



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Środowiska

KSI.410.001.03.2016
P/16/001

Tekst jednolity*

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

- * Uwzględniono zmiany wprowadzone Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 9 maja 2016 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2015 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	1. Halina Błaszczuk, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 96886z dnia 5 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Izabella Krawczyk, główny specjalista k.p., upoważnienie nr 96885 z dnia 5 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej, zwany dalej „RZGW”, ul. Tama Pomorzańska 13A, 70-030 Szczecin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Kreft, Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej od dnia 1 lutego 2000 r. (dowód: akta kontroli str.6-8)

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015 w części 22 – Gospodarka wodna przez RZGW w Szczecinie.

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych¹,
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2015.

Uzyskane w 2015 r. przez RZGW w Szczecinie dochody wyniosły 335,6 tys. zł, a zrealizowane wydatki budżetu państwa – 17.035,8 tys. zł. W ramach budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 124,8 tys. zł.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej uzasadnienie

W ocenie² Najwyższej Izby Kontroli w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Szczecinie (dysponent III stopnia) wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 22 – Gospodarka Wodna było zgodne z przyjętymi założeniami w zakresie dochodów i wydatków. Zaplanowane do realizacji działania, z wyjątkiem oceny stanu

¹ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., kontrola dochodów budżetowych w części 22 – Gospodarka wodna została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 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.

technicznego budowli i budynków³, zostały wykonane. Poniesione wydatki z budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich pozwoliły na osiągnięcie zakładanych efektów rzeczowych. NIK natomiast stwierdza, że ustalone w kontrolowanej jednostce mechanizmy kontroli zarządczej nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, m.in. ze względu na niekompletność i brak aktualizacji dokumentacji systemu kontroli zarządczej.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji dochodów budżetowych. Na podstawie szczegółowego badania próby wydatków ustalono, że zostały one poniesione w granicach planu finansowego. W badanej próbie nie stwierdzono wydatków nielegalnych, niecelowych i niegospodarnych. Środki z rezerw celowych zostały wykorzystane na zadania zgodne z celem ich utworzenia. W zakresie projektów realizowanych z budżetu środków europejskich poziom osiągniętych wskaźników nie wskazywał na ryzyko nieterminowego ich zakończenia.

Dane wykazane w rocznych sprawozdaniach, sporządzonych przez RZGW w Szczecinie, w części 22 – Gospodarka wodna:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- 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 EFTA⁴, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),

a także zawarte w:

- rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- sprawozdaniach finansowych za IV kwartał 2015 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. Podstawą sporządzenia sprawozdań była ewidencja prowadzona w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym, niezawierającego jednak wszystkich wymaganych elementów/czynności określonych w aktach prawnych i regulacjach wewnętrznych oraz obowiązujących standardach. Ustalone mechanizmy kontroli nie działały skutecznie i nie zdołały zapobiec stwierdzonym nieprawidłowościom.

W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na:

- nieprzeksięgowaniu z konta 221 – *Należności z tytułu dochodów budżetowych* na konto 226 – *Długoterminowe należności budżetowe* dochodów w kwocie 1.312,5 tys. zł dotyczących należności rozłożonych na raty, których termin płatności przypadał na 2016 r.;

³ Według klasyfikacji budżetu zadaniowego – działanie 12.5.2.2.

⁴ Europejskie Porozumienie o Wolnym Handlu.

- niepodjęciu rzetelnych działań w celu wyegzekwowania od wykonawcy przedmiotu zamówienia stosownej dokumentacji, przed wypłaceniem mu wynagrodzenia w kwocie 86,2 tys. zł;
- braku planu zamówień i nieprowadzeniu rejestru udzielonych zamówień publicznych;
- niezrealizowaniu wniosku pokontrolnego NIK sformułowanego po kontroli „Wykonanie budżetu państwa w 2007 r.” dotyczącego określenia w procedurach kontroli zarządczej (tj. w „Instrukcji obiegu i kontroli dowodów księgowych”) terminów postępowania ze wszystkimi dowodami, w tym określenia terminów granicznych księgowania dowodów do właściwych okresów sprawozdawczych.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Dochody budżetowe, określone w planie finansowym RZGW w Szczecinie na 2015 r. w kwocie 82,0 tys. zł zostały zrealizowane w łącznej kwocie 335,6 tys. zł. Były one ponad czterokrotnie wyższe od planowanych, tj. o 253,6 tys. zł. W porównaniu do 2014 r. uzyskane dochody były wyższe o 137,1 tys. zł, tj. o 69,2%. Głównym źródłem uzyskanych dochodów były środki z tytułu kar umownych za opóźnienia w realizacji kontraktów, których nie można było przewidzieć na etapie planowania. Wpływy z tego tytułu stanowiły dominujący udział w strukturze zrealizowanych dochodów i wyniosły 276,5 tys. zł (82,4%). Wyższe były także wpływy z opłat z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 809)

Według sprawozdania Rb-27 należności pozostałe do zapłaty na koniec 2015 r. wyniosły 1.927,4 tys. zł, w tym 1.312,5 tys. zł stanowiły należności rozłożone na raty (pięć rat płatnych co miesiąc w okresie styczeń – maj 2016 r.).

W RZGW w Szczecinie nie było opracowanych procedur regulujących zasady rozkładania na raty i umorzenia należności.

(dowód: akta kontroli str. 1228-1230)

Główna Księgowa wyjaśniła, że „w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej nie ma opracowanych własnych procedur umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności. W przypadkach wystąpienia konieczności dokonania umorzenia, odraczania lub rozkładania na raty należności stosowane są zapisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (...) w zakresie dot. wymienionych działań.”

W 2015 r. w RZGW w Szczecinie nie wystąpiły należności, które uległy przedawnieniu. Nie umarzano także należności.

(dowód: akta kontroli str. 797-801, 809)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej dochodów budżetowych stwierdzono następującą nieprawidłowość.

W księgach rachunkowych 2015 r. nieprawidłowo ujęto należności w kwocie 1.312,5 tys. zł. Przedmiotowa kwota dotycząca należności rozłożonych na raty, których termin spłaty przypadał na 2016 r., została zaewidencjonowana na koncie 221 – *Należności z tytułu dochodów budżetowych*, zamiast na koncie 226 – *Długoterminowe należności budżetowe*.

Było to niezgodne z zasadami funkcjonowania ww. kont, określonymi w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁵.

Główna księgowa RZGW wyjaśniła, że ww. należności uznano jako należności krótkoterminowe, ponieważ „długoterminowe należności budżetowe są to tylko te należności, które są wymagalne po 12 miesiącach od dnia bilansowego. Zatem, jeśli dniem bilansowym jak w tym przypadku jest 31 grudnia 2015 r. to należności będzie miała status długoterminowy jeśli pierwszy termin wymagalności przypadać będzie dopiero 1 stycznia 2017 r. W przypadku przedmiotowej należności termin wymagalności przypada na dzień 16 maja 2016 r., co zdecydowało o zaliczeniu tej należności do krótkoterminowych należności budżetowych.”

(dowód: akta kontroli str. 1228-1230)

Zgodnie z określonymi w załączniku nr 3 do ww. rozporządzenia Ministra Finansów, zasadami funkcjonowania konta 226, na stronie Ma tego konta ujmuje się w szczególności przeniesienie należności długoterminowych do krótkoterminowych w wysokości raty należnej na dany rok, w korespondencji z kontem 221. W związku z tym, zdaniem NIK, należności rozłożone na raty z terminem płatności wyznaczonym na 2016 r. powinny zostać zaksięgowane w księgach rachunkowych 2015 r. na koncie 226, a dopiero w 2016 r. powinno nastąpić ich przeksięgowanie na konto 221.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Wydatki budżetu państwa

Wydatki budżetowe, określone pierwotnie w planie finansowym RZGW w Szczecinie (dysponent III stopnia) w kwocie 13.788,0 tys. zł zostały w trakcie roku zwiększone per saldo o 5.018,4 tys. zł, (tj. o 36,4 %) i według planu po zmianach wyniosły 18.806,4 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały głównie ze zwiększenia planu wydatków RZGW w Szczecinie z rezerw celowych budżetu państwa o łączną kwotę 4.005,9 tys. zł.

Zrealizowane w 2015 r. wydatki wyniosły 17.035,8 tys. zł, tj. 90,6 % planu po zmianach. W porównaniu do 2014 r. wydatki były niższe o 8.027,7 tys. zł, tj. o 32,0%.

(dowód: akta kontroli str. 357-360, 795, 814, 815-819)

Środki pochodzące z poszczególnych pozycji rezerw celowych zostały wykorzystane w łącznej kwocie 3.606,7 tys. zł (tj. 90,0% kwoty uruchomionej z tych rezerw) następująco:

- poz. 4 – *Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych* – 2.737,2 tys. zł, tj. 88,2% planu po zmianach, przeznaczono na sfinansowanie: prowadzenia osłony przeciwpowodziowej w sezonie zimowym 2015 r. (1.392,6 tys. zł); udrożnienia koryta rzeki Studnicy, dostosowanie infrastruktury cumowniczej na nabrzeżach w NW Gozdowice, inwentaryzację części nadwodnej budowli regulacyjnych na rzece Odrze na wybranych odcinkach (197,5 tys. zł); realizację innych zadań związanych przeciwdziałaniem powodzi m.in. poprawę przepływu wód powodziowych z jeziora Dąbie w okresie zimowym (1.147,1 tys. zł);

⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 289 ze zm.

- 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 (...) – 23,4 tys. zł, tj. 100% planu, przeznaczono na współfinansowanie projektu realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 (PO IiŚ 2007-2013), tj. remontu i modernizacji zabudowy regulacyjnej na Odrze granicznej w celu zapewnienia zimowego lodołamania – prace przygotowawcze;*
- poz. 59 – *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej – 846,1 tys. zł, tj. 96,2% planu po zmianach, przeznaczono na sfinansowanie: prowadzenia akcji lodołamania i pogotowia lodowego na rzece Odrze w okresie od 1 stycznia – do 15 marca 2015 r. (350,0 tys. zł); organizacji i przeprowadzenia działań informacyjnych i promocyjnych (wraz z konsultacjami społecznymi) projektu aktualizacji planu gospodarowania wodami w obszarze działania RZGW w Szczecinie (100,0 tys. zł); opracowania projektu warunków korzystania z wód zlewni rzeki Wieprzy (156,8 tys. zł); opracowania strategicznych ocen oddziaływania na środowisko warunków korzystania z wód Lewobrzeżnej Zlewni Dolnej Odry oraz Zlewni Iny (167,9 tys. zł); przeglądu i weryfikacji wód wrażliwych obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych na obszarze działania RZGW w Szczecinie (71,4 tys. zł).*

Ze środków rezerwy celowej poz. 59 nie wykorzystano kwoty 33,2 tys. zł na wykonanie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko dla przygotowanych, przez RZGW w Szczecinie i Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych (WZMiUW), projektów planów utrzymania wód. Natomiast ze środków rezerwy celowej poz. 4 nie wykorzystano ok. 12% środków (365,9 tys. zł) na osłonę przeciwpowodziową w sezonie zimowym.

(dowód: akta kontroli str. 747-748)

Dyrektor RZGW w Szczecinie wyjaśnił, że niepełne wykorzystanie środków z rezerwy celowej poz. 4 spowodowane było warunkami atmosferycznymi. Łagodna zima i brak występowania zjawisk lodowych na rzece Odrze granicznej skutkowało pozostawianiem lodołamaczy jedynie w tzw. pogotowiu lodowym. W związku z tym wydatki nie były tak wysokie jak w przypadku podejmowania czynnej akcji lodołamania.

(dowód: akta kontroli str. 1231-1235)

W kwestii niewykorzystania środków z rezerwy celowej poz. 59 na wykonanie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko Dyrektor RZGW wyjaśnił, że zadanie „pn. „Strategiczne oceny oddziaływania na środowisko” było w przypadku RZGW w Szczecinie jednym z elementów całego zadania pn. „Opracowanie projektu dokumentu pod nazwą Plan utrzymania wód obejmujących obszar działania RZGW w Szczecinie wraz z przeprowadzeniem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla tego dokumentu”. RZGW w Szczecinie wielokrotnie informował przedstawicieli KZGW, iż w ramach zawartej umowy z Wykonawcą – Wykonawca realizował całość zadania w postaci Planu Utrzymania Wód dla naszego regionu wodnego, w którego skład wchodziła strategiczna ocena oddziaływania na środowisko tego dokumentu, a także uzgodnienia Planu z właściwymi Marszałkami Województw i Prezesem KZGW. Tym samym, do czasu zakończenia realizacji zadania, jego odbioru i wystawienia faktury przez Wykonawcę, RZGW nie mógł zrealizować zalecenia przesłania opłaconej faktury za realizację zadania. Czynność

ta została dokonana przez nas dopiero po odbiorze, który odbył się w dniu 22 grudnia 2015 r. – co oznacza, że w ciągu pozostałych w grudniu 6 dni roboczych do końca roku nie znaleźliśmy uzasadnienia dla wydatkowania przyznaných wbrew oczekiwaniom środków, z uwagi także na fakt posiadania jeszcze wolnych środków budżetowych, o czym także informowaliśmy KZGW, przed przekazaniem środków finansowych.”

(dowód: akta kontroli str. 1231-1233)

Szczegółowym badaniem objęto wydatki w łącznej kwocie 2.238,7 tys. zł, tj. 62,5 % środków wykorzystanych z poz. 4 i poz. 59 rezerw celowych budżetu państwa, z tego:

- ze środków rezerwy celowej poz. 4 zbadano poniesione wydatki w kwocie 1.392,6 tys. zł na prowadzenie osłony przeciwpowodziowej w sezonie zimowym 2015 r., tj. w okresie od 1 stycznia do 15 marca 2015 r. oraz na obsługę eksploatacyjną lodołamaczy w grudniu 2015 r.;
- ze środków rezerwy celowej poz. 59 zbadano poniesione wydatki w kwocie 846,1 tys. zł na realizację pięciu zadań, w tym prowadzenie akcji lodołamania i pogotowia lodowego na rzece Odrze od stycznia do marca 2015 r. (350,0 tys. zł); opracowanie projektu warunków korzystania z wód zlewni rzeki Wieprzy (156,8 tys. zł); opracowanie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko warunków korzystania z wód: Lewobrzeżnej Zlewni Dolnej Odry oraz Zlewni Iny (167,9 tys. zł).

Zmiany w planie finansowym, polegające na zwiększeniu planu wydatków budżetowych jednostki o środki pochodzące z tych rezerw celowych, zostały wprowadzone po otrzymaniu przez RZGW w Szczecinie informacji Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej o zmianach w planie finansowym RZGW na 2015 r., wynikających z decyzji Ministra Finansów. Zwiększenie planu finansowego jednostki wynikało z faktycznych potrzeb. Otrzymane środki budżetowe zostały przeznaczone na realizację planowanych zadań, wykorzystane i wydatkowane w całości zgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 747-748)

Największy udział w strukturze wydatków według grup ekonomicznych, tj. 86,3% miały wydatki bieżące jednostki budżetowej zrealizowane w kwocie 14.699,7 tys. zł (89,6% limitu wydatków w tej grupie) W porównaniu do 2014 r. wydatki bieżące w 2015 r. były niższe o 7,6%. Niepełne wykorzystanie limitu wydatków wynikało z niższych wydatków na zakup usług remontowych (§ 4270), a także na podróże służbowe zagraniczne (§ 4420). Poza tym, w związku z wynegocjowaniem niższych cen w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego pn.: „*Lodołamanie na rzece Odrze, Warcie i Noteci w I kwartale 2015 r.*”, limit wydatków na zakup usług pozostałych (§ 4300) został wykorzystany w 87,0% planu po zmianach.

Dyrektor RZGW w Szczecinie odnośnie do niższego wykonania wydatków w stosunku do planu po zmianach wyjaśnił, że główną przyczyną były niższe niż planowano wydatki związane z zapewnieniem osłony przeciwlodowej w grudniu 2015 r., która po raz pierwszy była prowadzona przy użyciu własnej floty lodołamaczy. Ponadto późne przekazanie do RZGW lodołamaczy było przyczyną niewykonania wszystkich zaplanowanych remontów. Również problemy z wykonawcą niektórych prac remontowych na lodołamaczach i sporem pomiędzy RZGW a wykonawcą, w zakresie zasadności podnoszonych roszczeń, były przyczyną niepełnego wykorzystania środków. Z kolei niższe wykorzystanie środków

na zakup usług pozostały (§ 4300) wynikało z braku konieczności prowadzenia akcji łodolamania w I kwartale 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 814, 878)

W ramach grupy wydatków bieżących jednostki budżetowej, wynagrodzenia wyniosły 6.135,1 tys. zł, tj. 99,2% planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli 814)

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w RZGW w 2015 r.⁶ wyniosło 4.000,6 zł i w porównaniu do 2014 r. było niższe o 4,2 %, a przeciętne zatrudnienie⁷ wyniosło 105,3 osób i było o 2,5% wyższe (tj. o trzy osoby) w porównaniu do 2014 r.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto członków korpusu służby cywilnej w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego, wyniosło 4.115,9 zł i w porównaniu do 2014 r. było niższe o 6,1%, a przeciętne zatrudnienie na koniec 2014 r. wyniosło 67,4 osób i było wyższe o 5,1% (tj. o trzy osoby) w porównaniu do 2014 r.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń wynosiło 3.795,5 zł i w porównaniu do 2014 r. było niższe o 0,9%, a przeciętne zatrudnienie na koniec 2014 r. wyniosło 37,9 osób i było niższe o 1,8% w porównaniu do 2014 r.

Nie zostały przekroczone wielkości limitu wynagrodzeń osobowych, jak również limitu dodatkowego wynagrodzenia rocznego w poszczególnych grupach pracowników, według statusu zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str.102)

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w 2015 r. zrealizowane zostały w kwocie 131,9 tys. zł (91,4% planu po zmianach) i w porównaniu do 2014 r. były wyższe o 11,9 tys. zł, tj. o 9,9%. W RZGW zawarto 29 umów zleceń z 25 osobami fizycznymi, w tym sześć umów zleceń z pracownikami RZGW, a z 19 innymi osobami fizycznymi. Przedmiot umów zawartych z pracownikami RZGW w Szczecinie nie pokrywał się z zakresem ich obowiązków, a zadania były wykonywane po godzinach pracy.

(dowód: akta kontroli str. 102-103)

Zadania finansowane w ramach wydatków bieżących dotyczyły głównie działalności statutowej oraz jej obsługi i zostały zrealizowane zgodnie z planem.

(dowód: akta kontroli str. 795)

W 2015 r. wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 86,0 tys. zł (95,5% planu po zmianach), W strukturze wydatków według grup ekonomicznych ten rodzaj wydatków stanowił 0,5%. W porównaniu do 2014 r. wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2015 r. były wyższe o 25,2% z powodu większego zapotrzebowania na ubrania ochronne i robocze oraz obuwie dla pracowników jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 795)

W 2015 r. w ramach środków z budżetu państwa zrealizowano wydatki majątkowe w łącznej kwocie 2.250,0 tys. zł (97,5% planu po zmianach), w tym 23,4 tys. zł stanowiły wydatki na współfinansowanie programów realizowanych z budżetu środków europejskich. W strukturze wydatków według grup ekonomicznych ten rodzaj wydatków stanowił 13,2%. W porównaniu do 2014 r. wydatki majątkowe

⁶ Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

⁷ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

w 2015 r. były niższe o 75,2%. W 2014 r. wydatki majątkowe były dużo wyższe z powodu budowy lodołamaczy. Realizacja wydatków majątkowych z budżetu państwa w 2015 r. przebiegała zgodnie z planem, a przyczyną niższego wydatkowania środków było wynegocjowanie korzystniejszych cen w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych. I tak:

- w rozdziale 71078 – *Usuwanie skutków klęsk żywiołowych* § 6050 – *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych* wydatkowano kwotę 1.147,1 tys. zł (tj. 99,7% planu po zmianach), która została przeznaczona na realizację zadań związanych przeciwdziałaniem powodzi m.in. na poprawę przepływu wód powodziowych z jeziora Dąbie w okresie zimowym;
- w rozdziale 71018 – *Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej* § 6060 – *Zakupy inwestycyjne* wydatkowano kwotę 1.079,5 tys. zł (tj. 95,3% planu po zmianach), która została przeznaczona na zakupy: sprzętu specjalistycznego; infrastruktury sieciowej i serwerowej oraz sprzętu komputerowego i oprogramowania;
- w rozdziale 71018 § 6059 – *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych* (współfinansowanie projektów z udziałem środków europejskich) wydatkowano kwotę 23,4 tys. zł (tj. 100,0 % planu po zmianach), która została przeznaczona na współfinansowanie realizowanego w ramach PO IiŚ 2007-2013 projektu „Remont i modernizacja zabudowy regulacyjnej na Odrze granicznej w celu zapewnienia zimowego lodołamania – prace przygotowawcze”. Z tych środków sfinansowano dwa studia wykonalności dla zadań – prace modernizacyjne na Odrze granicznej w celu zapewnienia zimowego lodołamania oraz remont i modernizację zabudowy regulacyjnej na Odrze granicznej.

(dowód: akta kontroli str. 795)

W kontrolowanej jednostce przeprowadzono także badanie wydatków pod kątem gospodarności, legalności, celowości i rzetelności ich dokonania.

Szczegółowym badaniem objęto 65 dowodów (faktury, umowy itp.) na kwotę 6.588,9 tys. zł (tj. 38,7% poniesionych wydatków ogółem).

Wydatki te zostały przeznaczone na realizację ustawowych zadań RZGW w Szczecinie. W wyniku analizy przebiegu realizacji zadań sfinansowanych z ww. kwoty kontrolowanych wydatków, nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 820-824)

Badaniem objęto pięć postępowań o udzielenie zamówień publicznych, w tym trzy w trybie przetargu nieograniczonego o łącznej wartości zawartych umów brutto 656,4 tys. zł. RZGW w Szczecinie w ramach powyższych zamówień realizował zadania:

- *Obsługa eksploatacyjna lodołamaczy RZGW w Szczecinie na potrzeby lodołamania na rzece Odrze, Warcie i Noteci w I kwartale 2016 r.;*
- *Opracowanie Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko warunków korzystania z wód Lewobrzeżnej Zlewni dolnej Odry;*
- *Opracowanie wniosku o dofinansowanie oraz wykonanie studium wykonalności dla zadania „Remont i modernizacja zabudowy regulacyjnej na Odrze granicznej”, tj. zadania planowanego do sfinansowania ze środków PO IiŚ 2014-2020;*
- *Opracowanie wniosku o dofinansowanie oraz wykonanie studium wykonalności dla zadania „Prace modernizacyjne na Odrze granicznej w celu zimowego*

lodołamania”, tj. zadania planowanego do sfinansowania ze środków PO LiŚ 2014-2020;

- Wykonanie prac remontowych i przeglądów urządzeń na lodołamaczach RZGW w Szczecinie.

Wydatki poniesione w 2015 r. z tytułu udzielenia ww. zamówień wyniosły 316,3 tys. zł, w tym 124,8 tys. zł z budżetu środków europejskich i stanowiły odpowiednio 1,1% zrealizowanych wydatków budżetu państwa i 100% wydatków z budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 472-519, 520-567, 619-629)

W 2015 r. w RZGW w Szczecinie nie opracowano planu zamówień jak również nie prowadzono rejestru udzielonych zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 466-467)

W sporządzonym w dniu 25 stycznia 2016 r. sprawozdaniu Rb-28 według stanu na koniec 2015 r. wykazano zobowiązania w kwocie 541,4 tys. zł, które głównie dotyczyły dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi.

(dowód: akta kontroli str. 357-359)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

1. W RZGW w Szczecinie nie sporządzono na rok 2015 planu zamówień, a obowiązek opracowania takiego planu nie został określony w procedurach kontroli zarządczej. Nie prowadzono także rejestru udzielonych zamówień publicznych, pomimo że według obowiązującego w RZGW w Szczecinie regulaminu organizacyjnego⁸ do zakresu działania Zespołu ds. Zamówień Publicznych należało prowadzenie rejestru zamówień publicznych jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 466-467)

W kwestii nie opracowania planu zamówień Dyrektor RZGW w Szczecinie wyjaśnił, że „W obowiązującym aktualnie stanie prawnym brak jest przepisu, który obligowałby Zamawiających do sporządzania planu zamówień publicznych na dany rok budżetowy. Postanowień w tym względzie nie zawierają w szczególności przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, ani też ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Ustawodawca nie określił obowiązku sporządzania planu ani też celu, dla którego byłby on niezbędny. Wszelkie zasady jakimi musi kierować się Zamawiający udzielając zamówienia publicznego zostały określone w ustawie Prawo zamówień publicznych a jeżeli chodzi o wydatki publiczne – w ustawie o finansach publicznych. Znając i respektując te zasady unika się nieprawidłowości przy stosowaniu obu wskazanych regulacji prawnych, bez konieczności sporządzania planu zamówień publicznych. Oczwistym jest, że podmioty sektora finansów publicznych zobowiązane są do sporządzania planu finansowego i taki plan w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Szczecinie jest sporządzany (...). Skoro obowiązek jego sporządzania nie został narzucony Zamawiającemu przez ustawodawcę, a z przepisów nie wynika również czemu miałby on służyć, można zatem jedynie domniemywać, że mógłby on stanowić dla Zamawiającego np. całościową wiedzę o liczbie i wartości planowanych zamówień, ich celowości, terminach oraz trybach ich udzielenia. Należy zwrócić uwagę na fakt, że w większości realizowane przez

⁸ Zarządzenie nr 64/2014 Dyrektora RZGW w Szczecinie z dnia 31 grudnia 2014 r., zmienione zarządzeniem nr 53/2015 Dyrektora RZGW w Szczecinie z dnia 16 września 2015 r.

RZGW w Szczecinie zamówienia mają charakter powtarzalny, są to zamówienia niezbędne do realizacji zadań ustawowych jednostki Zamawiającej, o braku celowości dokonywania tych wydatków nie może być zatem mowy, jeżeli pojawiają się nowe, to są oczywiście niezbędne dla działania jednostki lub wykonywania zadań ustawowych a potrzeba ich zakupu ma odzwierciedlenie w planie finansowym. Co do ich wartości, to ustala się ją zgodnie z wymogami ustawy Prawo zamówień publicznych (...) stosując zasady wynikające z ustawy Prawo zamówień publicznych, w tym generalną zasadę, z której wynika zakaz dzielenia zamówienia na części lub zaniżania jego wartości w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy. (...) Z ustawy Prawo zamówień publicznych wynika również obowiązek sporządzania corocznego sprawozdania z udzielonych zamówień publicznych i przekazywania ich Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych, od niedawna w sprawozdaniach tych wykazuje się również zamówienia nie objęte obowiązkiem stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych – w tym zamówienia poniżej 30.000 euro. Lektura tych sprawozdań również daje Zamawiającemu wiedzę o zakresie ilości o rodzaju zamówień udzielanych corocznie przez jednostkę. Reasumując, Zamawiający nawet dobrowolnie nie sporządzając planu zamówień, ma pełną wiedzę na temat realizowanych w jednostce zamówień.”

(dowód: akta kontroli str. 423-424)

W ocenie NIK, regulacje wewnętrzne stanowią jeden z elementów kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹ (ufp). Brak tych regulacji w zakresie udzielania zamówień publicznych lub ich zbyt mała szczegółowość stwarzają warunki do nieracjonalnego wydatkowania środków publicznych, a zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt ufp wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Dochowaniu tych zasad służy m.in. planowanie zamówień publicznych, poprzedzone rzetelną identyfikacją potrzeb jednostki oraz udokumentowaną analizą kosztów i korzyści. Normatywny charakter planu zamówień publicznych wynika m.in. z art. 32 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹⁰ (dalej upzp), regulującego zasady rzetelnego obliczenia wartości szacunkowej zamówień oraz zakazu podziału zamówień w celu niestosowania przepisów ustawy, art. 5 ust. 3 omawianej ustawy, w związku z art. 13 (ogłoszenia informacyjne o zamówieniach planowanych w terminie następnych 12 miesięcy) oraz art. 4 pkt 8 tej ustawy (próg kwotowy stosowania ustawy). Jeżeli chodzi o zamówienia, których udzielenie nie podlega przepisom ustawy upzp, to o obowiązku ich planowania decyduje kierownik jednostki, tymczasem w ocenie NIK nie jest możliwe racjonalne wydatkowanie środków publicznych bez ujęcia w planie zamówień również tych zamówień. Plan zamówień daje kierownikowi jednostki całościową wiedzę o liczbie i wartości planowanych przez jednostkę zamówień, terminach oraz trybach ich udzielenia, co jest niezbędne dla sprawowania rzetelnej kontroli zarządczej. Sprawozdanie o udzielonych zamówieniach publicznych, sporządzane corocznie przez jednostkę, zawiera informacje post factum i nie daje kierownikowi jednostki wiedzy o zamówieniach planowanych do udzielenia w danym roku budżetowym. Należy także zauważyć, że ocena NIK w ww. zakresie znalazła odzwierciedlenie we wniosku systemowym de lege ferenda sformułowanym po kontroli „Udzielanie zamówień publicznych na usługi zewnętrzne przez podmioty sektora publicznego”¹¹.

⁹ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

¹⁰ Dz.U. z 2015 r., poz. 2164.

¹¹ Informacja o wynikach kontroli (LWA-4113-003-00/2014).

Wniosek zmierzający do wprowadzenia obowiązku sporządzenia przez jednostki sektora finansów publicznych rocznych planów zamówień publicznych niezależnie od wartości zamówienia został wykorzystany w procesie opracowania projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz zmianie niektórych innych ustaw z dnia 13 marca 2016 r., poprzez dodanie art. 13a.

2. W RZGW dokonano podziału na części zamówienia dotyczącego obsługi eksploatacyjnej ośmiu lodołamaczy, będących w posiadaniu RZGW w Szczecinie, na potrzeby lodołamania na rzece Odrze, Warcie i Noteci. W dniu 27 listopada 2015 r. poprzez zawarcie umowy nr 103/2015 Dyrektor RZGW udzielił zamówienia publicznego na wykonywanie ww. obsługi lodołamaczy w grudniu 2015 r. (wartość prac określonych umową ustalono na 139,5 tys. zł). Zamówienie to zostało udzielone na podstawie art. 4 pkt 8 upzp bez stosowania przepisów tej ustawy. Natomiast 24 grudnia 2015 r. Dyrektor RZGW, po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, zawarł umowę nr 154/2015 na wykonywanie obsługi lodołamaczy w okresie od 1 stycznia do 15 marca 2016 r. na kwotę 338,3 tys. zł.

Wykonawcą usług określonych ww. umowami był ten sam kontrahent.

Dyrektor RZGW wyjaśnił, m.in. że „(...) RZGW Szczecin działało zgodnie z opinią radcy prawnego (...), która wskazywała na brak możliwości ogłoszenia jednego przetargu nieograniczonego na usługę pełnioną na przełomie roku 2015 (1-31 grudnia) i 2016 r., w wyniku którego zaciągnięte zostałoby zobowiązanie wykraczające poza roczny plan finansowy jednostki. Wobec otrzymanej opinii RZGW w Szczecinie zaprosił trzy firmy do złożenia oferty na usługę obsługi eksploatacyjnej lodołamaczy w grudniu 2015 r. W ramach rozstrzygnięcia, wyłoniona została firma (...), z którą została podpisana umowa nr 103/2015. Aby móc zapewnić usługę obsługi lodołamaczy również w okresie od 1 stycznia do 15 marca 2016 r. (w nowym roku budżetowym), w dniu 14 grudnia 2015 r. wszczęto postępowanie przetargowe (...).”

Należy zwrócić uwagę, że radca prawny w swojej opinii sugerował ewentualne rozważenie zaciągnięcia zobowiązania, tytułem obsługi eksploatacyjnej lodołamaczy, wykraczającego poza roczny plan finansowy przy zastosowaniu argumentacji, że realizacja obsługi eksploatacyjnej lodołamaczy jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki.

W ocenie NIK, biorąc pod uwagę, że zapewnienie obsługi lodołamaczy jest w okresie zimowym procesem ciągłym, w RZGW należało podjąć działania zmierzające do zebrania dokumentacji potwierdzającej ten fakt lub też działania w celu uzyskania, w stosownym czasie, decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania. Ten rodzaj usług jest realizowany w każdym roku. I tak umowa na wykonanie lodołamania w I kwartale 2015 r. zawarta była 8 grudnia 2014 r. Przed podpisaniem tej umowy RZGW otrzymał (5 grudnia 2014 r.) decyzję o zapewnieniu finansowania tego zadania. Dlatego też przywołana wyżej argumentacja Dyrektora RZGW w kwestii braku możliwości przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego obejmującego wykonanie obsługi eksploatacyjnej lodołamaczy w okresie od 1 grudnia 2015 r. do 15 marca 2016 r. pozostaje w sprzeczności z podjętymi działaniami. Należy bowiem zwrócić uwagę, że zawierając umowę nr 154/2015 w dniu 24 grudnia 2015 r. Dyrektor RZGW faktycznie zaciągnął zobowiązanie wykraczające poza plan finansowy jednostki na 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1134-1141, 1231, 1236-1237, 1239-1241, 1359-1362, 1387-1389, 1457-1462, 1792-1867)

3. Dyrektor RZGW, zatwierdzając w dniu 30 grudnia 2015 r. wypłatę wynagrodzenia w kwocie 86,2 tys. zł Wykonawcy prac remontowych i przeglądów urządzeń na lodołamaczach, nie wyegzekwował od tegoż wykonawcy dostarczenia dokumentacji potwierdzającej m.in. fakt, iż wszystkie montowane urządzenia lub części zamienne i użyte materiały posiadają stosowne certyfikaty, deklaracje zgodności, atesty, karty pomiarów, karty gwarancyjne oraz inne dokumenty wymagane przepisami prawa lub normami branżowymi.

Dyrektor RZGW w Szczecinie zawarł 3 listopada 2015 r. umowę nr 85/2015 z Wykonawcą usługi „Wykonanie prac remontowych i przeglądów urządzeń na lodołamaczach RZGW w Szczecinie” na kwotę 88,0 tys. zł. Stosownie do § 3 umowy odbiór przedmiotu umowy przez Zamawiającego, powinien zostać potwierdzony końcowym protokołem odbioru podpisanym przez strony umowy. W toku odbioru prac zamawiający powiadomił Wykonawcę (14 grudnia 2015 r.) o wadach wykonania przedmiotu umowy, wyznaczając termin ich usunięcia. Natomiast Wykonawca żądał od RZGW wynagrodzenia za wykonane prace dodatkowe. W dniu 18 grudnia 2015 r. obie strony podpisały końcowy protokół odbioru, w którym wskazano m.in., iż Wykonawca proponuje obniżenie wartości wynagrodzenia do kwoty 86,2 tys. zł z powodu nieusunięcia usterek. Do tego protokołu 23 grudnia 2015 r. podpisano aneks, zgodnie z którym Dyrektor RZGW zobowiązał się do zapłaty 86,2 tys. zł (jako kwoty nieuwzględniającej prac dodatkowych), a Wykonawca zobowiązał się do dostarczenia wraz z fakturą dokumentacji wymienionej w § 3 ust. 2 oraz w § 4 ust. 5 i ust. 6 umowy nr 85/2015 (m.in. certyfikatów, deklaracji zgodności, atestów, kart pomiarów, kart gwarancyjnych).

Przedmiotowa dokumentacja nie została dostarczona do RZGW do dnia zakończenia niniejszej kontroli NIK.

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że kwota w wysokości 86,2 tys. zł została uregulowana na podstawie końcowego protokołu odbioru z dnia 18 grudnia 2015 r. i aneksu do tego protokołu z dnia 23 grudnia 2015 r.

Należy zwrócić uwagę, że lodołamacze były użytkowane przez RZGW w ramach pogotowia lodowego, a kontrolowana jednostka nie posiadała dokumentów potwierdzających, że zamontowane urządzenia lub części zamienne spełniają stosowne wymagania. Wobec powyższego w ocenie NIK niewyegzekwowanie od Wykonawcy umowy nr 85/2015 ww. dokumentów przed podjęciem decyzji o wypłacie wynagrodzenia było działaniem nierzetelnym.

(dowód: akta kontroli str. 977-1040)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Plan wydatków budżetu środków europejskich RZGW w Szczecinie na 2015 r., według ustawy budżetowej na rok 2015, został określony w kwocie 337,0 tys. zł, z przeznaczeniem na zadania finansowane w ramach programu PO IŚ 2014-2020, z tego na: budowę infrastruktury postojowo-cumowniczej na Odrze dolnej i granicznej oraz nowe oznakowanie szlaku żeglugowego (98,0 tys. zł); remont i modernizację zabudowy regulacyjnej na Odrze granicznej (65,0 tys. zł); prace modernizacyjne na Odrze granicznej w celu zapewnienia zimowego lodołamania (114,0 tys. zł); poprawę przepływu wód powodziowych w okresie zimowym z Jeziora Dąbie (60,0 tys. zł). W związku z tym, że pierwszy nabór wniosków do PO IiŚ 2014-2020 był planowany w IV kwartale 2015 r. ww. zadania nie zostały wykonane. Plan wydatków środków europejskich RZGW został w trakcie roku zmieniony. Zamiast środków europejskich na realizację projektów w ramach PO IiŚ 2014-2020, jednostka otrzymała, z rezerwy celowej poz. 98 – *finansowanie programów*, środki

europejskie w kwocie 124,8 tys. zł na sfinansowanie zadań w ramach PO IiŚ 2007-2013, tj. na wykonanie studium wykonalności i opracowanie wniosków o dofinansowanie dla zadań „Remont i modernizacja zabudowy regulacyjnej na Odrze granicznej” oraz „Prace modernizacyjne na Odrze granicznej w celu zimowego lodolamania”. Otrzymane środki zostały wykorzystane przez RZGW w Szczecinie w 100,0%.

(dowód: akta kontroli str. 366-367, 957-959)

Kwota przekazanych i zrealizowanych do końca 2015 r. zleceń płatności do Banku Gospodarstwa Krajowego wyniosła 124,8 tys. zł i była zgodna z obrotami wykazanymi na koncie 227 – rozliczenie budżetu środków europejskich oraz dowodami zaksięgowanymi na tym koncie.

(dowód: akta kontroli str. 931-956)

Z ogólnej kwoty wydatków poniesionych w 2015 r. z budżetu środków europejskich, 100% stanowiły wydatki majątkowe (§ 6057).

(dowód: akta kontroli str. 973)

W 2015 r. RZGW w Szczecinie posiadał funkcjonujący w Narodowym Banku Polskim rachunek pomocniczy w zakresie budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 961-972)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Wydatki poniesione przez RZGW w Szczecinie w 2015 r. zostały ujęte w dwóch funkcjach państwa, tj. w funkcji 11 – Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic oraz w funkcji 12 – Środowisko. W ramach funkcji 11 zrealizowano jedno zadanie, jedno podzadanie i dwa działania, w funkcji 12 – siedem działań w ramach trzech podzadań zgrupowanych w jednym zadaniu.

Największe wydatki zrealizowano w funkcji 12 – Środowisko. Stanowiły one 98,5% wydatków ogółem i wyniosły: 16.910,8 tys. zł (90,0% planu po zmianach), z tego 16.785,9 tys. zł z budżetu państwa (90,5% planu po zmianach) oraz 124,8 tys. zł z budżetu środków europejskich (100,0% planu po zmianach).

(dowód: akta kontroli str. 749-774)

W ramach podzadania 12.5.1 – *Kształtowanie, ochrona i wykorzystanie zasobów wodnych*, poniesiono wydatki z budżetu państwa w łącznej wysokości 3.599,5 tys. zł (93,0% planu po zmianach). Realizacja tego podzadania wykonywana była w ramach trzech działań i polegała na: planowaniu działań w zakresie gospodarowania wodami i ich ochrony; kontroli gospodarowania wodami oraz budowie, rozwoju i utrzymaniu baz danych katastru wodnego. Planowane działania zostały wykonane, a planowane wartości mierników osiągnięte. W przypadku działania 12.5.1.3. – *Kontrola gospodarowania wodami* osiągnięta wartość miernika wyniosła 206% (przy planie 100%). Spowodowane to było wykonaniem większej liczby kontroli – planowano 35, a wykonano łącznie 72 kontrole, tj. 35 ujętych w planie kontroli oraz 37 kontroli doraźnych (interwencyjnych).

Na podzadanie 12.5.2. – *Utrzymanie powierzonego majątku związanego z gospodarką wodną*, poniesiono wydatki z budżetu państwa i budżetu środków europejskich w łącznej wysokości 7.489,3 tys. zł (93,0% planu po zmianach). Realizacja tego podzadania wykonywana była w ramach trzech działań i polegała

m.in. na: remontach taboru pływającego, remontach i konserwacji obiektów hydrotechnicznych oraz na wykonywaniu praw właścicielskich w zakresie powierzonego majątku (m.in. ustanawianie obwodów rybackich, udostępnianie danych z katastru wodnego). W tym podzadaniu nie zostało zrealizowane jedno działanie – 12.5.2.2. Ocena stanu technicznego budowli i budynków, pomimo że planowano przeprowadzenie dziewięciu kontroli stanu technicznego budowli i budynków.

(dowód: akta kontroli str. 749-774)

Dyrektor RZGW w Szczecinie wyjaśnił, że powodem niezrealizowania tego działania były problemy kadrowe związane z chorobą pracowników. Poza tym „ (...) od września 2015 roku na polecenie KZGW w strukturze RZGW w Szczecinie ustanowiono w pionie inwestycji Wydział Jednostka Realizująca Projekt, bez umożliwienia zatrudnienia nowych pracowników. Na polecenie Biura Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Odra-Wisła wyłączono tą jednostkę jako odrębny dział mający się zajmować jedynie sprawami związanymi z realizacją Projektu ochrony Przeciwpowodziowej Odra-Wisła.

Ze względu na charakter inwestycji w przedmiotowym projekcie oraz brak zgody na zwiększenie funduszu płac w celu zatrudnienia nowych pracowników do nowej komórki organizacyjnej, dyrektor RZGW Szczecin zmuszony był do wydzielenia do JRP trzech pracowników z wydziału utrzymania wód (w tym kierownika). Wskutek tego wydział utrzymania wód stał się działem o trzyosobowym składzie z koniecznością wyznaczenia osoby kierującej tym wydziałem, przy pozostawieniu zadań utrzymaniowych RZGW w dotychczasowym zakresie, co miało wpływ na skuteczność jego pracy w dziedzinie utrzymania wód i urządzeń wodnych. (...) w pierwszej kolejności pracownicy wydziału musieli się skoncentrować nad nadzorem, koordynacją i odbiorami prac, które były już w realizacji, następnie nad sprawnym funkcjonowaniem wydziału w zakresie jego działalności polegającym na współpracy z innymi komórkami merytorycznymi w zakresie zgodnym z regulaminem RZGW w Szczecinie a w następnej kolejności ewentualnie na realizowaniu kolejnych zadań.

Braki kadrowe w wydziale utrzymania wód niestety spowodowały, iż pełen zakres planowanych zadań nie mógł zostać zrealizowany, ale zadbano o to, aby rozpoczęte zadania zostały zakończone w terminie i rzetelnie. Przeglądy, które nie zostały wykonane w roku ubiegłym zostaną wykonane w roku bieżącym.”

(dowód: akta kontroli str.1359-1365)

Dla działania 12.5.2.3 – Wykonywanie praw właścicielskich w zakresie powierzonego majątku wartość osiągniętego miernika, określonego jako procentowy udział wpływów zrealizowanych w danym roku z tytułu wykonywania praw właścicielskich Skarbu Państwa do wpływów planowanych, wyniosła 409%. Wpływ na ten stan miało osiągnięcie wyższych niż planowano dochodów z grzywien i innych kar pieniężnych oraz wpływów z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa.

Na podzadanie 12.5.3 – Ochrona przeciwpowodziowa oraz przeciwdziałanie skutkom suszy poniesiono wydatki z budżetu państwa w łącznej wysokości 5.822,0 tys. zł (86,2% planu po zmianach). Realizacja tego podzadania wykonywana była w ramach trzech działań i polegała m.in. na wykonaniu remontu i przebudowie dalbowej linii cumowniczej od km 733,297 do km 733,397 rzeki Regalicy w Szczecinie, a także wykonaniu zadania „Poprawa przepływu wód powodziowych z jeziora Dąbie w okresie zimowym”, w tym na badaniu osadów dennych z toru

wodnego na jeziorze Dąbie. W ramach tego podzadania wykonywano także zimową ochronę przeciwpowodziową.

Niższe od planowanego wykorzystanie środków finansowych wynikało przede wszystkim z niższych nakładów na działania związane z zimową ochroną przeciwpowodziową. W I kwartale 2015 r. nie wystąpiło zalodzenie w związku z tym nie prowadzono akcji lodołamania, poniesiono także niższe wydatki na utrzymywanie pogotowia lodowego.

(dowód: akta kontroli str. 749-774)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

3. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych rocznych sprawozdań budżetowych RZGW w Szczecinie za rok 2015:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- 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 realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),

a także:

- rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- sprawozdań finansowych za IV kwartał 2015 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej¹², sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹³, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁴.

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań w 2015 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a wykazane w sprawozdaniach kwoty były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

¹² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. poz. 119).

¹³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. Nr 43, poz. 247 ze zm.).

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. Nr 298, poz. 1766).

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody, wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa, wyniosły 335,6 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 17.035,8 tys. zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28.

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 Rachunek bieżący jednostki (subkonto dochodów) i wyniosła 335,6 tys. zł. Analityka ewidencji zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwota wydatków ogółem za 2015 r., wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28, wyniosła 17.035,8 tys. zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2015 r. od dysponenta wyższego stopnia. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf). Wynagrodzenia wykazane w Rb-70 – sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w RZGW od początku roku do końca czwartego kwartału 2015 r. – były zgodne ze sprawozdaniami: Rb-28 sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2015 r. oraz Rb-28 UE – sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2015 r.

Dane za IV kwartał 2015 r. wykazane w kwartalnym sprawozdaniu o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z, a także dane w kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych b-N, były zgodne z ewidencją księgową.

(dowód: akta kontroli str. 1409-1515)

Dokumentację systemu kontroli zarządczej w RZGW stanowiły m.in.:

- instrukcja postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych w RZGW w Szczecinie, wprowadzona zarządzeniem Dyrektora RZGW w Szczecinie z dnia 7 lutego 2008 r.;
- regulamin organizacyjny Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej wprowadzony zarządzeniem nr 64/2014 z dnia 31 grudnia 2014 r.;
- zasady (polityki) rachunkowości w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej wprowadzone zarządzeniem nr 138/2010 Dyrektora RZGW w Szczecinie z dnia 30 grudnia 2010 r.

(dowód: akta kontroli str.178-231, 425-465)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

1. W Zakładowym Planie Kont (ZPK), stanowiącym załącznik nr 3 do zarządzenia nr 138/2010 Dyrektora RZGW w Szczecinie, nie ujęto konta 990 – Plan finansowy wydatków w układzie zadaniowym; jak również innego konta którego treść ekonomiczna byłaby zgodna z kontem 990.

W kwestii niewprowadzenia do ZPK konta 990 oraz sposobu ewidencjonowania wydatków w układzie zadaniowym Główna Księgowa wyjaśniła, że „Na koncie 980 ewidencjonowany jest plan finansowy z podziałem na dział, rozdział i paragraf przy

jednoczesnym podziale wg budżetu zadaniowego. Do tego celu wykorzystywana jest analityka – każdy paragraf posiada szczegółowe rozwinięcie wg budżetu zadaniowego. Zastosowanie takiego układu umożliwia prawidłowe sporządzenie sprawozdań budżetowych wg wszystkich obowiązujących klasyfikacji. Wobec powyższego uznaliśmy, iż zastosowanie konta 990 byłoby zdublowaniem ewidencji stosowanej na koncie 980. Uwzględnienie stosownych zapisów dot. wprowadzonych kont do Zakładowego Planu Kont nastąpi w najbliższym czasie przy aktualizacji Polityki rachunkowości.”.

Zastępca Dyrektora ds. Inwestycji i Utrzymania Wód (działający z upoważnienia Dyrektor RZGW) wyjaśnił, że: „Wprowadzone Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. konto 990 określa plan finansowy wydatków budżetowych w podziale na zadania. Funkcjonując w jednostce system ewidencji na koncie 980 zapewnia pełną informację o planie finansowym wg poszczególnych paragrafów, w ujęciu zadaniowym oraz uwzględnia podział na działy i rozdziały. Wyodrębnia również środki europejskie (współfinansowanie). Daje zatem możliwość uzyskania pełnej informacji wg wszystkich możliwych klasyfikacji i rodzajów środków i zapewnia szybki dostęp do informacji w różnych układach.”.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie załącznikiem nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, konto 980 – Plan finansowy wydatków budżetowych służy do ewidencji planu finansowego wydatków budżetowych dysponenta środków budżetowych, natomiast do ewidencji planu finansowego wydatków budżetowych w układzie zadaniowym w przedmiotowym rozporządzeniu zostało wskazane konto 990. W RZGW na koncie 980 w rozszerzeniu analitycznym (na czwartym poziomie) faktycznie wprowadzono klasyfikację budżetu zadaniowego, ale jest to tylko klasyfikacja na poziomie działania. Należy także zauważyć, że sposób funkcjonowania konta 980 nie został wskazany w ZPK. Tak więc na podstawie zapisów w ZPK nie można ustalić, iż treść ekonomiczna tego konta na kolejnym poziomie analitycznym obejmuje także klasyfikację budżetu zadaniowego na poziomie działania.

2. W ZPK nie było również ujęte konto 992 – Zapewnienie finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa, a także konto 226 – Długoterminowe należności budżetowe.

W kwestii konta 226 Główna Księgowa RZGW wyjaśniła, m.in. że „w jednostce dotychczas nie odnotowano faktu wystąpienia należności długoterminowej. Z tego też powodu w jednostce nie funkcjonuje konto 226 – Długoterminowe należności budżetowe. Funkcjonowanie danych kont uzależnione jest od zdarzenia, które determinuje konieczność jego wprowadzenia.”.

(dowód: akta kontroli str. 232-239, 1230)

W jednostce wystąpiły zdarzenia gospodarcze podlegające ewidencji na koncie 226, co zostało szczegółowo opisane w pkt III.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Jednostka również otrzymała decyzję o zapewnieniu finansowania, która zgodnie z ww. rozporządzeniem powinna zostać zaewidencjonowana na koncie 992.

Poza tym w ustalonym ZPK nie wskazano łącznie dziewięciu kont, pomimo że konta te zostały wprowadzone do systemu księgowości komputerowej w programie Symfonia. Dotyczyło to m.in. kont: 976 – Wzajemne rozliczenia między jednostkami; 137 – Rachunek środków pochodzących ze źródeł zagranicznych; 111 – konto

techniczne; 142 – gwarancje bankowe i ubezpieczenia; 232 – rozrachunki z tytułu wynagrodzeń służba cywilna. Natomiast w ZPK ujęte były cztery konta, które z kolei nie były wprowadzone do systemu finansowo księgowego, m.in. konto 984 – zaangażowanie wydatków środków europejskich przyszłych lat.

Zastępca Dyrektora ds. Inwestycji i Utrzymania Wód (działający z upoważnienia Dyrektor RZGW) wyjaśnił, że: „Jednostka nasza planowała zmianę systemu finansowo – księgowego, który dedykowany jest jednostkom budżetowym(QNT). W tym kontekście podejmowanie zmian w planie kont wymagających innej organizacji danych i znacznego nakładu pracy uznaliśmy za nieracjonalne. Nowy system informatyczny został zakupiony w grudniu 2015 r. Przewidujemy rozpoczęcie wdrażania od kwietnia 2016 r. z równoczesnym funkcjonowaniem dwóch programów. Wszystkie zmiany w zakresie planów kont zostaną ujęte w nowym systemie informatycznym wraz ze stosownymi zapisami w polityce rachunkowości w odniesieniu do wszystkich kont wskazanych w piśmie NIK”.

(dowód: akta kontroli str. 131-133)

3. W zarządzeniu nr 12/2014 zmieniono tylko wyraz czternaście tysięcy euro oraz liczebniki 14.000 EURO na trzydzieści tysięcy euro i liczebniki 30.000 EURO a nie zmieniono wartości średniego kursu złotego w stosunku do euro (we wszystkich załącznikach podawana jest nieaktualna kwota 3,8771 zł).

Zastępca Dyrektora ds. Inwestycji i Utrzymania Wód (działający z upoważnienia Dyrektor RZGW) wyjaśnił, że: „(...) pracownicy komórki ds. zamówień rokrocznie informują o zmianach średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień. (...) Od dłuższego czasu trwają prace nad zmianą regulaminu, obecnie spowolnione ze względu na zbliżającą się nowelizację Prawa zamówień publicznych (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 470-471)

Zdaniem NIK, żeby procedury kontroli zarządczej, których celem jest minimalizowanie ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, mogły spełnić swój cel, to powinny zawierać aktualne dane.

4. W obowiązujących w RZGW Zasadach (polityce) rachunkowości nie określono aktualnej wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji, co było niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt. 3 lit.c ustawy o rachunkowości.

Zastępca Dyrektora ds. Inwestycji i Utrzymania Wód (działający z upoważnienia Dyrektor RZGW) wyjaśnił, że „W obowiązujących w RZGW w Szczecinie Zasadach (polityki) rachunkowości nie podano aktualnej wersji oprogramowania, ponieważ uznaliśmy, iż wskazanie podstawowej wersji oprogramowania jest wystarczające. Brak daty rozpoczęcia eksploatacji programu jest wynikiem niedopatrzenia.”.

(dowód: akta kontroli str. 131-133, 178-231)

5. Do dnia zakończenia niniejszej kontroli, tj. przez ponad osiem lat, nie został zrealizowany wniosek pokontrolny sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 24 kwietnia 2008 r. (znak: KSR-41003-4/08), dotyczący określenia terminów postępowania dla wszystkich dowodów w procedurach opisanych w „Instrukcji obiegu i kontroli dowodów księgowych” oraz określenia terminów granicznych księgowania dowodów do właściwych okresów sprawozdawczych. Należy zwrócić uwagę, że Dyrektor RZGW w Szczecinie pismem z dnia 12 maja 2008 r. (znak: NO-0811-1/08-mt) poinformował NIK, że zobowiązał podległe służby do wykonania ww. wniosków do dnia 31 maja 2008 r.

Zastępca Dyrektora ds. Inwestycji i Utrzymania Wód (działający z upoważnienia Dyrektor RZGW) wyjaśnił, że „Jednostka podjęła działania mające na celu realizację wniosków NIK w związku z kontrolą wykonania budżetu państwa w 2007 r. Tym niemniej realizacja zaleceń odnośnie aktualizacji instrukcji obiegu dokumentów wymagała szerokiej współpracy również innych działów jednostki. Prace te zostały podjęte. Jednak w 2008 roku nałożono na jednostkę szereg nowych obowiązków związanych z planowaniem wydatków budżetowych w układzie budżetu zadaniowego. Wdrożenie wyżej wymienionego nowego sposobu planowania a później również ewidencji wydatków w układzie budżetu zadaniowego wymagało istotnego zaangażowania sił i środków. W związku z powyższym prace mające charakter aktualizacyjny i dostosowujący zostały na pewien czas przesunięte w czasie.”.

(dowód: akta kontroli str. 131-133)

Ponadto NIK zwraca uwagę, że w ramach procedur, tworzących dokumentację systemu kontroli zarządczej w RZGW, nie opracowano instrukcji sporządzania sprawozdań. Tym samym nie określono także sposobu przekazywania do dysponenta wyższego stopnia sprawozdań, tj. Rb-23, Rb-27, Rb-28 za pośrednictwem Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa (TREZOR), a sprawozdań Rb-28UE, Rb-28 Programy, Rb-70, Rb-N, Rb-BZ1 na elektroniczną skrzynkę podawczą, o której mowa w ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 489)

Zastępca Dyrektora ds. Inwestycji i Utrzymania Wód (działający z upoważnienia Dyrektor RZGW) wyjaśnił, że „W Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Szczecinie nie opracowano instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych, ponieważ uważamy iż obowiązujące w tym zakresie akty prawne stanowią wystarczającą podstawę do prawidłowego ich sporządzenia.”.

(dowód: akta kontroli str. 1871)

Przepisy powszechnie obowiązujące określają ogólne ramy sporządzania sprawozdań. W ocenie NIK, ustalone w jednostce procedury wewnętrzne, w tym obejmujące sposób sporządzania sprawozdań, powinny określać zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności konkretnych pracowników. Opracowanie stosownej instrukcji w zakresie sporządzania sprawozdań stanowi jeden z mechanizmów kontroli, który powinien stanowić odpowiedź na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości. Instrukcja taka, jako element dokumentacji systemu kontroli zarządczej, powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna (standard kontroli zarządczej C10, określony w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁶).

V. 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 Kontroli¹⁷, wnosi o:

¹⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 1114.

¹⁶ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

¹⁷ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096.

- 1) dokonanie aktualizacji dokumentacji systemu kontroli zarządczej, ze szczególnym uwzględnieniem wniosku pokontrolnego sformułowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2007 r.;
- 2) sporządzanie na każdy rok budżetowy planu zamówień publicznych oraz prowadzenie rejestru udzielonych zamówień publicznych;
- 3) podjęcie działań w celu właściwego ujmowania w księgach rachunkowych należności rozłożonych na raty, których termin płatności przypada na następny rok budżetowy;
- 4) podejmowanie rzetelnych, tj. zabezpieczających interes jednostki, działań poprzedzających wypłatę wynagrodzenia wykonawcom udzielonych zamówień publicznych;
- 5) wyeliminowanie przypadków dzielenia zamówienia publicznego na części.

VI. 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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 24 marca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Dyrektor
Departamentu Środowiska

Anna Krzywicka

Kontroler

Izabella Krawczyk
Główny specjalista k.p.