



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Środowiska

KSI.410.001.06.2015
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
Kontrolerzy	1) Maria Sieklucka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92801 z dnia 27 lutego 2015 r. 2) Dariusz Łyszkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92802 z dnia 27 lutego 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy, ul. Podleśna 61, 01-673 Warszawa, zwany dalej: „IMiGW” lub „Instytutem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mieczysław S. Ostojki, Dyrektor: Prof. nzw. dr hab. inż., zwany dalej: „Dyrektorem IMiGW”. (dowód: akta kontroli str. 519-520)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia ¹ pozytywnie wykorzystanie przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy (IMiGW) środków przekazanych w ramach pięciu umów dotacyjnych. Środki te pozwoliły na zrealizowanie planowanego zakresu rzeczowego zadań oraz osiągnięcie zakładanych efektów.
Uzasadnienie oceny ogólnej	NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w wykorzystaniu przez IMiGW skontrolowanych dotacji celowych. IMiGW terminowo przedkładał Prezesowi Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (tj. nadzorującemu) sprawozdania o sposobie wykorzystania dotacji, a także zestawienia i kopie faktur oraz innych dokumentów potwierdzających poniesione wydatki. Niewykorzystane środki z dotacji zostały zwrócone na rachunek nadzorującego, a odsetki bankowe (uzyskane od przekazanych kwot) na rachunek dotującego (tj. Ministra Środowiska), w terminach wynikających z umów. Sporządzone przez IMiGW rozliczenia umów dotacji zostały przyjęte przez Departament Ekonomiczny Ministerstwa Środowiska. NIK zwróciła uwagę, że IMiGW przystąpił do realizacji zadań oraz zaciągał zobowiązania z tego tytułu przed podpisaniem umów dotacyjnych. W ocenie NIK działanie to wiązało się z ryzykiem poniesienia ze środków własnych wydatków związanych z realizacją zadań.

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.

III. Wyniki kontroli

1. Wykaz dotacji objętych kontrolą

Opis stanu
faktycznego

Badaniem kontrolnym objęto dotacje celowe, udzielone IMiGW w 2014 r. na podstawie pięciu umów trójstronnych na łączną kwotę 10.264,7 tys. zł. Umowy te zostały zawarte pomiędzy IMiGW – dotowanym, Ministrem Środowiska – dotującym oraz Prezesem Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (KZGW) – nadzorującym:

- 1) umowa nr 44/DE/2014 z dnia 21 maja 2014 r. na sfinansowanie zadania pn. *Odtworzenie majątku państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej (PSHM)* na kwotę 3.000 tys. zł;
- 2) umowa nr 48/DE/2014 z dnia 3 października 2014 r. na sfinansowanie zadania pn. *Wykonanie pomiarów badań i ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wałów przeciwpowodziowych stanowiących własność Skarbu Państwa* na kwotę 5.000 tys. zł;
- 3) umowa nr 49/DE/2014 z dnia 3 października 2014 r. na finansowanie państwowej służby do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących w 2014 r. na kwotę 1.500 tys. zł;
- 4) umowa nr 52/DE/2014 z dnia 20 listopada 2014 r. na sfinansowanie kosztów związanych z usuwaniem szkód powodziowych powstałych w 2014 r. w aparaturze pomiarowej oraz w infrastrukturze pomiarowej i teletechnicznej państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej (PSHM) na kwotę 428 tys. zł;
- 5) umowa nr 55/DE/2014 z dnia 8 grudnia 2014 r. na sfinansowanie pomiarów dodatkowego odcinka wałów w ramach zadania pn. *Wykonanie pomiarów badań i ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wałów przeciwpowodziowych stanowiących własność Skarbu Państwa* na kwotę 336,7 tys. zł.

Objęte badaniem kontrolnym dotacje zostały dobrane na podstawie doboru celowego, w ramach kontroli pn. *Wykonanie budżetu państwa w 2014 r.* (P/15/001), przeprowadzonej w Ministerstwie Środowiska.

(dowód: akta kontroli str.)

2. Prawdliwość wykorzystania dotacji na realizację zadań

Opis stanu
faktycznego

W czterech (z pięciu) umowach dotacyjnych (poza umową nr 44/DE/2014 z dnia 21 maja 2014 r.) zawarto zapisy o możliwości pokrywania wydatków lub kosztów związanych z realizacją zadania w terminie wcześniejszym niż data zawarcia umowy. I tak:

- 1) w § 10 ust. 1 umowy nr 48/DE/2014 z dnia 3 października 2014 r. wskazano, że kwota dotacji może być przeznaczona na pokrycie kosztów powstałych od dnia 26 maja 2014 r. IMiGW dokonywał zapłaty w okresie od 29.05.2014 r. do 29.12.2014 r., na podstawie faktur i innych dokumentów potwierdzających poniesione wydatki, wystawionych w okresie od 29.05.2014 r. do 18.12.2014 r.
- 2) w § 10 ust. 1 umowy nr 49/DE/2014 z dnia 3 października 2014 r. wskazano, że kwota dotacji jest przeznaczona na pokrycie kosztów powstałych od dnia 1 stycznia 2014 r. IMiGW dokonywał zapłaty w okresie od 26.03.2014 r. do 30.12.2014 r., na podstawie faktur i innych dokumentów potwierdzających poniesione wydatki wystawionych w okresie od 26.03.2014 r. do 29.12.2014 r.;

- 3) w § 11 ust. 1 umowy nr 52/DE/2014 z dnia 20 listopada 2014 r. wskazano, że kwota dotacji może być przeznaczona na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadania od dnia 31 lipca 2014 r. IMiGW dokonywał płatności w okresie od 3.09.2014 r. do 11.12.2014 r. na podstawie faktur i innych dokumentów potwierdzających poniesione wydatki wystawionych w okresie 6.08.2014 r. do 25.11.2014 r.,
- 4) w § 9 ust. 1 umowy nr 55/DE/2014 z dnia 8 grudnia 2014 r. wskazano, że kwota dotacji może być przeznaczona na pokrycie kosztów powstałych od dnia 18 września 2014 r. IMiGW dokonywał zapłaty w okresie od 27.10.2014 r. do 12.12.2014 r., na podstawie faktur i innych dokumentów potwierdzających poniesione wydatki wystawionych w okresie od 2.10.2014 r. do 15.12.2014 r.,
- 5) w przypadku umowy nr 44/DE/2014 z dnia 21.05.2014 r. płatności dokonywano od dnia 24.06.2014 r., podczas gdy zgodnie z § 4 ust. 1 umowy pierwsza transza dotacji została przekazana w dniu 1.07.2014 r. Ponadto w dniu 16.06.2014 r., tj. przed przekazaniem pierwszej transzy, IMiGW przekazał KZGW sprawozdanie z realizacji zadań przewidzianych do sfinansowania procesu odtworzenia majątku PSHM wg stanu na dzień 31.05.2014 r.

Odnosnie zagrożenia prawidłowej realizacji zadań, objętych umowami dotacyjnymi, w związku z zawieraniem umów w terminach późniejszych niż faktyczny termin rozpoczęcia realizacji i finansowania zadań, Dyrektor IMiGW wyjaśnił, że umowy dotacji nr 48/DE/2014, 49/DE/2014 oraz 55/DE/2014 realizowane są na podstawie ustawy Prawo wodne, w której widnieje zapis, że jednostką wypełniającą zadania państwowej służby do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących jest IMGW-PIB (...) Przepisy tej ustawy powierzają wyłącznie państwowej służbie do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących przypisanej do IMGW-PIB dokonywanie pomiarów i badań, pozwalających wykonywać oceny stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa budowli piętrzących oraz ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa budowli piętrzących klasy I lub II będących własnością Skarbu Państwa oraz niższych klas III lub IV, będących własnością Skarbu Państwa, a wskazanych przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. W związku z tym nie istnieje zagrożenie dla jakości realizowanych umów. Warto nadmienić, że wspomniane umowy realizowane są co roku, a zmienia się jedynie ich zakres rzeczowy. Zawarcie umowy dotacji nr 52/DE/2014 w terminie późniejszym niż faktyczny termin realizacji poszczególnych zadań przewidzianych do wykonania w ramach powyżej wskazanej umowy spowodowało, że IMGW-PIB na bieżąco musiał pokrywać wszystkie wydatki związane z realizacją powyższych zadań ze środków własnych, które dopiero po zawarciu umowy dotacji oraz po zakończeniu realizacji przedmiotowych zadań zostały zrefundowane (zwrócone) Instytutowi w postaci wypłaconych środków dotacji. IMGW-PIB musiał przystąpić do usuwania szkód i strat w infrastrukturze pomiarowej i teletechnicznej wykorzystywanej przez państwową służbę hydrologiczno-meteorologiczną niezwłocznie po ich powstaniu w maju 2014 roku z uwagi na bezwzględną konieczność jak najszybszego doprowadzenia do stanu właściwego (pierwotnego) poszczególnych elementów infrastruktury pomiarowej i teletechnicznej PSHM w celu utrzymania ciągłości działania i prawidłowego funkcjonowania państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej (...), a zatem z uwagi na konieczność realizacji przez IMGW-PIB ustawowych zadań państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej, o których mowa w art. 102-104 ustawy z dnia 18 lipca 2001 roku Prawo wodne. Ponadto sprzyjające warunki hydrologiczne panujące na terenie kraju od czerwca 2014 roku (niskie i średnie stany wód w korytach rzek) umożliwiały realizację koniecznych prac remontowo-naprawczych na stacjach hydrologicznych PSHM.

(dowód: akta kontroli str. 521-542)

Przyznanie dotacji na realizację dwóch (spośród pięciu) zadań (tj. na odtworzenie majątku państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej oraz na sfinansowanie kosztów związanych z usuwaniem szkód powodziowych powstałych w 2014 r. w aparaturze pomiarowej oraz infrastrukturze pomiarowej i teletechnicznej państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej) poprzedzone było złożeniem wniosku o udzielenie dotacji celowej. Wnioski zostały skierowane do Prezesa KZGW w dniach 27 listopada 2013 r. oraz 16 czerwca 2014 r., a umowy podpisane odpowiednio w dniach: 21 maja 2014 r. (umowa nr 44/DE/2014) oraz 20 listopada 2014 r. (umowa nr 52/DE/2014).

(dowód: akta kontroli str. 457-470)

W zakresach rzeczowych dotowanych zadań (stanowiących załączniki nr 1 do umów) wskazano planowane wydatki w rozbiciu na inwestycyjne i nieinwestycyjne (umowy: nr 44/DE/2014, nr 49/DE/2014, nr 52/DE/2014) lub łączne wydatki (umowy: nr 48/DE/2014, nr 55/DE/2014). W żadnej z pięciu umów nie wskazano kosztów w rozbiciu na zadania wymienione w zakresach rzeczowych.

W przypadku dwóch (z pięciu) umów koszty realizacji poszczególnych zadań zostały wskazane jedynie na etapie wnioskowania o udzielenie dotacji celowej – dotyczyło to zadania polegającego na odtworzeniu majątku państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej oraz na sfinansowaniu kosztów związanych z usuwaniem szkód powodziowych powstałych w 2014 r. w aparaturze pomiarowej oraz infrastrukturze pomiarowej i teletechnicznej państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej.

Odnosnie niewskazania w zakresach rzeczowych zadań (stanowiących załączniki do umów) kosztów realizacji zdefiniowanych zadań i ograniczenia się do podania łącznych wydatków (umowy: nr 48/DE/2014, nr 55/DE/2014) lub wydatków inwestycyjnych i nieinwestycyjnych (umowy: nr 44/DE/2014, nr 49/DE/2014, nr 52/DE/2014) Dyrektor IMiGW wyjaśnił, że: *zakresy rzeczowe i finansowe będące załącznikami do umów dotacji nr 48/DE/2014 oraz nr 55/DE/2014 wynikają z kosztorysów dla zadań do wykonania sporządzonych przez IMGW-PIB OTKZ, które to kosztorysy przekazane zostały Nadzorującemu. Forma załącznika nr 1 do umowy nr 49/DE/2014 została narzucona po roboczych uzgodnieniach między Krajowym Zarządem Gospodarki Wodnej a Ministerstwem Środowiska. Ponadto IMGW-PIB OTKZ nie jest w stanie określić dokładnych kwot części wydatków, które uzależnione są od wyników rozstrzygniętych przetargów. Szczegółowy wykaz wydatków oraz dokumentów je potwierdzających IMGW-PIB przekazywał do KZGW w transzach rozliczeń umów. Zakres rzeczowy zadania pn. „Odtworzenie majątku państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej” stanowiący załącznik nr 1 do umowy dotacji nr 44/DE/2014 został sporządzony przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej oraz Ministerstwo Środowiska na podstawie informacji przekazanych przez IMGW-PIB (...). Zakres rzeczowy przedmiotowego zadania został ostatecznie zdefiniowany przez KZGW oraz Ministerstwo Środowiska. W powyższych pracach IMGW-PIB nie uczestniczył. Zakres rzeczowy zadania dotyczącego finansowania kosztów usuwania szkód powodziowych powstałych w 2014 roku w aparaturze pomiarowej oraz w infrastrukturze pomiarowej i teletechnicznej państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej stanowiący załącznik nr 1 do umowy dotacji nr 52/DE/2014 został sporządzony przez KZGW oraz Ministerstwo Środowiska na podstawie informacji przekazanych przez IMGW-PIB (...). Zakres rzeczowy przedmiotowego zadania został ostatecznie zdefiniowany przez KZGW oraz Ministerstwo Środowiska. W powyższych pracach IMGW-PIB nie uczestniczył.*

(dowód: akta kontroli str.5-443, 521-542)

W przypadku czterech (z pięciu) umów² IMiGW zobowiązany był do składania sprawozdań częściowych o postępie prac i sposobie realizacji zadania oraz sprawozdania końcowego opisującego sposób wykorzystania dotacji. W przypadku jednej umowy (nr 55/DE/2014) IMiGW, zgodnie z umową, złożył sprawozdanie całościowe. Wszystkie sprawozdania zostały złożone terminowo. IMiGW zrealizował zakres rzeczowy wszystkich zadań:

- odtworzono majątek państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej w zakładanym zakresie, tj. zakupiono części zamienne do automatycznych stacji hydrologicznych i meteorologicznych z funkcją telemetrycznego przekazu danych; części zamienne do automatycznych stacji meteorologicznych MAWS; części zamienne do radarów meteorologicznych POLRAD; elementy do budowy automatycznych stacji meteorologicznych; zagęszczono sieć stacji systemu wykrywania i lokalizacji wyładowań atmosferycznych PERUN (etap II); wymieniono sprzęt komputerowy na stacjach synoptycznych PSHM;
- wyznaczono strefy zalewu powstałe w wyniku awarii lub katastrofy budowli piętrzącej na pięciu wytypowanych zaporach; rozbudowano oprogramowanie do gromadzenia, przetwarzania i wymiany danych; zorganizowano spotkania związane z bezpieczeństwem budowli piętrzących; opracowano raport o stanie technicznym budowli piętrzących w Polsce; opracowano „Wytyczne kontroli bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę”, które zostały skonsultowane z instytucjami bezpośrednio zaangażowanymi w wykonywanie zadań związanych z eksploatacją i oceną budowli piętrzących;
- w ramach usuwania szkód powodziowych powstałych w 2014 r. w aparaturze pomiarowej oraz w infrastrukturze pomiarowej i teletechnicznej państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej m.in. wymieniono kabel zasilająco-transmisyjny do ADCP w Dziale Służby Pomiarowo-Obserwacyjnej w Krakowie; odbudowano stanowiska łat wodowskazowych na 18 stacjach wodowskazowych; odbudowano dojścia do stanowisk łat wodowskazowych na ośmiu stacjach, przebudowano stanowiska łat wodowskazowych na jednej stacji, odbudowano konstrukcję nośną czujnika stanu wody na trzech stacjach; zakupiono nowy wyciąg mostowy wraz z wyposażeniem nowy młynek hydrometryczny wraz z wyposażeniem;
- wykonano pomiary, badania i oceny stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa dla 549,755 km wałów przeciwpowodziowych (przeprowadzono badania, pomiary terenowe, opracowano wyniki badań i pomiarów, które zostały przekazane administratorom wałów oraz KZGW) w ramach umowy nr 48/DE/2014;
- wykonano pomiary, badania i oceny stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa dla 27,287 km wałów przeciwpowodziowych (przeprowadzono badania, pomiary terenowe, opracowano wyniki badań i pomiarów, które zostały przekazane administratorom wałów oraz KZGW) w ramach umowy nr 55/DE/2014.

(dowód: akta kontroli str. 5-443)

W przypadku dwóch umów (nr 44/DE/2014, 55/DE/2014) kwota dotacji została wykorzystana w 100%. Kwota niewykorzystanych środków wyniosła:

- 102,9 tys. zł w przypadku umowy nr 44/DE/2014 na kwotę 2.897,1 tys. zł,
- 15,1 tys. zł w przypadku umowy nr 49/DE/2014 na kwotę 1.484,9 tys. zł

² Nr 44/DE/2014, 48/DE/2014, 49/DE/2014, 52/DE/2014.

- 0,4 tys. zł w przypadku umowy nr 52/DE/2014 na kwotę 427,5 tys. zł.

Niewykorzystane środki, we wszystkich trzech ww. przypadkach, zostały zwrócone na rachunek nadzorującego (KZGW) w terminie określonym umową, tj. do dnia 9 stycznia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 453-456)

Zgodnie z warunkami umów IMiGW zwrócił na rachunek dotującego odsetki bankowe od przekazanych środków pochodzących z dotacji w łącznej kwocie 14,1 tys. zł (w tym m.in. z tytułu dotacji udzielonej na podstawie umowy nr 44/DE/2014 – 7,4 tys. zł, umowy nr 48/DE/2014 – 5,1 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 444-452)

W trzech umowach przewidziano możliwość rozliczenia kosztów pośrednich w sposób uproszczony, bez konieczności wskazywania ich poszczególnych tytułów, z zastrzeżeniem, że w rozliczeniu rocznym koszty pośrednie nie mogły przekroczyć 30% kwoty wynagrodzeń osobowych i bezosobowych wraz z pochodnymi od tych wynagrodzeń, wypłaconych przez dotowanego w terminach określonych w umowach. Koszty pośrednie stanowiły:

- 26,9% kwoty wynagrodzeń osobowych i bezosobowych wraz z pochodnymi, wypłaconych w okresie od 26 maja do 31 grudnia 2014 r. w związku z realizacją umowy nr 48/DE/2014,
- 29,5% kwoty wynagrodzeń osobowych i bezosobowych wraz z pochodnymi, wypłaconych w okresie od 18 września do 31 grudnia 2014 r. w związku z realizacją umowy nr 55/DE/2014,
- 26% kwoty wynagrodzeń osobowych i bezosobowych wraz z pochodnymi od tych wynagrodzeń, wypłaconych przez Dotowanego w okresie 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. w ramach realizacji umowy nr 49/DE/2014.

Departament Ekonomiczny Ministerstwa Środowiska poinformował o przyjęciu rozliczenia wszystkich pięciu umów dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 5-443)

Szczegółowym badaniem objęto następujące dokumenty stanowiące podstawę rozliczenia umów:

- nr 44/DE/2014 – wszystkie faktury i inne dokumenty potwierdzające poniesienie wydatków na kwotę 2.897,1 tys. zł,
- nr 48/DE/2014 – badaniem objęto 61 faktur i 31 delegacji na łączną kwotę 498,2 tys. zł (netto) oraz wynagrodzenia na łączną kwotę 3.499,4 tys. zł, co stanowiło 80% wykorzystanych środków,
- nr 55/DE/2014 – badaniem objęto cztery faktury na kwotę 72,4 tys. zł, co stanowiło 21,5% wykorzystanych środków,
- nr 52/DE/2014 – badaniem objęto kopie dokumentów potwierdzających wykonanie 36 zadań (faktury, umowy z wykonawcami, protokoły odbioru robót) przekazanych wraz z rozliczeniem końcowym na łączną kwotę 427,6 tys. zł (tj. 100% rozliczonych środków).

Stwierdzono, że opisy wydatków na wszystkich fakturach oraz innych dokumentach były zgodne z fakturami i innymi dokumentami ujętymi w zbiorczych zestawieniach faktur i innych dokumentów, które załączono do rozliczenia dotacji. Kwoty wykazane

w opisie ww. dokumentów jako finansowanie z dotacji były zgodne z ujętymi w rozliczeniu.

(dowód: akta kontroli str. 505-518)

Badaniem kontrolnym objęto realizację zamówienia publicznego (udzielonego w trybie z wolnej ręki, w ramach umowy dotacji nr 44/DE/2014 r.) pt. *Zagęszczenie sieci stacji systemu wykrywania i lokalizacji wyładowań atmosferycznych PERUN (etap II)* na kwotę 999,5 tys. zł. Zamówienie zostało udzielone z wolnej ręki ponieważ dostawa mogła być zrealizowana tylko przez jednego wykonawcę z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze³ (art. 67 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁴).

W dniu 26.05.2014 r. do Prezesa UZP zostało złożone zawiadomienie o wszczęciu postępowania w trybie z wolnej ręki w dniu 23.05.2014 r.

W protokole z przeprowadzonych negocjacji (nr 2 z dnia 28 maja 2014 r.) stwierdzono, że w odniesieniu do przedmiotu zamówienia strony ustaliły m.in. zmianę prędkości wiatru z 0–240 km/h na 0–200 km/h oraz testy FAT wraz z instruktażem dla dwóch osób (a nie czterech).

Odnosnie wpływu dokonanej zmiany przedmiotu zamówienia na jego realizację (w tym w szczególności czy obniżenie wymagań środowiskowych, poprzez zmniejszenie prędkości wiatru, nie stanowi zagrożenia dla przydatności czujników oraz czy organizacja testów dla mniejszej liczby osób nie skutkowałą problemami w zakresie obsługi czujników i jednostki centralnej) Dyrektor IMiGW wyjaśnił m.in. że *w trakcie negocjacji IMiGW został poinformowany, że materiały dostarczone wraz z ofertą wstępną, na podstawie których został przygotowany opis przedmiotu zamówienia, zawierały błąd polegający na podaniu wartości odporności na wiatr. W rzeczywistości czujniki są odporne na wiatr wiejący z prędkością do 200 km/h a nie jak podano w materiałach informacyjnych 240 km/h. Biorąc pod uwagę klimatyczne warunki w Polsce, wymagana jest odporność czujnika na prędkość wiatru do 200 km/h, co nie stwarza zagrożenia dla wykorzystania przydatności i bezpieczeństwa czujników. Proponowane czujniki spełniają warunki środowiskowe. Organizacja testów dla mniejszej liczby osób nie skutkowałą problemami w zakresie obsługi czujników i jednostki centralnej, ponieważ dwie osoby uczestniczące w testach FAT i instruktażu przekazały całość pozyskanej wiedzy pozostałym członkom zespołu serwisowego systemu PERUN.*

Stwierdzono, że ogłoszenie o udzieleniu przedmiotowego zamówienia zostało przekazane Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich w dniu 3 lipca 2014 r., podczas gdy umowa na realizację zamówienia została zawarta w dniu 23 czerwca 2014 r.

Dyrektor IMiGW wyjaśnił m.in. że umowa z wybranym wykonawcą (Vaisala Oyj z siedzibą w Finlandii) została podpisana przez wykonawcę w dniu 23 czerwca 2014 r. i dostarczona do zamawiającego drogą pocztową w dniu 25 czerwca 2014 r. Po sprawdzeniu poprawności zawartej umowy pod względem formalno-prawnym,

³ Przedmiotem zamówienia była m.in. dostawa trzech sensorów typu TLS200 na wyznaczone lokalizacje do systemu PERUN wraz z częściami towarzyszącymi i oprogramowaniem. W uzasadnieniu postępowania z wolnej ręki stwierdzono, że zakup produktu TLS200 (który jest chroniony przez amerykańskie patenty i używa zastrzeżonych formatów danych oraz jest kompatybilny z centralnym procesorem systemu detekcji wyładowań IMiGW) to jedyne możliwe rozwiązanie do rozszerzenia sieci wykrywania systemu Perun przy jednoczesnej poprawie wydajności, oraz przy zachowaniu wszystkich funkcji i zapewnieniu gwarancji producenta. Format danych źródłowych z czujnika TLS200 jest używany jako podstawowa informacja do obliczenia położenia. Jest ona zastrzeżona przez producenta, co powoduje brak możliwości uzyskania takiego lub kompatybilnego urządzenia od innych dostawców.

⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 907 z późn. zm.

umowa w dniu 1 lipca 2014 r. została przekazana do Biura zamówień publicznych. Reasumując, ogłoszenie o zawarciu umowy z wybranym wykonawcą zostało przesłane do publikacji niezwłocznie po zawarciu umowy, tj. 3 lipca 2014 r., co spełnia wymagania art. 95 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych oraz art. 43 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/17/WE.

(dowód: akta kontroli str. 543-701)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

Przystępowanie przez IMiGW do realizacji zadań oraz zaciąganie zobowiązań przed podpisaniem umów dotacyjnych wiązało się z ryzykiem poniesienia ze środków własnych wydatków związanych z realizacją zadań.

IMiGW przystąpił do realizacji wszystkich pięciu zadań przed podpisaniem umów dotacyjnych, a w przypadku czterech (z pięciu) zadań objętych umowami dotacyjnymi wydatkował środki na ich realizację przed podpisaniem umów.

Dyrektor IMiGW wyjaśnił m.in. że w odniesieniu do umów dotacji dotyczących ustawowej działalności państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej (umowa dotacji nr 44/DE/2014 oraz umowa dotacji nr 52/DE/2014) IMGW znając istniejące realia w zakresie procedowania spraw związanych z przyznawaniem Instytutowi środków finansowych przeznaczonych na działalność PSHM (długotrwały proces uzyskiwania decyzji Ministra Finansów przyznających fundusze z odpowiedniej rezerwy celowej budżetu państwa, a następnie długotrwały proces przygotowywania i podpisywania umów dotacji – od momentu złożenia przez IMGW wniosku o przyznanie funduszy na określony cel) jest zmuszony zaciągać zobowiązania przed podpisaniem tego typu umów dotacji z uwagi na konieczność dysponowania niezbędnym czasem na realizację poszczególnych zadań przewidzianych do sfinansowania ze środków przedmiotowych dotacji. Zadania finansowane ze środków wskazanych powyżej dotacji muszą być realizowane przez IMGW- PIB zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych, a ich realizacja musi zostać całkowicie zakończona w danym roku budżetowym. W związku z powyższym Zamawiający (w tym przypadku IMGW) musi dysponować odpowiednim czasem na przygotowanie i przeprowadzenie procedury postępowań o udzielenie zamówień publicznych (najczęściej w trybie przetargów nieograniczonych) zgodnie z obowiązującymi w kraju przepisami. Natomiast po wyłonieniu przez IMGW wykonawców (dostawców) i podpisaniu z nimi umów na realizację poszczególnych zadań konieczny jest odpowiedni czas na właściwe wykonanie przedmiotowych zadań. Wiele zadań wykonywanych przez zewnętrznych wykonawców (dostawców) na potrzeby działalności PSHM, z uwagi na specyfikę działalności PSHM i indywidualne potrzeby służby PSHM, charakteryzuje się znacznym stopniem komplikacji i wymaga odpowiednio długiego czasu realizacji od momentu podpisania umowy z wykonawcą (dostawcą) do odbioru dostaw, usług i robót wykonanych na rzecz PSHM. Fundusze z rezerwy celowej budżetu państwa pn. „Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych” są wykorzystywane przez IMGW od 2008 roku. IMGW informuje, iż każdorazowo wnioskując do Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej i Ministerstwa Środowiska o przyznanie środków na realizację zadań w ramach procesu odtwarzania majątku PSHM oraz procesu usuwania szkód i strat powodziowych musiał liczyć się z długotrwałym procesem przyznawania funduszy na przedmiotowe cele i potrzeby. (...) Instytut musi realizować prace i zadania w ramach procesu odtwarzania majątku PSHM oraz procesu usuwania szkód i strat powodziowych w infrastrukturze pomiarowej i teletechnicznej wykorzystywanej przez PSHM z uwagi na konieczność utrzymania ciągłości działania i prawidłowego funkcjonowania państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej, m.in. w zakresie prowadzonej osłony meteorologicznej

i hydrologicznej państwa i społeczeństwa, a zatem z uwagi na konieczność realizacji przez IMGW ustawowych zadań państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej, o których mowa w art. 102-104 ustawy z dnia 18 lipca 2001 roku Prawo wodne. Na podstawie ustawy Prawo wodne, jednostką wypełniającą zadania państwowej służby do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących jest IMGW (...) Przepisy tej ustawy powierzają wyłącznie państwowej służbie do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących przypisaną do IMGW dokonywanie pomiarów i badań pozwalających wykonywać oceny stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa budowli piętrzących oraz oceny stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa budowli piętrzących. Szeroki zakres realizowanych zadań i obowiązki ustawowe nałożone na państwową służbę do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących implikują potrzebę rozpoczęcia prac przed podpisaniem stosownych umów dotacji, ale zawsze po otrzymaniu z KZGW w trybie roboczym informacji o decyzji Ministra Finansów w sprawie przyznania wnioskowanych środków. Na podstawie powyższego IMGW przyjmuje, że środki finansowe są zabezpieczone w budżecie państwa i może przystępować do realizacji prac. (...) Do realizacji zadań przewidzianych w ramach procesu odtworzenia majątku PSHM w 2014 roku IMGW przystąpił na podstawie informacji otrzymanej z KZGW o wydaniu w dniu 24.02.2014 r. decyzji Ministra Finansów w sprawie przyznania Instytutowi funduszy z rezerwy celowej budżetu państwa pn. „Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych” na przedmiotowy cel. Powyższą informację IMGW-PIB otrzymywał z KZGW przy piśmie (...) z dnia 03.03.2014 r. Do realizacji zadań przewidzianych w ramach procesu usuwania szkód i strat powodziowych w infrastrukturze pomiarowej i teletechnicznej wykorzystywanej przez PSHM powstałych w maju 2014 roku IMGW-PIB przystąpił na podstawie informacji otrzymanej z Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej o wydaniu w dniu 31.07.2014 r. decyzji Ministra Finansów w sprawie przyznania Instytutowi funduszy z rezerwy celowej budżetu państwa pn. „Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych” na przedmiotowy cel. Powyższą informację IMGW-PIB otrzymywał z KZGW przy piśmie (...) z dnia 08.08.2014 r.

W odniesieniu do umów dotacji nr 48/DE/2014, nr 49/DE/2014 oraz nr 55/DE/2014 informuję, iż na podstawie ustawy Prawo wodne jednostką, która może wykonywać badania i pomiary budowli piętrzących będących własnością Skarbu Państwa, jest państwowa służba do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących, którą pełni Ośrodek Technicznej Kontroli Zapor IMGW-PIB. Jednocześnie ustawa Prawo wodne wskazuje, że finansowanie działań służby jest finansowane ze środków pozostających w dyspozycji Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. IMGW-PIB zobowiązany jest przepisami ustawy do wykonywania określonych działań.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia, w szczególności:

- wskazanie, że podstawę do rozpoczęcia realizacji umów stanowiły przekazywane przez KZGW informacje o wydaniu przez Ministra Finansów decyzji o przyznaniu Instytutowi funduszy z odpowiedniej rezerwy celowej,
- stwierdzenie, że w przypadku dotacji nr 48/DE/2014 oraz nr 55/DE/2014 koszty ponoszone były od dnia wydania decyzji Ministra Finansów w sprawie przyznania środków, czyli odpowiednio od 26 maja 2014 r. i 18 września 2014 r.

a także stwierdzenie, że wspomniane umowy realizowane są co roku, a zmienia się jedynie ich zakres rzeczowy, NIK wskazuje, że decyzja Ministra Finansów o przyznaniu dotacji nie może stanowić podstawy do rozpoczęcia realizacji zadania przez IMiGW, w tym wydatkowania środków, ponieważ właściwym i bezpośrednim

adresatem decyzji Ministra Finansów jest dysponent części budżetu państwa, tj. Minister Środowiska, który następnie zawiadamia Prezesa KZGW o zmianie w planie finansowym KZGW wynikającej z decyzji Ministra Finansów. Na podstawie tej decyzji Prezes KZGW może przekazać (poprzez umowę dotacji) środki na sfinansowanie zadania realizowanego przez IMiGW. Oznacza to, że do czasu zawarcia umowy dotacji, która określa szczegółowy zakres rzeczowy zadania, IMiGW nie ma podstawy do rozpoczęcia realizacji zadania. Rozpoczęcie realizacji zadania przed podpisaniem umowy, bez potwierdzenia przez KZGW oraz Ministerstwo Środowiska zakresu rzeczowego zadania, wiąże się z ryzykiem braku pokrycia środkami z dotacji całego zakresu rzeczowego realizowanego zadania i poniesienia ze środków własnych wydatków związanych z realizacją zadań.

(dowód: akta kontroli str. 5-443, 521-542)

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 Kontroli⁵, odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

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 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 17 kwietnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Dyrektor
Departamentu Środowiska

Anna Krzywicka

Kontroler

Dariusz Łyszkiewicz
Główny specjalista k.p.

⁵ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 z późn. zm.

