzono nieprawidłowości.

III.6. Pozostałe ustalenia

Opis stanu
faktycznego

Dokumentację kontroli zarządczej w KZGW tworzą m.in. Regulamin Organizacyjny, Polityka rachunkowości KZGW – dysponenta II stopnia³² i Polityka rachunkowości KZGW – dysponenta III stopnia³³, zarządzenia Prezesa KZGW ws. udzielania zamówień publicznych w KZGW. W oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej w 2014 r. Prezes KZGW wskazał, że w KZGW w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza oraz, że z uwagi na planowaną i przeprowadzoną kontrolę Ministerstwa Środowiska w KZGW, w 2014 r. nie przeprowadzono kontroli wewnętrznej. Kontrola przeprowadzona przez Ministerstwo Środowiska obejmowała m.in. zagadnienia dotyczące kontroli zarządczej. Identyfikacji i oceny ryzyka w komórkach organizacyjnych w KZGW – w tym w Biurze Budżetu i Finansów dokonano

³¹ Dz.U. Nr 298, poz. 1766.

³² Zarządzenie Nr 33/2014 Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej z dnia 1 września 2014 r. w sprawie ustalenia dokumentacji przyjętych zasad (polityki) rachunkowości w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej – dysponencie środków budżetowych drugiego stopnia (obowiązuje od dnia 1 stycznia 2014 r.).

³³ Zarządzenie Nr 31 Dyrektora Generalnego w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej z dnia 1 września 2014 r. w sprawie ustalenia dokumentacji przyjętych zasad (polityki) rachunkowości w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej – dysponencie środków budżetowych trzeciego stopnia (obowiązuje od dnia 1 stycznia 2014 r.).

12 kwietnia 2013 r. Z ustaleń kontroli przeprowadzonej przez Ministerstwo Środowiska wynika, że „system kontroli zarządczej w KZGW nie jest sformalizowany, w KZGW nie sformalizowano także procesu zarządzania ryzykiem”. Prezes KZGW w skierowanej, w dniu 20 stycznia 2015 r., do Ministra Środowiska odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne poinformował m.in., że podejmie działania zmierzające do zintegrowania w większym stopniu systemu zarządzania ryzykiem w KZGW i RZGW.

(dowód: akta kontroli, str. 10-34, 40-69, 92-108, 2780-2781, 2979-2998)

Stosownie do art. 68 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, kontrola zarządcza stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie m.in. zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi; skuteczności i efektywności działania. Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości, opisane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym wskazują na nieskuteczne funkcjonowanie mechanizmów kontroli zarządczej.

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁴, wnosi o:

- 1) zaprzestanie zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi,
- 2) wdrożenie mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających zgodność podejmowanych działań z obowiązującym prawem, w szczególności w zakresie udzielania zamówień publicznych, a także minimalizujących skutki wystąpienia opóźnień w realizacji zadań.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 8 kwietnia 2015 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski

³⁴ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 z późn. zm.

