



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KSI.410.001.03.2017
P/17/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2016 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Jolanta Ziełińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/3/2017 z dnia 4 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)2. Jacek Szymański, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/4/2017 z dnia 4 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)3. Izabella Krawczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/5/2017 z dnia 4 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)4. Urszula Rudzińska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/6/2017 z dnia 4 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 7-8)
Jednostka kontrolowana	Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, ul. Grzybowska 80/82, 00-844 Warszawa (zwany dalej KZGW).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Iwona Koza, p.o. Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. (dowód: akta kontroli str. 14-15)

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2016 w części 22 – *Gospodarka wodna* w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej (Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej – dysponent II i III stopnia).

W ramach części 22 finansowano zadania z zakresu ochrony wód i gospodarowania zasobami wodnymi, w tym zadania związane z:

- kształtowaniem, ochroną i wykorzystaniem zasobów wodnych (m.in. realizację inwestycji w zakresie kształtowania zasobów wodnych, działania obejmujące rozpoznawanie, bilansowanie i ochronę wód podziemnych, przeciwdziałanie skutkom suszy, przygotowanie dokumentów strategicznych w zakresie ochrony i wykorzystania wód),
- utrzymaniem wód i infrastruktury technicznej związanej z gospodarowaniem zasobami wodnymi (m.in. prowadzenie kontroli stanu technicznego oraz prac remontowo-konserwacyjnych budynków i budowli, bieżące utrzymanie wód, budowę nowej zabudowy hydrotechnicznej),
- ochroną przeciwpowodziową kraju (m.in. budowę i przebudowę infrastruktury przeciwpowodziowej, przygotowanie aktualizacji planów zarządzania ryzykiem powodziowym, zapewnienie osłony hydrologicznej i meteorologicznej).

Kontrolą objęto:

- 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 2016 oraz sprawozdań za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych,
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej.

Zrealizowane przez dysponenta II stopnia w 2016 r. dochody w części 22 – *Gospodarka wodna* wyniosły 202.967,4 tys. zł, w tym 29,9 tys. zł stanowiły dochody zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę (dysponent III stopnia). Wydatki budżetu państwa dysponenta II stopnia zrealizowane zostały w kwocie 705.929,3 tys. zł, w tym 25.243,6 tys. zł stanowiły wydatki zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę (dysponent III stopnia). Ponadto z budżetu środków europejskich dysponent II stopnia wykorzystał kwotę 67.035,2 tys. zł.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej uzasadnienie

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli¹ wykonanie budżetu państwa w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej w 2016 r. było zgodne z przyjętymi założeniami w zakresie dochodów². Roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych zostały prawidłowo sporządzone i terminowo przekazane odbiorcom, a dane zawarte w sprawozdaniach dysponenta III stopnia wynikały z ewidencji księgowej. W sprawozdaniach w układzie zadaniowym, obarczonych błędem merytorycznym zmaterializowało się ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, dla którego mechanizmy kontroli zarządczej nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi. Postawienie do dyspozycji Ministra Środowiska 46,5% środków wynikających z wielkości planu budżetu środków europejskich oraz wystąpienie nieprawidłowości, szczególnie w obszarze związanym z udzielaniem zamówień publicznych wskazuje na niską skuteczność i efektywność kontroli zarządczej funkcjonującej w KZGW. Nie zrealizowano planowanego zakresu rzeczowego zadań, w szczególności Informatycznego Systemu Osłony Kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami (dalej „Projekt ISOK”), gdzie nie osiągnięto również zakładanego efektu. Dwuletnie opóźnienie w realizacji Projektu ISOK, współfinansowanego ze środków europejskich, powoduje poważne zagrożenie koniecznością zwrotu środków europejskich w wysokości ponad 195 mln zł.

W toku kontroli stwierdzono m.in. następujące nieprawidłowości:

- zastępowanie umów o pracę umowami cywilnoprawnymi;
- nierzetelne sporządzenie w 2016 r. rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach w roku 2015 w kontrolowanej jednostce;
- niesporządzenie planu zamówień publicznych po opracowaniu planu finansowego na podstawie ustawy budżetowej na rok 2016 (KZGW dysponenta III stopnia);
- nierzetelne oszacowanie wartości zamówienia;

¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 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.

² Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r., kontrola dochodów budżetowych w tej części została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego

- niezabezpieczenie interesów KZGW w zawartych umowach;
- ustalanie wartości mierników realizacji zadań według ustawy budżetowej przy uwzględnieniu przewidywanej wysokości uzyskania środków z rezerw celowych oraz niedokonywanie zmian planowanych wartości mierników mimo wprowadzania zmian wartości planowanych wydatków w poszczególnych pozycjach klasyfikacji budżetu w układzie zadaniowym;
- zatwierdzenie mierników realizacji zadań niezgodnych z przepisami prawa oraz uniemożliwiających dokonanie oceny efektywności działań podejmowanych przez wszystkie jednostki realizujące poszczególne pozycje w klasyfikacji zadaniowej;
- niezapewnienie właściwego nadzoru nad działalnością dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej w zakresie przygotowania ich planów działalności;
- planowanie wydatków na zadania nienależycie przygotowane i niespełniające wymogów formalnych;
- funkcjonowanie KZGW w ramach nieaktualnych uregulowań organizacyjnych jednostki, w tym w oparciu o wewnętrzne regulaminy organizacyjne komórek organizacyjnych KZGW sporządzone na podstawie uchylonego zarządzenia Prezesa KZGW;
- nieefektywny sposób analizy i weryfikacji środków postawionych do dyspozycji przez rzgw.

IV. Wyniki kontroli

IV.1. Dochody budżetowe

IV.1.1. Dochody budżetowe – dysponent II

Opis stanu
faktycznego

Plan dochodów budżetowych na rok 2016, stosownie do informacji o kwotach dochodów i wydatków ujętych w ustawie budżetowej, przekazanej p.o. Prezesowi KZGW przez Ministra Środowiska, został ustalony w kwocie 34.697,0 tys. zł. Dochody zrealizowane przez jednostki podległe Prezesowi KZGW wyniosły łącznie 202.967,4 tys. zł, tj. 585,0% kwoty planowanej. Były one o 438,0% wyższe od dochodów uzyskanych w 2015 r.

Głównymi źródłami dochodów były wpływy w:

- rozdziale 71018 – *Regionalne zarządy gospodarki wodnej* w kwocie 121.099,0 tys. zł (59,7% dochodów ogółem), m.in. z tytułu zwrotu gwarancji należytego wykonania robót oraz zwrotu kosztów poniesionych przez regionalne zarządy gospodarki wodnej (rzgw) w IV kwartale 2015 r. z tytułu partycypacji w kosztach utrzymania zbiorników wodnych (§ 0970) stanowiące 48,2% dochodów ogółem (w tym 80,7% tego rozdziału);
- rozdziale 71078 – *Usuwanie skutków klęsk żywiołowych* w kwocie 81.838,6 tys. zł (40,3% dochodów ogółem), z tytułu nieplanowanego zwrotu nierozliczonej zaliczki (pożyczka MBOiR³ i kredyt BRRE⁴) w związku z odstąpieniem od umowy oraz wpływu gwarancji bankowej (§ 0973) stanowiące blisko 100,0% dochodów tego rozdziału.

Stan należności pozostałych do zapłaty na koniec 2016 r.⁵ wyniósł 33.216,9 tys. zł, w tym zaległości — 33.206,5 tys. zł.

Stan należności pozostałych do zapłaty na koniec 2016 r. w porównaniu do 2015 r. zwiększył się o 200,1%, a stan zaległości netto wzrósł o 200,0%. Główną przyczyną wzrostu

³ Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju.

⁴ Bank Rozwoju Rady Europy.

⁵ Wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych na koniec 2016 r.

zaległości było naliczenie kary umownej w kwocie 15.192,1 tys. zł w związku z odstąpieniem od umowy z wykonawcą Projektu ISOK. Wraz z naliczonymi na 31 grudnia 2016 r. odsetkami ustawowymi, zaległości z tego tytułu stanowiły 46,3% kwoty zaległości ogółem. Wzrost zaległości o 61,3% wystąpił również w rozdziale 71018 – *Regionalne zarządy gospodarki wodnej*.

Dysponent II stopnia podejmował działania w cyklu kwartalnym, w ramach prowadzonego nadzoru. Poza tym we wrześniu 2016 r. zobowiązał dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej (rzgw) do m.in. podjęcia/zintensyfikowania działań zmierzających do zmniejszenia kwoty zaległych dochodów oraz zminimalizowania ryzyka powstawania kolejnych zaległości, a także przekazania informacji o podjętych działaniach.

(dowód: akta kontroli str. 174, 721-722, 748, 756, 758, 760-768, 955-966, 970-976, 1693-1703)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej realizacji dochodów przez dysponenta II stopnia nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV.1.2. Dochody budżetowe – dysponent III

Opis stanu
faktycznego

Plan dochodów na 2016 r. ustalono na kwotę 7,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 29,9 tys. zł i były wyższe od planowanych o 22,9 tys. zł (o ponad 300%). W porównaniu do 2015 r. dochody były niższe o 70,0%. Głównym źródłem uzyskanych dochodów w rozdziale 71016 – *Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej* były wpływy z różnych dochodów w kwocie 28,7 tys. zł, w tym m.in. nieplanowane wpływy z tytułu odszkodowania za zalane pomieszczenia biurowe w wyniku awarii centralnego ogrzewania (15,6 tys. zł) oraz kary umownej za dwa zadania wymagające ponownego wprowadzenia poprawek⁶.

Uzyskane w 2016 r. dochody budżetowe przekazywane były na centralny rachunek bieżący budżetu państwa w terminach określonych w § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁷.

W rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonywania planu dochodów budżetowych na koniec 2016 r., wykazano należności pozostałe do zapłaty w kwocie 15.358,2 tys. zł. Całość należności stanowiły zaległości z tytułu naliczonych kar umownych wraz z odsetkami w związku z odstąpieniem przez KZGW od umowy na wykonanie projektu, budowę i wdrożenie ISOK.

(dowód: akta kontroli str. 174, 219, 417-418, 706, 746, 748, 948)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej dochodów przez dysponenta III stopnia nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV.2. Wydatki budżetu państwa

IV.2.1. Wydatki budżetu państwa – dysponent II stopnia

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetowe, określone pierwotnie w planie finansowym KZGW w kwocie 387.809,0 tys. zł, zostały w trakcie 2016 r. zwiększone per saldo o 333.656,8 tys. zł (tj. o 86,0%) i według planu po zmianach wyniosły 721.465,8 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały głównie ze zwiększenia limitu wydatków z rezerw celowych budżetu państwa o łączną kwotę 333.086,4 tys. zł, z tego z:

⁶ Umowa z 25 kwietnia 2016 r. na realizację zadania p.n. „Opracowanie i przetestowanie wielowymiarowego, dynamicznego modelu obliczania ładunków zanieczyszczeń odprowadzanych rzekami do Morza Bałtyckiego”.

⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 69.

- poz. 4 *Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym realizacja zadań w dorzeczach Odry i górnej Wisły* – o kwotę 242.803,0 tys. zł;
- poz. 16 *Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa* – o kwotę 5.144,7 tys. zł;
- poz. 20 *Środki na szkolenia i wynagrodzenia na nowe mianowania urzędników służby cywilnej oraz skutki przechodzące z roku 2015 (...)* – o kwotę 6,3 tys. zł;
- poz. 49 *Utrzymanie rezultatów niektórych projektów zrealizowanych przy udziale środków z UE, w tym systemy informatyczne* – o kwotę 13.834,5 tys. zł
- poz. 59 *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* – o kwotę 71.297,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 174, 388-406, 723-728, 990-998, 3483-3491)

Zrealizowane w 2016 r. w części 22 – *Gospodarka wodna* wydatki jednostek budżetowych podległych Prezesowi KZGW wyniosły ogółem 705.929,3 tys. zł, tj. 97,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2015 r. były one niższe o 193.109,7 tys. zł, tj. o 21,5%.

Na wniosek p.o. Prezesa KZGW z dnia 25 kwietnia 2016 r. Minister Środowiska decyzją⁸ z dnia 29 listopada 2016 r. dokonał blokady wydatków budżetu państwa na 2016 r. w kwocie 1.485,0 tys. zł związanych z realizacją zadania *Ochrona przeciwpowodziowa miejscowości Krzewina Zgorzelecka po stronie polskiej i miejscowości Ostritz po stronie niemieckiej oraz reprofiliacja koryta rzeki Nysy Łużyckiej wraz z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r. i udrożnieniem dla migracji ryb od km 186+250 do km 197+700*, w ramach Programu Europejska Współpraca Terytorialna Polska – Saksonia. Przyczyną było m.in. odrzucenie wniosku o dofinansowanie przez opiniującego⁹ z powodu zbyt wysokiego udziału działań inwestycyjnych (88%).

(dowód: akta kontroli str. 101-105, 165-173, 723-728, 990-996)

Środki pochodzące z poszczególnych pozycji rezerw celowych zostały wykorzystane w łącznej kwocie 322.458,2 tys. zł (tj. 96,8% kwoty uruchomionej z rezerw celowych) następująco:

- poz. 4 – w kwocie 237.022,2 tys. zł, tj. 97,6%, m.in. na realizację projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry, w tym środki na uregulowanie zobowiązań finansowych wynikających z umów realizowanych w ramach uchylonego „Programu dla Odry 2006” (w kwocie 200.136,3 tys. zł). Niepełne wykorzystanie środków spowodowane zostało m.in. zatrudnieniem mniejszej liczby konsultantów, a także wystąpieniem znacznych opóźnień w wykonaniu planowanych robót w ramach zadania p.n. „*Budowa zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny na rzece Odrze woj. śląskie (Polder)*” – podkomponent A2;
- poz. 16 – w kwocie 5.144,7 tys. zł, tj. 100,0% z tytułu uregulowania zobowiązań wynikających z prawomocnego orzeczenia sądu, związanych z budową stopnia wodnego Malczyce;
- poz. 20 – w kwocie 6,3 tys. zł, tj. 100,0% na sfinansowanie dodatku służby cywilnej wraz z pochodnymi;
- poz. 49 – w kwocie 10.806,7 tys. zł, tj. 78,1%, – przyczyną niepełnego wykorzystania środków było m.in. mniejsze zużycie energii elektrycznej z powodu nieoddania do użytkowania śluzy Dzierżno i śluzy Łabędy, a także uzyskanie niższych cen w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych;

⁸ Nr 26/2016/BP.

⁹ Komitet Monitorujący PW INTERREG Polska – Saksonia 2014–2010.

- poz. 59 – w kwocie 69.478,3 tys. zł, tj. 97,5%, m.in. na budowę stopnia wodnego Malczyce na rzece Odrze w latach 2015–2016 (19.372,9 tys. zł); uporządkowanie gospodarki wodnej zespołu zbiorników Przeczyce, Kuźnica Warężyńska i Pogoria oraz modernizację obiektów przeciwpowodziowych doliny Przemszy; przebudowę śluzy Żerań; odbudowę 5 ostróg regulacyjnych na lewym brzegu rz. Wisły w m. Wesółwka; odbudowę zapory bocznej Jeziora Zegrzyńskiego na odcinku Prut – Pułtusk; opracowania Krajowego programu ochrony wód morskich. Przyczyną niepełnego wykorzystania środków były m.in. problemy techniczne podczas wykonywania ścianki szczelnej przy przebudowie dwóch zapór bocznych Włocławskiego Zbiornika Wodnego: zapory w Nowym Duninowie, zapory Jordanów-Tokary-Radziwie oraz makroniwelacja w czaszy zbiornika; przestoju robót na budowie z powodu braku zatwierdzonej poprawionej wersji dokumentacji projektowej dla zadania „Odbudowa brzegów i udroźnienie Kanału Jeglińskiego m. Karwik”.

(dowód: akta kontroli str. 388-406, 997-998, 3434-3435)

Przeprowadzono analizę zasadności aplikowania o środki z rezerw celowych, które następnie nie zostały wykorzystane w łącznej kwocie 6 316,4 tys. zł (tj. 59,4% wszystkich niewykorzystanych środków pochodzących z rezerw celowych), przez dysponentów III stopnia¹⁰. Środki te zwiększyły limit wydatków tych jednostek na podstawie ośmiu decyzji Ministra Finansów¹¹. Stwierdzono, że tylko w jednym przypadku¹² została dokonana korekta decyzji po złożeniu odpowiedniego wniosku przez p.o. Prezesa KZGW. Pomimo zmniejszenia limitu wydatków, jednostka¹³ nie wykorzystwała jednak pozostałych środków w kwocie 2.921,7 tys. zł. Dyrektor Biura Budżetu i Finansów w KZGW wyjaśnił, że przyczyną niewykorzystania środków był prawie trzymiesięczny okres oczekiwania¹⁴ na przeniesienie środków z rezerwy celowej (poz. 49), co spowodowało konieczność dostosowania zakresu zadań planowanych do realizacji i w konsekwencji korekty limitu wydatków określonych pierwotną decyzją Ministra Finansów. Czas pozostały od daty skorygowanego zwiększenia limitu wydatków do końca 2016 r. uniemożliwił przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych i wykonanie wszystkich prac.

(dowód: akta kontroli str. 388-406, 1713-1718, 2437-2447)

Niezłożenie wniosków o korektę¹⁵ pozostałych siedmiu decyzji Ministra Finansów spowodowane było okolicznościami, które ujawniły się w końcu 2016 r., m.in. wiązały się one z nieprzedstawieniem wymaganej dokumentacji do wypłaty wynagrodzenia przez konsultantów zagranicznych; stwierdzeniem na przełomie listopada i grudnia 2016 r. występowania gruntów nienośnych na odcinkach Kanału Jeglińskiego m. Karwik; napotkaniem w podłożu gruntów spoistych w stanie związłym w zadaniu zaplanowanym do realizacji w grudniu 2016 r.

(dowód: akta kontroli 388-397, 1713-1718)

¹⁰ BKP OPDO, RZGW w Gliwicach, RZGW we Wrocławiu, RZGW w Krakowie, RZGW w Warszawie.

¹¹ Nr MF/DZ1.4143.3.1.2016.MF.30 z dnia 18 stycznia 2016 r., Nr MF/FG2.4143.3.18.2016.MF.2104 z dnia 5 lipca 2016 r., Nr MF/FG2.4143.3.118.2016.MF.950 z dnia 5 lipca 2016 r., Nr MF/FG2.4143.3.141.2016.MF.1184 z dnia 5 lipca 2016 r., Nr MF/FG2.4143.3.311.2016.MF.2743 z dnia 12 września 2016 r., Nr MF/FG2.4143.3.71.2016.MF.382 z dnia 23 marca 2016 r., Nr MF/FG2.4143.3.392.2016.MF.3832 z dnia 3 listopada 2016 r., Nr MF/FG2.4143.3.418.2016.MF.4031 z dnia 14 listopada 2016 r.

¹² Decyzja Ministra Finansów Nr MF/FG2.4143.3.118.2016.MF.950 z dnia 5 lipca 2016 r.

¹³ RZGW we Wrocławiu realizował zadania p.n. „Zapewnienie trwałości i utrzymania nowej infrastruktury, powstałej w wyniku realizacji programów i projektów inwestycyjnych współfinansowanych ze środków UE przez rzgw”.

¹⁴ Na wniosek KZGW z dnia 15 kwietnia 2016 r. Minister Finansów wydał decyzję w dniu 5 lipca 2016 r.

¹⁵ Z wyjątkiem jednej ww. korekty.

Szczegółowym badaniem objęto wybrane wydatki (z poz. 4 i 59 rezerw celowych) w łącznej kwocie 45.127,6 tys. zł, tj. 14,0% wykorzystanych ogółem środków z rezerw celowych (322.458,2 tys. zł) na realizację dziewięciu zadań, tj.:

- „Opracowanie i przetestowanie wielowymiarowego, dynamicznego modelu obliczania ładunków zanieczyszczeń odprowadzanych rzekami do Morza Bałtyckiego”;
- „Opracowanie Krajowego programu ochrony wód morskich”;
- „Opracowanie analizy presji i oddziaływań, w tym antropogenicznych, pochodzenia lądowego na wody morskie”;
- „Wykonanie ocen stanu technicznego i bezpieczeństwa obiektów hydrotechnicznych będących własnością Skarbu Państwa i administrowanych przez Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej – jednostki podległe Prezesowi Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej”;
- „Wykonanie ocen stanu technicznego i bezpieczeństwa obiektów hydrotechnicznych klas niższych niż I i II będących własnością Skarbu Państwa i administrowanych przez regionalne zarządy gospodarki wodnej”;
- „Prowadzenie w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej Sekretariatu ds. Morza Bałtyckiego”;
- „Realizacja zadań w ramach Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry i Wisły”;
- „Realizacja zadań w ramach Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry i Wisły”;
- „Usuwanie szkód powodziowych oraz zapewnienie prawidłowego działania obiektów hydrotechnicznych”.

Otrzymane środki z rezerw celowych zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

Dokonywane w trakcie roku zmiany planu finansowego jednostek w zakresie środków pozyskanych z rezerw celowych wynikały z faktycznych potrzeb.

(dowód: akta kontroli str. 388-406, 2902-2912, 3506-3507)

Na podstawie umów dotacji zawartych pomiędzy Ministrem Środowiska – dotującym i p.o. Prezesa KZGW – nadzorującym, a dotowanymi, udzielone zostały w 2016 r. cztery dotacje celowe, na łączną kwotę 25.097,0 tys. zł. Dotacje uzyskał Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy (dalej PIG-PIB) w wysokości 1.930,0 tys. zł na finansowanie państwowej służby hydrogeologicznej oraz Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy (dalej IMiGW-PIB), któremu udzielono trzech dotacji, o następującym przeznaczeniu i wysokości:

- finansowanie państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej – 15.867,0 tys. zł,
- finansowanie państwowej służby do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących – łączna kwota 1.500,0 tys. zł, z tego zadania nieinwestycyjne 630,0 tys. zł i zadania inwestycyjne 870,0 tys. zł,
- wykonanie pomiarów, badań i ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wałów przeciwpowodziowych stanowiących własność Skarb Państwa – 5.800,0 tys. zł.

Na próbie pięciu transz dotacji ustalono terminowe i bezzwłoczne ich przekazywanie dotowanemu¹⁶. W KZGW właściwie wypełniano obowiązki związane z rozliczaniem dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 1132, 1235-1238, 2831-2834)

W strukturze wydatków według klasyfikacji budżetowej największy udział (99,6% wydatków ogółem) miały wydatki w dziale 710 – *Działalność usługowa*. Wydatki w tym dziale zrealizowano w kwocie 703.091,5 tys. zł, w tym głównie w rozdziale 71018 – *Regionalne zarządy gospodarki wodnej* w kwocie 403.074,7 (tj. 57,3% wydatków w dziale i 57,1% wydatków ogółem) oraz w rozdziale 71078 – *Usuwanie skutków klęsk żywiołowych* w kwocie 255.290,0 tys. zł (tj. 36,3% wydatków w dziale i 36,2% wydatków ogółem).

Największy udział w strukturze wydatków według grup ekonomicznych, tj. 50,8%, miały wydatki bieżące zrealizowane w kwocie 358.472,9 tys. zł (tj. 97,7% limitu wydatków w tej grupie). Dominującą pozycję w tej grupie stanowiły wydatki na wynagrodzenia i pochodne zrealizowane w wysokości 161.873,3 tys. zł (tj. 99,7% planu po zmianach) oraz wydatki na zakup usług remontowych (§ 4270) w wysokości 47.918,1 tys. zł (tj. 97,5%), a także wydatki na zakup usług pozostałych (§ 430) w wysokości 87.633,3 tys. zł (tj. 67,5% planu po zmianach § 400 *Grupa wydatków bieżących jednostki*¹⁷).

(dowód: akta kontroli str. 723-729, 958-959, 990-996)

W 2016 r. wydatki na wynagrodzenia wyniosły łącznie 138.026,8 tys. zł (99,7% planu po zmianach), z tego: z budżetu państwa 136.409,7 tys. zł¹⁸ i z budżetu środków europejskich 1.617,1 tys. zł¹⁹. W porównaniu do 2015 r. wydatki na wynagrodzenia były wyższe o 4,9%. W ramach wydatków z budżetu państwa na wynagrodzenia 1.739,3 tys. zł stanowiły wydatki na współfinansowanie programów realizowanych ze środków UE.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w KZGW w 2016 r.²⁰ wyniosło 4.017,9 zł i w porównaniu do 2015 r. było wyższe o 5,3%, a przeciętne zatrudnienie wyniosło 2.862,8 osób i było niższe o 9,8 osób w porównaniu do 2015 r.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto członków Korpusu Służby Cywilnej²¹ w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego, wyniosło 4.693,5 zł i w porównaniu do 2015 r. było wyższe o 5,3%, a przeciętne zatrudnienie w 2016 r. wyniosło 1.127,1 osób i było niższe o 10,9 osób w porównaniu do 2015 r.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń wyniosło 3.578,4 zł i w porównaniu do 2015 r. było wyższe o 5,8%, a przeciętne zatrudnienie w 2016 r. wyniosło 1.735,4 osób.

¹⁶ a) Umowa 24/DE/2016 - transza II – 515,0 tys. zł (termin w umowie 15 czerwca 2016 r.) – PIG-PIB-wpływ na rachunek KZGW w dn.15 czerwca 2016 r. i przelew na rachunek Dotowanego w tym samym dniu;

b) Umowa 25/DE/2016 – transza II –1.100,0 tys. zł (termin w umowie 5 kwietnia 2016 r.) – wpływ na rachunek KZGW w dn. 5 kwietnia 2016 r. i przelew na rachunek Dotowanego w tym samym dniu oraz transza IX – 3.967,0 tys. zł (termin – 7 listopada 2016 r.) – IMiGW-PIB wpływ na rachunek KZGW w dn. 7 listopada 2016 r. i przelew na rachunek Dotowanego w tym samym dniu;

c) Umowa 32/DE/2016 – transza II –1.100,0 tys. zł – jw. wpływ na rachunek KZGW w dn.12 grudnia 2016 r. przelew na rachunek Dotowanego w tym samym dniu;

d) Umowa 53/DE/2016 – transza II –3.300,0 tys. zł – jw. wpływ na rachunek KZGW w dn.24 listopada 2016 r. i przelew na rachunek Dotowanego w tym samym dniu.

¹⁷ Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.) w paragrafie "400 Grupa wydatków bieżących jednostki" z odpowiednią czwartą cyfrą, planuje się środki w toku dokonywania wydatków w następujących paragrafach: 421, 422, 426, 428, 430, 434, 436, 438, 439, 440, z odpowiednimi czwartymi cyframi.

¹⁸ Według sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków.

¹⁹ Według sprawozdania Rb-28UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej.

²⁰ Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

²¹ W ramach wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej wypłacono wynagrodzenia brutto p.o. Prezesa KZGW oraz p.o. Zastępcy Prezesa w kwocie 282,4 tys. zł.

W 2016 r. ze środków przeznaczonych na wypłatę wynagrodzeń dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe wypłacono kwotę 30,0 tys. zł z tytułu dodatku wyrównawczego na podstawie art. 5 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe²² oraz wynagrodzenia za okres wypowiedzenia zgodnie z art. 70 § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy²³.

Nie zostały przekroczone wielkości limitu wynagrodzeń osobowych, jak również limitu dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

(dowód: akta kontroli str. 74-75, 86-90, 283-284, 289, 301, 388-397, 411-416, 723-728, 745, 759, 775, 980-981)

Plan wydatków na wynagrodzenia bezosobowe na 2016 r.²⁴ określony w wysokości 1.386,0 tys. zł, został zwiększony w trakcie roku o 3.299,2 tys. zł (tj. o 238,0%) do kwoty 4.685,2 tys. zł, z czego wydatkowano 4.086,5 tys. zł (tj. 87,2% planu po zmianach). Największy wzrost limitu wydatków nastąpił w rozdziale 71078 § 4173 (wydatki bezosobowe – finansowanie z pożyczek i kredytów zagranicznych oraz darowizn lub grantów przyznanych Polsce przez poszczególne kraje lub instytucje), tj. o 3.200,0 tys. zł. Pozyskane, z rezerwy celowej poz. 4 – Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, środki kredytowe MBOiR zostały wydatkowane w kwocie 2.610,6 tys. zł (tj. 81,6% planu po zmianach) na wynagrodzenia z tytułu umów-kontraktów i sfinansowanie krajowych podróży służbowych konsultantów indywidualnych (na podstawie umów zlecenia) zatrudnionych według procedur Banku Światowego w ramach realizacji Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry przez Biuro Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry (BKP OPDO).

(dowód: akta kontroli str. 388-397, 411-416, 723-728, 759, 980-981)

Wydatki majątkowe, określone pierwotnie w planie finansowym dysponenta II stopnia w kwocie 96.968,0 tys. zł zostały w trakcie roku zwiększone per saldo o 231.502,1 tys. zł (tj. o 238,7%) i według planu po zmianach wyniosły 328.470,1 tys. zł. Wydatki w tej grupie zostały wykorzystane w łącznej kwocie 321.281,4 tys. zł, tj. 97,8% planu po zmianach, w tym wydatki na współfinansowanie programów realizowanych ze środków pochodzących z UE wyniosły 92.378,6 tys. zł (98,3% planu po zmianach).

(dowód: akta kontroli str. 174-179, 723-728)

Na koniec 2016 r., w części 22 – Gospodarka wodna zobowiązania jednostek budżetowych podległych Prezesowi KZGW wyniosły 19.095,9 tys. zł i dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 325, 723-728)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu KZGW (dysponent II stopnia) nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV.2.2. Wydatki budżetu państwa – dysponent III stopnia

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane w 2016 r. wydatki wyniosły 25.243,6 tys. zł, tj. 97,2% planu po zmianach. W porównaniu do 2015 r. wydatki były niższe o 56.674,3 tys. zł (o 69,2%). Łączne zwiększenia limitu wydatków wyniosły 11.317,2 tys. zł a łączne zmniejszenia – 22.015,2 tys. zł. Plan wydatków w trakcie 2016 r. uległ zmniejszeniu w porównaniu do wielkości wynikającej z ustawy budżetowej (36.669,0 tys. zł) o kwotę per saldo 10.698,0 tys. zł (tj. o 29,2%), głównie w związku ze zmniejszeniem współfinansowania realizacji zadań w ramach:

²² Dz. U. z 2011 r., Nr 79 poz. 430, ze zm.

²³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1666, ze zm.

²⁴ § 417.

- Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007–2013 (PO IG) – zmniejszenie z kwoty 22.303,0 tys. zł według ustawy budżetowej do kwoty 2.102,6 tys. zł, tj. o 90,6%, z czego wydatkowano 1.960,9 tys. zł, tj. 93,3% planu po zmianach;
- Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014–2020 (PO PT) – zmniejszenie z kwoty 2.660,0 tys. zł według ustawy budżetowej do kwoty 1.476,9 tys. zł, tj. o 44,5%, z czego wydatkowano kwotę 1.020,4 tys. zł, tj. 69,1% planu po zmianach;
- Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ) 2014–2020 – kwota zaplanowana według ustawy budżetowej 375,0 tys. zł została w całości usunięta z planu finansowego.

(dowód: akta kontroli str. 219, 707-709, 749-752, 991-996, 2703-2704, 2328-2329)

Natomiast główną przyczyną zwiększenia limitu wydatków w 2016 r. była realizacja zadań finansowanych z rezerwy celowej (poz. 59) *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* (zwiększenie o kwotę 11.015,4 tys. zł), w tym na realizację zadań:

- Wykonanie ocen stanu technicznego i bezpieczeństwa obiektów hydrotechnicznych będących własnością Skarbu Państwa i administrowanych przez Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej (kwota 5.127,7 tys. zł);
- Opracowanie Krajowego programu ochrony wód morskich (kwota 3.628,5 tys. zł);
- Prowadzenie w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej Sekretariatu ds. Morza Bałtyckiego (kwota 448,2 tys. zł).

W strukturze wydatków według klasyfikacji budżetowej największy udział (99,9% wydatków ogółem) miały wydatki w rozdziale 71016 – *Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej*. Wydatki w tym rozdziale zrealizowano w kwocie 25.211,9 tys. zł.

Największy udział w strukturze wydatków według grup ekonomicznych, tj. 99,1% miały wydatki bieżące zrealizowane w kwocie 25.028,7 tys. zł (tj. 97,2% planu po zmianach w tej grupie wydatków). Dominującą pozycję w tej grupie stanowiły wydatki na zakup usług (§ 430) w wysokości 12.701,8 tys. zł oraz wydatki na wynagrodzenia i pochodne zrealizowane w wysokości 8.478,2 tys. zł (tj. 94,8% planu po zmianach).

(dowód: akta kontroli str. 398-406, 707-709, 749-752, 950)

W 2016 r. wydatki na wynagrodzenia wyniosły łącznie 7.161,3 tys. zł.²⁵ (94,2% planu po zmianach) i w całości zostały poniesione z budżetu państwa. W porównaniu do 2015 r. wydatki na wynagrodzenia były niższe o 1,8%. W ramach wydatków z budżetu państwa na wynagrodzenia 1.036,1 tys. zł stanowiły wydatki na współfinansowanie programów realizowanych ze środków UE.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2016 r.²⁶ wyniosło 6.303,1 zł i w porównaniu do 2015 r. było niższe o 4,8 %, a przeciętne zatrudnienie wyniosło 94,7 osób i wzrosło o 2,9 osób w porównaniu do 2015 r.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto członków Korpusu Służby Cywilnej w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego, wyniosło 6.372,6²⁷ zł i w porównaniu do 2015 r. było niższe o 2,8%, a przeciętne zatrudnienie w 2016 r. wyniosło 91,1 osób i wzrosło o 4,3 osoby w porównaniu do 2015 r.

²⁵ Według sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków.

²⁶ Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

²⁷ W ramach wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej wypłacono wynagrodzenia brutto p.o. Prezesa KZGW oraz p.o. Zastępcy Prezesa w kwocie 282,4 tys. zł.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń wynosiło 4.225,0 zł i w porównaniu do 2015 r. było niższe o 3,4%, a przeciętne zatrudnienie w 2016 r. wyniosło 3,3 osób.

Zatrudnienie i wynagrodzenia dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w całości dotyczyło KZGW (dysponenta III stopnia) i zostały zaprezentowane w obszarze IV.2.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Nie zostały przekroczone wielkości limitu wynagrodzeń osobowych, jak również limitu dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

(dowód: akta kontroli str. 82, 91, 174, 283-284, 289, 290-294, 298-301, 707-709, 803-804)

Plan wydatków na wynagrodzenia bezosobowe na 2016 r.²⁸ określony w wysokości 328,0 tys. zł został zmniejszony w trakcie roku o 63,4 tys. zł (tj. o 19,3%) do kwoty 264,6 tys. zł, z czego wydatkowano 259,6 tys. zł (tj. 98,1% planu po zmianach). W ramach tych wynagrodzeń, w KZGW zawarto 20 umów zlecenia z 13 osobami fizycznymi, na łączną kwotę 262,5 tys. zł, z czego poniesione w 2016 r. wydatki wyniosły 242,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 421-697, 707-709, 2703-2704)

W KZGW w 2016 r. wydatki majątkowe ujęte w planie wynikającym z ustawy budżetowej wyniosły 22.367,0 tys. zł, w planie po zmianach – 211,6 tys. zł. Wydatki zrealizowano w blisko 100%. W porównaniu do 2015 r. wydatki majątkowe w 2016 r. stanowiły zaledwie 7,4%. Środki wykorzystano na zadanie pn.: „Dostawa i montaż routerów obsługujących protokół BGP oraz świadczenie usług transmisji danych na potrzeby projektu ISOK.” Zmniejszenie planu wydatków w trakcie roku o kwotę 22.155,4 tys. zł spowodowane zostało zahamowaniem realizacji budowy systemu ISOK.

(dowód: akta kontroli str. 219-220, 408, 707-709, 749-752, 975, 2690-2697)

W kontrolowanej jednostce przeprowadzono badanie wydatków pod kątem celowości, legalności, gospodarności i rzetelności ich dokonania oraz prawidłowości udzielania zamówień publicznych wyłączonych z zastosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (zwanej dalej upzp)²⁹ i prawidłowości zastosowanego trybu udzielania zamówień publicznych w przypadku obowiązku stosowania upzp. Badaniu poddano wydatki udokumentowane 37 dowodami księgowymi na łączną kwotę 13.087,9 tys. zł (stanowiących 51,9% zrealizowanych wydatków), ze środków budżetu państwa wylosowanymi z populacji obejmującej wydatki pozapłacowe, tj. z wyłączeniem wydatków ujętych w §§ 401-408, 411-414, 418-42 i 444 oraz wydatków poniżej 500 zł.

Badane wydatki poniesione zostały w ramach 20 umów. W odniesieniu do wydatków poniesionych na 18 umów w wysokości 13.068,1 tys. zł nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 2924-2926)

W KZGW obowiązywały *Zasady udzielania zamówień publicznych* stanowiące załącznik nr 1 do zarządzenia Nr1/2011 Prezesa KZGW z dnia 5 stycznia 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 2589-2594)

W kontrolowanej jednostce *Wykaz zamówień planowanych do zrealizowania przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej w 2016 r.* został zatwierdzony w dniu 18 listopada 2015 r. przez Dyrektora Generalnego KZGW na podstawie limitu wydatków wynikającego z projektu ustawy budżetowej. W wykazie tym ujęte było tylko jedno zamówienie o wartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30,0 tys. euro.

²⁸ § 417.

²⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

Z planowanych 18 zamówień publicznych zrealizowano siedem. Przyczyną takiego stanu wg wyjaśnień Dyrektora Departamentu Planowania i Zasobów Wodnych w KZGW było przedłużenie procedury zatwierdzania przez Radę Ministrów planów zarządzania ryzykiem powodziowym oraz przedłużająca się ocena przez NFOŚiGW wniosków o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 2467-2469, 2753-2755 2467-2469, 2477-2479)

Według sporządzonego w toku niniejszej kontroli *Wykazu zamówień wykonanych przez KZGW w 2016 r.* wynikało, że zamówień o wartości nieprzekraczającej progu określonego w art. 4 pkt 8 upzp udzielono 150 na kwotę ogółem 1.530,3 tys. zł brutto.

(dowód: akta kontroli str. 3470-3478)

Badaniem objęto siedem postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o łącznej wartości zawartych umów 2.367,7 tys. zł (brutto), tj. 3,4% wartości wszystkich postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, z tego:

- jedno postępowanie wyłączone z obowiązku stosowania upzp przeprowadzono w 2015 r. i na jego podstawie została zawarta umowa o wartości 139,7 tys. zł z tym, że w 2016 r. stanowiła również podstawę do dokonywania wydatków;
- sześć postępowań o łącznej wartości zawartych umów 2.228,0 tys. zł przeprowadzono w 2016 r., co stanowiło 22,8 % wartości wszystkich zamówień udzielonych w 2016 r. w KZGW, z tego trzy udzielone zostały w trybie przetargu nieograniczonego, a trzy pozostałe wyłączone były z obowiązku stosowania upzp ze względu na wartość.

Łączna wartość umów zawartych po przeprowadzeniu przetargu nieograniczonego wyniosła brutto 2.132,7 tys. zł., co stanowiło 31,7 % wartości wszystkich zamówień publicznych udzielonych przez KZGW w 2016 r. (6.731,5 tys. zł brutto)³⁰. Wydatki poniesione w 2016 r. na realizację tych zamówień wyniosły 1.174,8 tys. zł. Zamówień udzielono na realizację następujących zadań:

- „Usługi doradczo-konsultingowe dla projektu Informatyczny System Oslony Kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami”;
- „Dostawa i montaż routerów obsługujących protokół BGP oraz świadczenie usługi transmisyjnej na potrzeby ISOK”;
- „Opracowanie danych na potrzeby raportu z realizacji dyrektywy 91/676/EWG (azotanowej) w okresie 2012-2015”

W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej przedmiotowych zamówień stwierdzono, że trzy zamówienia zostały przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w upzp. Rozliczenia finansowe zbadanych postępowań prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary i usługi. We wszystkich badanych zamówieniach rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań.

(dowód: akta kontroli str. 2467-2469, 2610-2613, 2634-2637)

Łączna wartość czterech badanych umów, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30,0 tys. euro, wyniosła 235,0 tys. zł (brutto)³¹. Wydatki poniesione w 2016 r. na realizację trzech spośród ww. umów³² wyniosły 167,4 tys. zł

³⁰ W Wykazie zamówień publicznych zrealizowanych w 2016 r. w KZGW wskazano sześć zamówień o wartości przekraczającej równowartość w złotych 30,0 tys. euro..

³¹ Umowy na: „Przygotowanie merytoryczne, graficzne, wydrukowanie oraz dostarczenie do odbiorcy 12.500 egzemplarzy zeszytu edukacyjnego na temat Morza Bałtyckiego”; Analiza aktualnej wersji schematu raportowego z realizacji postanowień dyrektywy Rady 91/271/EWG (...); „Usługi polegające na wykonywaniu zadań i obowiązków rzecznika prasowego KZGW oraz obsługi KZGW Public Relations i podejmowania działań zmierzających do budowania pozytywnego wizerunku KZGW” (dwie umowy).

³² Czwarta umowa stanowi podstawę do dokonywania wydatków w 2017 r.

(tj. 71,2% wartości badanych umów). Przed zawarciem dwóch spośród ww. umów kierowano zapytania ofertowe.

(dowód: akta kontroli str. 3295-3297)

W KZGW, na koniec 2016 r. zobowiązania wyniosły 637,0 tys. zł i dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 325, 707-709)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu państwa stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej zawarcia 20 umów zleceń z 13 osobami fizycznymi (w tym trzech umów zlecenia z pracownikami KZGW), stwierdzono, że:

- a) nie udokumentowano faktu przeprowadzenia procedury wyboru zleceniobiorcy w trybie rozeznania rynku i tym samym nie było śladu rewizyjnego dokonanych działań. Natomiast zgodnie z § 3 zasad udzielania zamówień publicznych stanowiących załącznik nr 1 do zarządzenia nr 1/2011 Prezesa KZGW w sprawie udzielania zamówień publicznych w KZGW zamówienie publiczne, do którego nie stosuje się ustawy, realizowane może być po przeprowadzeniu rozeznania rynku z zastosowaniem zasad określonych w art. 44 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³³.
- b) nie określono sposobu i formy dokumentowania rozliczania i odbioru prac wykonanych przez Zleceniodawcę.

Dyrektor Generalny w KZGW wyjaśnił, że „Sposób i formy rozliczania zakresu rzeczowego wykonywanej pracy w każdym okresie rozliczeniowym były określone w stosowanym wzorze rachunku, który wystawiał zleceniobiorca. (...) „Zakres i jakość wykonanych zadań była oceniana na bieżąco przez odbiorców tych zadań.”

W toku kontroli stwierdzono, że we wzorze rachunku brak było pozycji dotyczącej zakresu prac wykonanych w danym okresie rozliczeniowym, miejsca na podanie informacji jakiego okresu rozliczeniowego dotyczy rachunek.

- c) w 13 umowach zlecenia przewidziano dodatkowe sfinansowanie przez KZGW delegacji służbowych bez określenia ich maksymalnych kosztów, pomimo że w przypadku umowy cywilnoprawnej zawartej z podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą na świadczenie usług polegających w szczególności na wykonywaniu zadań obowiązków rzecznika prasowego KZGW określono kwotowo limit dodatkowych kosztów, w ramach których rozliczane były krajowe podróże służbowe.

Dyrektor Generalny w KZGW wyjaśnił m.in. że „W odniesieniu do zawartych 20 umów cywilnoprawnych dotyczących 13 osób fizycznych – zleceniobiorców zapis o pokrywaniu kosztów wyjazdu wystąpił wyłącznie w grupie umów gdzie na etapie procedowania przed zawarciem umowy była zidentyfikowana potencjalna możliwość dokonywania wyjazdu w celu realizacji zlecenia. (...) Natomiast w chwili zawierania umowy nie można było przewidzieć ani liczby ani lokalizacji takich wyjazdów, wiązało się to z dynamicznym charakterem funkcjonowania KZGW i zapotrzebowaniem na dużą elastyczność warunków realizacji umów zlecenia. (...) Omawiane 20 umów zawarte są z osobami fizycznymi a ta jedna umowa nr KZGW/BAP-ag/1/RP/2015 z dnia 2 września 2015 r. z zewnętrznym podmiotem gospodarczym. (...) Potencjalne działania dodatkowe obejmowały zakres szerszy niż finansowanie wyjazdów jednak w praktyce z limitu zostały sfinansowane tylko wyjazdy. (...) Z tych

³³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

względów systemowych nie można było zastosować do innych umów zlecenia zawieranych z osobami fizycznymi.”

Zdaniem NIK określenie limitu kwotowego dodatkowych kosztów uwzględniających koszty podróży służbowych w umowie zawartej z podmiotem gospodarczym jednoznacznie wskazuje na możliwość skalkulowania ww. kosztów także w umowach zlecenia zawartych z osobami fizycznymi. Przedmiot tej umowy i realizacja zadań z niej wynikających były ściśle związane z dynamicznym charakterem funkcjonowania KZGW i zapotrzebowaniem na dużą elastyczność warunków realizacji tej umowy, co nie uniemożliwiło określenia wysokości przewidywanych dodatkowych kosztów, w tym związanych z krajowymi podróżami służbowymi;

- d) trzy osoby na podstawie umów zlecenia wykonywały, w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r., określonego rodzaju prace na rzecz KZGW, pod kierownictwem wyznaczonych osób oraz w wyznaczonym miejscu i czasie. Wyczerpywało to znamiona stosunku pracy zawarte w art. 22 § 1 ustawy – Kodeks pracy. Zgodnie z art. 281 pkt 1 ww. ustawy zawarcie umowy cywilnoprawnej w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 powinna być zawarta umowa o pracę, jest wykroczeniem przeciwko prawom pracownika.

P.o. Prezesa KZGW wyjaśniła m.in., „Bez takiej formy wykorzystania przyznaných środków budżetowych, nie byłaby możliwa właściwa realizacja całości zadań urzędu prowadzącego obsługę centralnego organu administracji rządowej”.

Stwierdzono, że charakter prac wykonywanych w ramach ww. umów zlecenia wymagał obecności zleceniobiorców w siedzibie KZGW. Z wyjaśnień złożonych przez tych zleceniobiorców wynika, że praca była wykonywana w siedzibie KZGW (oraz w przypadku jednego zleceniobiorcy – częściowo w domu) pod kierownictwem (bądź na polecenie) i w czasie oraz poza godzinami pracy urzędu. W przypadku jednego zleceniobiorcy zakres pracy wynikający z umowy zlecenia był częściowo taki sam jak zakres pracy wynikający z zakresu obowiązków pracownika KZGW.

Należy podkreślić, że kwestia zawierania umów zlecenia była przedmiotem badania w KZGW w ramach kontroli „Wykonanie budżetu państwa w 2014 r.”, po której NIK wnosila o zaprzestanie zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi. Wobec wyżej opisanych faktów, należy stwierdzić, że przywołany wniosek nie został wykonany.

Ponadto NIK stwierdza, że ww. umowy zlecenia zostały zawarte wbrew wskazaniom wynikającym z dokumentu „Rekomendacje dotyczące zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej” wydanym 29 sierpnia 2016 r. przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów³⁴.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że jak wynika z przeprowadzonej analizy zawartych w 2016 r. umów zleceń, w przypadku zleceniobiorców niebędących pracownikami KZGW spełniały one rekomendacje. W przypadku zleceniobiorców będących pracownikami KZGW nie było możliwości realizacji rekomendacji ze względu na specyfikę źródła finansowania tych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 421-424, 2236-2243, 2246—2266, 2269-2277, 2430, 2686-2687, 2698)

2. W 2016 r. w KZGW poniesiono wydatki w kwocie 99,8 tys. zł na wykonywane przez [...] ³⁵ usługi pełnienia obowiązków rzecznika prasowego KZGW, oraz obsługi KZGW z

³⁴ Zgodnie z tym dokumentem m.in. przyczyną zawierania umów cywilnoprawnych nie mogą być braki kadrowe lub wymagania przewidziane procedurą naboru; zawieranie umów z pracownikami nie powinno mieć miejsca.

³⁵ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu

zakresu Public Relations i podejmowania działań zmierzających do budowania pozytywnego wizerunku KZGW³⁶, pomimo że ten rodzaj zadań stosownie do regulaminu organizacyjnego kontrolowanej jednostki należał do kompetencji Zespołu Komunikacji Społecznej w Biurze Administracyjno-Prawnym. W umowie z wykonawcą nie zabezpieczono interesów zamawiającego (KZGW), nie określono bowiem warunków finansowania kosztów dodatkowych oraz zasad dokumentowania wykonanych prac.

(dowód: akta kontroli str. 2491-2494, 2495-2499, 2505-2550)

Dyrektor Generalny KZGW w kwestii zlecenia firmie zewnętrznej realizacji ww. zadań wyjaśnił, że „do wykonywania zadań PR w tym zadań rzeczownika prasowego została wynajęta firma, albowiem rozwiązanie takie było możliwe do zastosowania dla zapewnienia właściwego wykonywania zadań przez Zespół Komunikacji Społecznej. Jak już wyjaśniano zakres zadań określonej dla danej komórki nie zamyka drogi do zlecenia usług na zewnątrz (np. usługi informatyczne, planistyczne, projektowe, ochrony mienia, transportowe).”

(dowód: akta kontroli str. 3290-3291)

Prezes Zarządu Spółki wykonującej przedmiotowe usługi na podstawie umowy zawartej 2 września 2015 r., był w okresie od 1 czerwca 2015 r. do 15 sierpnia 2015 r. pracownikiem KZGW zatrudnionym na stanowisku głównego specjalisty w Zespole Komunikacji Społecznej w Biurze Administracyjno-Prawnym. Zakres jego obowiązków pracowniczych był tożsamy z zakresem zadań wykonywanych na podstawie umowy cywilnoprawnej. Jeszcze będąc pracownikiem KZGW Prezes Zarządu spółki złożył ofertę wykonywania w ramach prowadzonej przez niego firmy zadań, które dotychczas były wykonywane przez niego w ramach stosunku pracy.

(dowód: akta kontroli str. 2490, 2491-2492)

Dyrektor Generalny KZGW wskazał, że „z dużą dozą prawdopodobieństwa zadania przypisane zespołowi komunikacji społecznej nie byłyby w ogóle wykonywane jeśli KZGW poszukiwałoby w kolejnych naborach odpowiedniego pracownika. Pracownik, który zrezygnował z pracy na etacie w KZGW był wyłoniony w czwartym (!) z kolei naborze, a jego odejście spowodowało spadek zatrudnienia o połowę. Przyjęcie oferty firmy nie spowodowało podwójnego wykonywania zadań, firma realizowała to czego nie mógł z obiektywnych przyczyn wykonywać zespół.”

(dowód: akta kontroli str. 3256)

Zlecenie pełnienia obowiązków rzeczownika prasowego KZGW oraz obsługi KZGW z zakresu Public Relations i podejmowania działań zmierzających do budowania pozytywnego wizerunku KZGW [...] ³⁷, reprezentowanej przez byłego pracownika, odbyło się bez przeprowadzenia rozeznania rynku. Było to niezgodne z § 3 zasad udzielania zamówień publicznych stanowiących załącznik nr 1 do zarządzenia nr 1/2011 Prezesa KZGW w sprawie udzielania zamówień publicznych w KZGW. Stosownie do tej regulacji zamówienie publiczne, do którego nie stosuje się ustawy, realizuje właściwa komórka merytoryczna po przeprowadzeniu rozeznania rynku z zastosowaniem zasad określonych w art. 44 ustawy o finansach publicznych.

Dyrektor Generalny KZGW wyjaśnił, że „KZGW był w posiadaniu rozeznania rynku w zakresie usług PR w oparciu o informacje uzyskane od kandydatów podczas rekrutacji (...) i powszechnie dostępne dane GUS. (...) dane GUS odnośnie przeciętnego wynagrodzenia za październik 2014 r. GUS dla grupy 243 Specjaliści do spraw sprzedaży,

nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych dotyczących przedsiębiorców. Wyłączeń tych dokonano w interesie przedsiębiorców.)

³⁶ Wydatki poniesiono na podstawie umowy nr KZGW/BAP-ag/1/RP/2015 z dnia 2 września 2015 r.

³⁷ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych dotyczących przedsiębiorców. Wyłączeń tych dokonano w interesie przedsiębiorców.)

marketingu i public relations w sektorze publicznym podał wartość przeciętnego wynagrodzenia brutto 5.147,68 zł.”

(dowód: akta kontroli str. 2598)

Zdaniem NIK wskazany przez Dyrektora Generalnego sposób przeprowadzenia rozeznania rynku pozwolił na uzyskanie informacji o wysokości wynagrodzeń pracowników, a nie podmiotów gospodarczych świadczących usługi PR. Należy podkreślić, że wynagrodzenie miesięczne określone w umowie ze spółką [...] ³⁸ ustalone zostało w kwocie 8.200 zł (brutto), podczas gdy Prezes Zarządu tej Spółki będąc pracownikiem KZGW otrzymywał wynagrodzenie miesięczne brutto w kwocie 5.565,31 zł. Wynagrodzenie miesięczne spółki było też wyższe o 32,1% od podanej przez GUS kwoty wynagrodzenia, a przywołanej w wyjaśnieniach Dyrektora Generalnego KZGW.

(dowód: akta kontroli str. 2491-2494)

Powyższą umową KZGW zagwarantował spółce zwrot kosztów dodatkowych do określonej kwoty, nie określono jednak warunków finansowania tych kosztów. W praktyce koszty dodatkowe stanowiły koszty delegacji, z tym że polecenia wyjazdu służbowego wystawiał sobie Prezes Zarządu spółki.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że koszty dodatkowe obejmowały wyłącznie wyjazdy, które były uzależnione od potrzeb KZGW oraz nie wystąpiła konieczność akceptacji kosztorysów działań dodatkowych, ponieważ rozliczenie wyjazdów nie wymaga takiej formy.

(dowód: akta kontroli str. 2495-2497, 2595-2598)

W styczniu 2017 r. z ww. spółką została zawarta w KZGW kolejna umowa cywilnoprawna ³⁹ na wykonywanie usług tożsamych z usługami świadczonymi na podstawie umowy zawartej we wrześniu 2015 r.

Główny specjalista w Zespole Komunikacji Społecznej w KZGW wyjaśnił, że *„Na podstawie dotychczasowej dobrej współpracy z firmą WN Advise Sp. z o.o. (w zakresie świadczenia usług Rzecznika Prasowego i obsługi PR) z kierownictwem KZGW otrzymałam polecenie by przygotować projekt umowy dotyczący współpracy z Rzecznikiem Prasowym oraz obsługi PR na okres trzech miesięcy. Dyrektor Generalny wskazał, że na okres trzech miesięcy obowiązywania ww. umowy są zapewnione środki w budżecie KZGW.”*

(dowód: akta kontroli str. 2680-2681)

3. W czerwcu 2016 r. KZGW ⁴⁰ zawarł umowę z [...] ⁴¹ w związku z organizacją konferencji z okazji 25-lecia zlewniowego zarządzania wodami w Polsce. W umowie ustalono stawkę jednostkową 959,4 zł brutto (780,0 zł netto) za osobę. Tym samym odpłatność miała stanowić iloczyn liczby osób i stawki jednostkowej.

Nie ustalono w umowie liczby osób biorących udział w konferencji, ani nie wskazano w jaki sposób zostanie potwierdzona liczba uczestników, nie rozstrzygnięto także kwestii odpłatności za uczestników nie korzystających z pełnego zakresu usługi.

(dowód: akta kontroli str. 2569-2570)

³⁸ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych dotyczących przedsiębiorców. Wyłączeń tych dokonano w interesie przedsiębiorców.)

³⁹ Umowa została zawarta na okres styczeń-marzec 2017 r.

⁴⁰ Reprezentowany przez p.o. Prezesa KZGW.

⁴¹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych dotyczących przedsiębiorców. Wyłączeń tych dokonano w interesie przedsiębiorców.)

Wydatki na tę usługę wyniosły 11,5 tys. zł brutto (9,4 tys. zł netto), co oznacza że KZGW opłaciło uczestnictwo w konferencji 12 osób. Liczba uczestników nie została jednak udokumentowana w sposób niebudzący wątpliwości. W fakturze wystawionej przez organizatora również nie została wskazana liczba uczestników. Pomimo że zgodnie z umową jednostką miary była osoba, to w fakturze jednostką miary była usługa.

(dowód: akta kontroli str. 2569-2571)

Dyrektor Generalny wyjaśnił m.in., że „KZGW zadeklarował udział 12 osób i za taką kwotę dokonaliśmy płatności. Potwierdza ten fakt również lista obecności, która jest w posiadaniu Organizatora.”

(dowód: akta kontroli str. 2571-2572, 3291)

Ustalono także, że opłacono udział w konferencji dwudniowej 12 osób, pomimo że jedna osoba uczestniczyła tylko w jednym dniu konferencji i nie korzystała z noclegu jak również z usług w dniu następnym.

(dowód: akta kontroli str. 3179-3208)

Główny Specjalista w Zespole Komunikacji Społecznej w KZGW w kwestii braku w umowie zapisów dotyczących ostatecznego rozliczenia liczby uczestników konferencji przez Organizatora wyjaśniła, że „Niestety nie ma zapisów w omawianej umowie (...) dotyczących ostatecznego rozliczenia liczby uczestników biorących udziału w konferencji przez Organizatora konferencji ze strony KZGW, poprzez przekazanie przez Organizatora takiej podpisanej listy. Ustalenia co do liczby uczestników prowadzone były przeze mnie ustnie oraz e-mailem z dnia 15 września przekazałam proponowaną liczbę uczestników, za których udział finansowanie będzie ponosił KZGW.”

(dowód: akta kontroli str. 2576, 2678-2679)

W ocenie NIK działania KZGW w powyższym zakresie były nierzetelne.

4. Nierzetelnie oszacowano wartość zamówienia związanego z udziałem w konferencji z okazji 25-lecia zlewniowego zarządzania wodami w Polsce. We wniosku o zamówienie publiczne⁴² wysokość zamówienia została określona w kwocie 4,0 tys. zł netto jako 100,0% wartości tego zamówienia. Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy upzp, podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite wynagrodzenie wykonawcy bez podatku od towarów i usług ustalone przez zamawiającego z należytą starannością.

Tymczasem ustalono na podstawie faktury wystawionej przez organizatora, że wartość zamówienia wyniosła 11,5 tys. zł brutto (9,4 tys. zł netto), w tym kwota 4,0 tys. zł stanowiła wartość wypłaconej wcześniej zaliczki.

Główny Specjalista w Zespole Komunikacji Społecznej w KZGW wyjaśniła, że nie wie dlaczego wysokość zamówienia została oszacowana w wysokości 4,0 tys. zł netto.

(dowód: akta kontroli str. 2677-2679)

5. Sporządzone w lutym 2016 r. roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach w roku 2015 w KZGW zawierało nierzetelne dane. Zawyżono w nim liczbę przeprowadzonych postępowań oraz ich wartość w zakresie zamówień klasycznych i zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa, o wartości przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 ustawy upzp i mniejszej od kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy upzp oraz w zakresie zamówień z wolnej ręki. Ponadto zawyżono wartość zawartych umów bez podatku od towarów i usług o 709,5 tys. zł, tj. wskazano kwotę 3.534,4 tys. zł zamiast 2.824,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2481-2484, 2682)

⁴² Nr BAP216/54/2016.

P.o. Prezesa KZGW wyjaśniła, że „Nie wiadomo dlaczego w „Rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach w roku 2015” przekazany Prezesowi Urzędu Zamówień publicznych zawarto błędne dane. Sprawozdanie było sporządzane na podstawie zestawienia przeprowadzonych postępowań w tabeli „Wykaz zamówień publicznych przeprowadzonych w 2015 roku”. Dopiero w trakcie prowadzonej obecnie kontroli stwierdzono brak w/w wykazu. Wszystkie dotychczasowe sprawozdania były robione na podstawie tych wykazów. W przeszłości dochodziło do częstych awarii sprzętu komputerowego, i możliwe, że z uwagi na to doszło do powstania błędnych danych w wykazie a następnie przesłanym sprawozdaniu. Sprawozdanie nie zostało poprawione, ponieważ dopiero przy kompletowaniu materiałów dla przedstawiciela NIK-u stwierdzono, że sprawozdanie jest błędne (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 3218-3220, 3222)

6. W kontrolowanej jednostce nie sporządzono planu zamówień publicznych po opracowaniu planu finansowego dysponenta III stopnia na podstawie ustawy budżetowej na rok 2016. Tym samym obowiązywał plan zamówień publicznych – Wykaz zamówień planowanych do zrealizowania przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej w 2016 r., który został opracowany na podstawie projektu budżetu. Na stronie internetowej KZGW nie opublikowano planu zamówień publicznych jedynie sukcesywnie umieszczano realizowane zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 2467-2469)

Stosownie do art. 13 a ust. 1 upzp, Zamawiający, nie później niż 30 dni od dnia przyjęcia budżetu lub planu finansowego przez uprawniony organ, sporządzają plany postępowań o udzielenie zamówień, jakie przewidują przeprowadzić w danym roku finansowym oraz zamieszczają je na stronie internetowej.

Dyrektor Generalny KZGW wyjaśnił m.in., że „Przygotowanie planu zamówień publicznych byłoby niemiernorodne w sytuacji otrzymywania przez dysponenta III stopnia środków na realizację zadań, w tym zamówień publicznych w trakcie roku budżetowego wielokrotnie przekraczających kwotę w limitach budżetowych. Informacje o planowanych wydatkach są scalane i przetwarzane także na etapie otrzymywania limitów budżetowych, ale w pierwszej kolejności dotyczą wydatków o charakterze stałym umożliwiającym bieżące utrzymanie urzędu.”

(dowód: akta kontroli str. 2753-2755)

Główny specjalista w Zespole ds. Zamówień Publicznych w KZGW wyjaśnił m.in., że „z mojego wieloletniego doświadczenia zwłaszcza z pracy w Ministerstwie Skarbu Państwa wynika, że planowane środki budżetowe są przy zatwierdzaniu budżetu na dany rok zmniejszane od 30% do 50% w stosunku do potrzeb – nigdy nie spotkałem się z przypadkiem, by budżet był uchwalony większy niż proponowany przed planowaniem budżetu jednostki (...). Dlatego uważałem, że zatwierdzony wykaz planowanych zamówień na rok 2016 w KZGW przez Dyrektora Generalnego KZGW w dniu 18.11.2015 r. był wykazem – planem obowiązującym przez rok 2016. Aby zrealizować plan zamówień na każde zadanie wstawione w planie zamówień musi być wystawiony wniosek o udzielenie zamówienia publicznego w którym potwierdza się posiadanie środków a kierownik zamawiającego wydaje decyzję o jego realizacji. W trakcie roku budżetowego z uwagi na sytuację pogodową, polityczną znajdowały się pieniądze na dodatkowe zadania, ale nie były to zadania planowane.”

(dowód: akta kontroli str. 3178)

P.o. Prezesa KZGW wyjaśniła m.in., że „Plan zamówień publicznych na rok 2016 został opracowany w listopadzie 2015 roku i nie był aktualizowany. Wynikało to z faktu, że w pierwszym kwartale 2016 r. został opracowany przez Ministerstwo Środowiska projekt nowego Prawa Wodnego, który zakładał likwidację Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej jako typowej jednostki budżetowej i przekształcenie w jednostkę wchodzącą w skład

państwowej osoby prawnej – Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Uważaliśmy, że z tego powodu dokonywanie zmian w planie zamówień publicznych na rok 2016 byłoby działaniem nieracjonalnym, gdyż należałoby opracować plan po utworzeniu PGW Wody Polskie. Ponadto nie było wiadomo, czy w nowym planie Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej nie należałoby uwzględnić wszystkich przewidywanych zamówień PGW Wody Polskie.”.

(dowód: akta kontroli str. 3481-3482)

W ocenie NIK oczekiwanie na wprowadzenie nowych regulacji nie może być usprawiedliwieniem dla zaniechania działań określonych w obowiązujących przepisach prawa.

W przedmiotowym planie zamówień publicznych było ujęte tylko jedno zamówienie, którego wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30,0 tys. euro. Natomiast ze sporządzonego w toku kontroli wykazu „Zamówienia publiczne udzielone na podstawie art. 4 pkt 8 PZP” wynikało, że takich zamówień w KZGW (dysponent III stopnia) w 2016 r. udzielono 150 na kwotę ogółem 1.530,3 tys. zł brutto.

Oznacza to, że obowiązujący w KZGW plan zamówień publicznych był niekompletny.

(dowód: akta kontroli str. 2467-2468, 3470-3478)

Dyrektor Generalny KZGW wskazał, że omawiany wykaz zamówień planowanych do zrealizowania przez KZGW w 2016 r. był kompletny na dzień jego sporządzenia, tj. 18 listopada 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 3285)

W ocenie NIK, plan zamówień publicznych stanowi jeden z mechanizmów kontroli, który powinien pozwolić na zminimalizowanie ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w obszarze związanym z udzielaniem zamówień publicznych. Nierzetelne jego sporządzenie pozbawia kierownika jednostki istotnego instrumentu w prawidłowym zarządzaniu środkami publicznymi.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca także uwagę, że:

- W postępowaniu dotyczącym zamówienia „Dostawa i montaż routerów obsługujących protokół BGP oraz świadczenia usługi transmisji na potrzeby projektu ISOK” wartość zamówienia poprzez zastosowanie niewłaściwego kursu euro została oszacowana w niewłaściwej wysokości. Stosownie do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych⁴³ do postępowań wszczętych od 1 stycznia 2016 r. średni kurs złotego w stosunku do euro stanowiący podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych wynosi 4,1749 zł.

(dowód: akta kontroli str. 2677)

Dyrektor Generalny KZGW wyjaśnił m.in, że wypełniając szablon wniosku o zamówienie publiczne popełniono błąd i użyto przelicznika obowiązującego w poprzednim roku kalendarzowym. Wynikało to z faktu, że postępowanie prowadzone było po raz kolejny. Stąd obliczając wartość zamówienia w euro użyto przelicznika analogicznego jak w poprzednim wniosku o zamówienie publiczne.

(dowód: akta kontroli str. 3292)

Jakkolwiek zastosowanie niewłaściwego kursu euro nie miało wpływu na wybór trybu udzielenia przedmiotowego zamówienia, to zdaniem NIK fakt zastosowania niewłaściwego kursu euro świadczy o tym, że nie w pełni skutecznie funkcjonowały ustalone w KZGW mechanizmy kontroli.

⁴³ Dz. U. poz. 2254.

- W dniu 30 marca 2015 r. Minister Środowiska polecił⁴⁴ Prezesowi KZGW przejąć od Głównego Inspektora Ochrony Środowiska obowiązki wykonywania zadań przypisanych ministrowi właściwemu do spraw środowiska zgodnie z zakresem w ww. poleceniu⁴⁵. Przejęte zadanie zostało sfinansowane ze środków NFOŚiGW, poprzez rezerwę celową budżetu państwa poz. 59. W ramach tych środków finansowano również wydatki za prace wykonywane przez pracowników KZGW na podstawie umów zlecenia (§ 417 – wynagrodzenia bezosobowe).

Dyrektor Generalny w KZGW wyjaśnił m.in., że „Zakres w Poleceniu wykracza poza obowiązki ustawowe nałożone na Prezesa KZGW ustawą – Prawo wodne (...) i traktowany jest jako zadanie dodatkowe wykraczające poza zakresy obowiązków pracowników KZGW. (...) Projekt dotyczący Sekretariatu jest finansowany ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w którym ujęte są środki na wynagrodzenia bezosobowe i tylko takie mogą być finansowane z ww. środków. Zgodnie z interpretacją NFOŚiGW nie ma możliwości finansowanie etatów z ww. środków, a tym samym nie było możliwości zatrudnienia osób w oparciu o umowę o pracę. W celu rzetelnego realizowania zadań konieczne było zapewnienie osób do obsługi projektu.”.

(dowód: akta kontroli str. 444-506, 556-586, 656-667, 2238, 2243, 2267-2268, 2324)

NIK zwraca uwagę, że jakkolwiek źródło finansowania nie pozostawiało w tym wypadku wyboru kierownictwu KZGW, to należy podkreślić iż zgodnie z art. 88 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁴⁶ członek korpusu służby cywilnej za wykonywanie dodatkowych, powierzonych mu przez pracodawcę zadań może otrzymać dodatek, ze środków przeznaczonych na wynagrodzenia.

IV.3. Wydatki budżetu środków europejskich – dysponent II stopnia

Plan wydatków budżetu środków europejskich dysponenta II stopnia według ustawy budżetowej na 2016 r. został określony w łącznej kwocie 217.318,0 tys. zł z przeznaczeniem na wydatki w ramach PO liŚ 2014–2020 – 207.890,0 tys. zł, Regionalny Program Operacyjny (RPO) Warmia i Mazury 2014–2020 – 2.207,0 tys. zł⁴⁷ oraz Wielkopolski RPO 2014–2020 – 7.221,0 tys. zł⁴⁸. Środki planowane były do wykorzystania w rzgw. W trakcie roku limit wydatków ogółem nie uległ zmianie, nastąpiło jednak przeniesienie środków w kwocie 5,1 tys. zł z PO liŚ do RPO Warmia i Mazury.

W 2016 r. dysponent III stopnia (KZGW) nie zaplanował wydatków z budżetu środków europejskich.

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 67.035,2 tys. zł, tj. 30,8% planu i w całości zostały wykorzystane na realizację zadań w ramach PO liŚ, m.in. na modernizację jazów i śluz odrzańskich oraz na budowę Zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny.

Nie wykorzystano kwoty 150.282,8 tys. zł, w tym 47.542,1 tys. zł na zadanie „Zbiornik przeciwpowodziowy Racibórz Dolny na rzece Odrze w województwie śląskim (polder)” z powodu odstąpienia RZGW w Gliwicach od umowy z wykonawcą.

Opis stanu
faktycznego

⁴⁴ Działając na podstawie art. 34a ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów Dz. U. z 2012 r. poz. 392 ze zm., w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne Dz. U. z 2015 r. poz. 469, ze zm.

⁴⁵ Realizacja zadań wynikających z zobowiązań Polski jako:
a) Państwa – Strony Konwencji o ochronie środowiska morską obszar Morza Bałtyckiego (tzw. Konwencja Helsińska);
b) Koordynatora Obszaru Priorytetowego Biogeny (OP Biogeny – PA NUTRI) pn. „Ograniczenie zrzutów substancji biogennych do morza do poziomów akceptowalnych” zgodnie z zapisem Planu Działania Strategii Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego.

⁴⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 1345, ze zm.

⁴⁷ Realizowany przez RZGW w Warszawie.

⁴⁸ Realizowany przez RZGW w Poznaniu.

W listopadzie 2016 r. Minister Środowiska dokonał blokady środków w łącznej kwocie 101.021,7 tys. zł, z tego:

- 9.433,1 tys. zł w ramach RPO Warmia i Mazury i Wielkopolskiego RPO, przyczyną dokonania blokady wydatków było m.in. późne ogłoszenie przez Instytucja Zarządzająca RPO Warmia i Mazury Wykazu Projektów Zidentyfikowanych, brak studium wykonalności projektu oraz nieogłoszenie konkursu w I półroczu przez Marszałka Województwa Wielkopolskiego, w którym udział był warunkiem realizacji projektów w ramach Wielkopolskiego RPO;

(dowód: akta kontroli str. 101-105, 177, 197, 207, 710, 733, 757, 978, 997-998, 2450, 2703)

- 91.588,6 tys. zł, w ramach PO IiŚ, w związku z realizacją m.in. projektów:
 - *Modernizacja śluz odrzańskich na Kanale Gliwickim, na odcinku w zarządzie RZGW Gliwice – przystosowania do III klasy drogi wodnej – Etap II* – 6.886,0 tys. zł – z powodu półrocznego opóźnienia w umieszczeniu przedsięwzięcia w Wykazie Projektów Zidentyfikowanych oraz konieczności przeprowadzenia długotrwałych procedur zamówień publicznych;
 - *Ochrona przed powodzią Kotliny Kłodzkiej ze szczególnym uwzględnieniem ochrony Miasta Kłodzka* – 40.408,0 tys. zł – z powodu m.in. długiego oczekiwania na akceptację przez Bank Światowy listy wykonawców zakwalifikowanych do dalszej części postępowania przetargowego, przedłużających się procedur pre-kwalifikacyjnych i przetargowych na wybór wykonawcy projektu;
 - *Remont i modernizacja zabudowy regulacyjnej Odry swobodnie płynącej – odbudowa i modernizacja zabudowy regulacyjnej – w celu przystosowaniu odcinka Odry od Malczyc do ujścia Nysy Łużyckiej do III klasy drogi wodnej. Etap II i III* – 18.289,0 tys. zł – z powodu m.in. wpisania przez IZ przedsięwzięcia do Wykazu Projektów Zidentyfikowanych dopiero 30 czerwca 2016 r. oraz konieczności przeprowadzenia długotrwałych postępowań przetargowych zgodnie z procedurami Banku Światowego;
 - *Modernizacja śluz odrzańskich na odcinku na odcinku będącym w zarządzie RZGW Gliwice – przystosowanie do klasy drogi wodnej Faza II* – 15.959,4 tys. zł – z powodu m.in. zmiany harmonogramu prowadzonych robót wynikającej z odstąpienia RZGW w Gliwicach od umowy z wykonawcą;

(dowód: akta kontroli str. 101-110, 165, 976)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu środków europejskich stwierdzono następującą nieprawidłowość.

Dysponent II stopnia, pomimo aktywnej postawy w obszarze pozyskiwania informacji o zagrożeniach w realizacji zadań i podejmowania działań na możliwie najwcześniejszym etapie zidentyfikowania ryzyka wystąpienia okoliczności mogących negatywnie wpłynąć na wykonanie planu wydatków, zbyt długo prowadził proces analizy możliwości wykorzystania środków europejskich. Skutkowało to postawieniem, do dyspozycji Ministra Środowiska, wolnych środków dopiero w listopadzie 2016 r. (w ostatecznej wersji). Zgłoszenie wolnych środków w ww. terminie uniemożliwiło ich wykorzystanie jeszcze w 2016 r. przez inne podmioty na zadania wymagające wsparcia finansowego. Ponadto działania KZGW w odniesieniu do projektu nieposiadającego studium wykonalności oraz rozpoczęte dopiero w 2016 r. i przedłużające się konsultacje dotyczące budowy lodołamaczy spowodowały nieuzasadnioną wielomiesięczną zwłokę w postawieniu do dyspozycji środków niemożliwych do wykorzystania w 2016 r. I tak:

- pomimo posiadanej przez p.o. Prezesa KZGW wiedzy, iż dla zadania *Budowa i przebudowa infrastruktury związanej z rozwojem funkcji gospodarczych na szlakach wodnych Wielkich Jezior Mazurskich wraz z budową śluzy Guzianka II i remontem śluzy Guzianka I/Etap I – budowa śluzy „Guzianka II, udroźnienie szlaku wodnego na*

przesmyku jezior: Mikołajskie – Tałty oraz przebudowa nadbrzeża Jeziora Ryńskiego”, RZGW w Warszawie nie posiada studium wykonalności stanowiące niezbędny załącznik do wniosku o dofinansowanie, w czerwcu 2016 r. zwiększono plan finansowy tego zadania o 604,4 tys. zł. Natomiast brak ww. studium uniemożliwił zawarcie umowy o dofinansowanie i uzyskanie upoważnienia do wystawiania zleceń płatności⁴⁹. Zarówno RZGW w Warszawie jak i KZGW podjęło działania w celu uzyskania przedmiotowego upoważnienia, pomimo posiadanej wiedzy o niespełnieniu warunków jego pozyskania. O braku możliwości uzyskania tego upoważnienia Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego poinformował RZGW w Warszawie w lipcu 2016 r.

P.o. Prezesa KZGW wyjaśniła m.in., że „Występując z wnioskiem o zmianę w planie zarówno RZGW Warszawa, jak i KZGW kierował się dotychczasowym doświadczeniem w realizacji projektów, tj. możliwością uzyskania upoważnienia do dokonywania zleceń płatności bez posiadania umów o dofinansowanie. (...) Niezależnie od powyższego KZGW do listopada 2016 r. czynił starania mające na celu uzyskanie upoważnienia wysyłając do Ministerstwa Środowiska stosownego e-maila. Negatywną odpowiedź KZGW uzyskał w dniu 17 listopada 2016 r.”.

(dowód: akta kontroli str. 106-110, 207, 999-1000, 1686-1687, 2448-2449, 2703-2704, 2756-2765, 3483-3491)

- podjęte przez RZGW w Warszawie i RZGW w Gdańsku próby wypracowania koncepcji wspólnej realizacji zadania „Budowa lodołamaczy dla RZGW Gdańsk” oraz zadania „Budowa 2 lodołamaczy dla potrzeb zimowej osłony przeciwpowodziowej na terenie działania RZGW w Warszawie” nie doprowadziły do podjęcia realizacji tych zadań. Po wielu spotkaniach odstąpiono od ww. koncepcji. Jednak stracony czas uniemożliwił wykorzystanie kwoty 4.956,0 tys. zł.

P.o. Prezesa KZGW wyjaśniła, że „W kwietniu 2016 r., ze względu na złożoność kwestii formalno-prawnych i technicznych, ostatecznie zdecydowano o odrębnej realizacji projektów, przy czym ta nie zmieniła zakresu projektów, ani nie powodując braku możliwości realizacji zadań w 2016 r.”.

(dowód: akta kontroli str. 103, 2760, 3483-3491)

P.o. Zastępcy Prezesa KZGW wyjaśnił m.in., że „(...) pomimo postawienia środków do dyspozycji, KZGW w sposób bieżący i ciągły dokonywał analizy możliwości wykorzystania środków, której celem było pełne wydatkowanie środków europejskich w 2016 r.”. Ponadto wyjaśnił „Reasumując, KZGW w 2016 r. poczynił wszelkie możliwe kroki i działania zmierzające do pełnego wykorzystania środków przeznaczonych na realizację projektów współfinansowanych ze środków UE. Zdaniem KZGW, niecelowe byłoby działanie zmierzające do stawiania środków do dyspozycji na każdy wniosek rzgw. Takie działania, w przypadku stwierdzonych potrzeb finansowych, powodowałyby konieczność ewentualnych wystąpień o uruchomienie środków z rezerw celowych, gdzie długa procedura ich pozyskiwania stwarzała zagrożenie nieterminowego ich otrzymania.”.

(dowód: akta kontroli str. 106-110, 999-1000, 2756-2765, 3483-3491)

W ocenie NIK, w KZGW nie nadzorowano we właściwy sposób przygotowań do realizacji projektów przez rzgw i nie wypełniono roli koordynacyjnej dla podległych jednostek.

IV.4 Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych oraz łącznych, rocznych sprawozdań budżetowych KZGW za rok 2016:

⁴⁹ O których mowa w art. 188 ustawy o finansach publicznych.

- 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),

a także:

- sprawozdanie budżetu środków europejskich z wykonania wydatków (Rb-28 UE),
- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2016 r. o stanie:
 - a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),
- sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Sprawozdania zostały sporządzone i przekazane dysponentowi wyższego stopnia w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁵⁰, z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁵¹, z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁵².

(dowód: akta kontroli str. 78, 82-89, 327-386, 705-744, 1655-1660, 2206-2207)

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków i zobowiązań w 2016 r. Wszystkie sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym (z wyjątkiem sprawozdania RB-BZ1) i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w tych sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

W sprawozdaniu RB-BZ1 wartość miernika dla zadania 12.5 została ustalona w oparciu o dane⁵³ dotyczące stanu jednolitych części wód z 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 78, 82-89, 327-386, 714-744, 1655-1660, 2211)

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody, wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 29,9 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 25.243,6 tys. zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w jednostkowym sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie w dniu 2 stycznia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 327, 419, 705, 1655)

Przedstawiona w jednostkowym rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. zapisami na koncie 132 – *Rachunek bieżący jednostki* – subkonto dochodów budżetowych i wynosiła 29,9 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 132, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf). Zgodny z ewidencją księgową był również stan należności pozostałych do zapłaty stanowiący w całości zaległości.

⁵⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.

⁵¹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1773.

⁵² Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

⁵³ Otrzymane z GIOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 327-329, 419, 706, 1655)

Kwota wydatków ogółem za 2016 r. wykazana w jednostkowym rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 25.243,6 tys. zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 (subkonto wydatków) po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2016 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf). Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy były zgodne z odpowiednimi kwotami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego oraz współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej czasowo finansowanymi w ramach budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str.330-331, 419, 717-719, 1655)

W 2016 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz inne zobowiązania podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

(dowód: akta kontroli str.334, 419, 707-709, 711-713)

Dane za IV kwartał 2016 r. wykazane w jednostkowym kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N były zgodne z ewidencją księgową.

(dowód: akta kontroli str.333-334, 419, 714-716, 747-748, 1655)

Kwoty wydatków wykazane w jednostkowym rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ma konta 990 *Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym*.

(dowód: akta kontroli str. 334-335, 419, 714-716, 747-748, 1655)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. 5 Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Wydatki poniesione przez dysponenta II stopnia zostały ujęte w dwóch funkcjach państwa, tj.: w funkcji 12 – „Środowisko” w ramach której zrealizowano dwa zadania 12.3 „Ochrona powietrza i przeciwdziałanie zmianom klimatu” i 12.5 „Ochrona wód i gospodarowanie zasobami wodnymi” oraz w funkcji 11 – „Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic”, w ramach której zrealizowano zadanie 11.4 „Gotowość struktur administracyjno-gospodarczych kraju do obrony państwa”.

W wyniku wydatkowania środków KZGW jako dysponent II stopnia osiągnął w 2016 r. planowane wartości mierników dla sześciu z 23 (tj. 26,1%) pozycji w klasyfikacji zadaniowej, do których realizacji i obliczenia był właściwy, a w przypadku dziewięciu (tj. 39,1%) pozycji uzyskał wartości wyższe od zaplanowanych. Dla ośmiu (tj. 34,8%) pozycji KZGW nie osiągnął planowanych wartości mierników:

- a) podzadania 11.4.2 (miernik: stopień zrealizowanych w danym roku działań) – planowano 100%, wykonano 90%, przy wykorzystaniu 66,7% planowanych środków po zmianach, a także działań 11.4.2.2 i 11.4.2.4, wchodzących w jego zakres;
- b) działania 12.5.1.4 (miernik: stopień realizacji w danym roku uzasadnionych wniosków o udostępnienie informacji z katastru wodnego) – odpowiednio 100% – 99,9% – 99,1%;
- c) działania 12.5.2.1 (miernik: liczba urządzeń wodnych wyremontowanych w danym roku / zidentyfikowane potrzeby) - odpowiednio 45% – 44% – 95,1%;
- d) działania 12.5.2.4 (miernik: stopień likwidacji skutków powodzi) – odpowiednio 8% – 1% – 98,8%;

- e) podzadania 12.5.3 (miernik: liczba realizowanych w danym roku przedsięwzięć wynikających z planów zarządzania ryzykiem powodziowym) – odpowiednio 17 szt.–13 szt.– 77,1%;
- f) działania 12.5.3.2 (miernik: liczba realizowanych w danym roku inwestycji przeciwpowodziowych) – odpowiednio 6 szt.– 4 szt.– 76,0 %.

(dowód: akta kontroli str.1996-2000, 2091-2096, 2208-2211, 3495-3499)

P.o. Prezesa KZGW wyjaśniła m.in., że niewykonanie miernika dla:

- podzadania 11.4.2 i wchodzących w jego zakres działań wynikało z niezrealizowania przez RZGW w Gliwicach szkolenia z zakresu obronności ze względu na brak możliwości czasowo-finansowych jednostki oraz niezrealizowania przez RZGW w Warszawie i RZGW w Szczecinie łącznie trzech prac konserwacyjno-remontowych przepraw i przewozów na potrzeby Sił Zbrojnych ze względu na zmianę lokalizacji jednej budowli, niskie stany wód oraz wycofanie się oferenta z realizacji jednego zadania;
- działania 12.5.2.1 wynikało z limitu przyznaných środków oraz wyższych od zakładanych kosztów wykonania prac remontowych;
- działania 12.5.1.4 wynikało z braku dostępności danych niezbędnych do zrealizowania jednego z wniosków o udostępnienie danych z katastru wodnego;
- podzadania 12.5.3 i działań 12.5.2.4, 12.5.3.2 wynikało z ustalenia planowanych wartości mierników przy uwzględnieniu przewidywanych środków z rezerw celowych.

(dowód: akta kontroli str. 2091-2096, 2182-2185, 2213)

W sprawozdaniu rocznym RB-BZ1 KZGW jako dysponent III stopnia wykazał niewykonanie planowanej wartości mierników dla 10 z 20 (tj. 50,0%) pozycji w klasyfikacji zadaniowej, do realizacji i obliczania których był właściwy. W ośmiu z ww. przypadków wskazanie w sprawozdaniu zerowej wartości miernika wynikało z faktu, że przyjęte mierniki dotyczyły działań prowadzonych wyłącznie przez jednostki podległe. Zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi przez p.o. Prezesa KZGW niewykonanie zaplanowanych wartości mierników dla działania 12.5.1.3 spowodowane było niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi panującymi w ostatnim kwartale roku oraz koniecznością realizacji innych zadań, a dla działania 12.5.1.4 brakiem danych niezbędnych do realizacji wniosku o udostępnienie danych z katastru wodnego.

(dowód: akta kontroli str. 1892-1893, 1999-2000, 2091-2096, 2206, 2211, 3495-3499)

W 2016 r. dokonano zmiany obowiązującej we wcześniejszych latach klasyfikacji zadaniowej w zakresie gospodarki wodnej. Zdefiniowane w nowym katalogu podzadania i działania, a także określone dla nich cele z reguły spójne były z celami zadań, do których zostały przypisane. W przypadku jednej pozycji w klasyfikacji⁵⁴ ustalony cel nie wyczerpywał w pełni zakresu rzeczowego działania.

Wraz ze zmianą klasyfikacji zadaniowej dokonano zmiany znacznej części mierników dla zadań, podzadań i działań realizowanych przez KZGW jako dysponenta II stopnia⁵⁵. W przypadku pięciu z 23 mierników (tj. 21,7%), do których obliczania i realizacji właściwy był KZGW, dokonane zmiany wynikały bezpośrednio z modyfikacji zakresu rzeczowego poszczególnych pozycji w klasyfikacji. W przypadku siedmiu mierników (tj. 30,4%) zmiany dokonano niezależnie od zmian wprowadzonych w klasyfikacji zadaniowej. Bez zmian⁵⁶ pozostawiono 11 mierników (tj. 47,8%).

⁵⁴ Działania 12.5.1.1

⁵⁵ W stosunku do mierników obowiązujących w 2014 i 2015 r.

⁵⁶ Dla działań odpowiadających pod względem zakresu rzeczowego (niezależnie od numeracji klasyfikacji zadaniowej).

Badanie szczegółowe obejmujące zadania, podzadania i działania z funkcji 12, dla których mierniki zdefiniowane zostały przez KZGW wykazało, że przyjęte i zatwierdzone mierniki w czterech z 18 (tj. w 22,2%) pozycji w klasyfikacji zadaniowej określone zostały w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami określonymi w załączniku nr 53 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016⁵⁷ (zwanego dalej „notą budżetową”) i jednocześnie umożliwiającą ocenę skuteczności działania wszystkich jednostek realizujących daną pozycję w klasyfikacji.

(dowód: akta kontroli str. 1804-1806, 1877-1883, 1996-2000, 2022-2023, 2091-2096, 2098-2130, 2451-2459, 3495-3499)

KZGW w ramach działań nadzorczych monitorował realizację celów określonych w budżecie zadaniowym poprzez kontrolę wykonania mierników oraz wysokości środków wydatkowanych na ich realizację. Monitoring obejmował swym zakresem zarówno właściwe komórki organizacyjne KZGW, jak i wszystkie jednostki podległe i nadzorowane i polegał na analizie: danych zawartych w wewnętrznych bazach danych oraz informacji przekazywanych przez jednostki podległe i nadzorowane. W zależności od pozycji w klasyfikacji, informacje dotyczące realizacji „zadań”, niezbędne m.in. do wyliczania mierników, zbierane były na bieżąco, z częstotliwością miesięczną lub półroczną. Częstotliwość obliczania mierników w przypadku wszystkich działań była większa lub zgodna z częstotliwością wskazaną w kartach mierników dla tych działań.

(dowód: akta kontroli str. 2017-2019, 2047, 2098-2130, 2460, 3495-3499)

Budowa Zbiornika Wodnego Świnna Poręba

„Budowa Zbiornika Wodnego Świnna Poręba” – w ustawie z dnia 13 maja 2016 r. o dokończeniu Zbiornika Wodnego Świnna Poręba⁵⁸ (dalej ustawa z 2016 r.) określono łączne nakłady finansowe na dokończenie budowy do wysokości 53.230,0 tys. zł, z tego w 2016 r. – 46.530,0 tys. zł i w 2017 r. – 6.700,0 tys. zł z przeznaczeniem na realizację trzech zadań. Dokończenie budowy Zbiornika finansowane jest ze środków NFOŚiGW. W 2016 r. wydano na ten cel 31.040,9 tys. zł, co stanowi 66,7% środków przewidzianych w ustawie na 2016 r. Nie w pełni zrealizowano zaplanowane zadania, tj: w zadaniu I – Zbiornik sfinansowano w wysokości 6.829,9 tys. zł, tj. 98,6% kwoty przewidzianej w ustawie na 2016 r. (6.930 tys. zł); w zadaniu II – Przebudowa dróg wyniosły 15.098,2 tys. zł, tj. 73,3% kwoty ujętej w ustawie na 2016 r. (20.600,0 tys. zł). Nie zakończono budowy drogi klasy D Brańkówka-Wodniakówka-Gołębiówka – zadanie zostało przesunięte do 15 maja 2017 r., tj. o pięć miesięcy (podpisano dwa aneksy do umowy: pierwszy dnia 18 listopada 2016 r. zwiększając wartość umowy do kwoty 11.676,0 tys. zł oraz drugi dnia 14 grudnia 2016 r. zwiększono wartość umowy do kwoty 12.367,7 tys. zł); w zadaniu III – Przeciwdziałanie osuwiskom ziemi i likwidowania ich skutków dla środowiska wydatkowano 9.112,8 tys. zł, tj. 48,0% kwoty określonej w ustawie na 2016 r. (19.000,0 tys. zł). W ramach tego zadania planowano zabezpieczenie osuwisk 11A i 11B w rejonie Dąbrówki – wystąpiła natomiast konieczność wykonania robót dodatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 2431-2433, 2930-2936)

P.o. Prezesa KZGW wyjaśniła, że „(...) zawarte w harmonogramie, do ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o dokończeniu budowy zbiornika wodnego Świnna Poręba, kwoty podane zostały na podstawie kosztorysów inwestorskich. W wyniku rozstrzygnięcia przetargów na roboty okazało się, że niezbędne kwoty do zakończenia zadań są znacznie niższe. Kwota 15.490,0 tys. zł stanowi oszczędności i nie można jej traktować, jako niewykonanie zadań. Wszystkie zawarte z wykonawcami umowy w 2016 r. obejmują pełen zakres planowany do realizacji zgodny z ustawą.”. Ponadto wskazała, że „każdego tygodnia podczas posiedzeń

⁵⁷ Dz. U. poz. 955, ze zm.

⁵⁸ Dz. U. poz. 927.

kierownictwa KZGW przekazywane są przez Dyrektora Departamentu Inwestycji i Nadzoru aktualne informacje o realizacji budowy zbiornika wodnego Świnna Poręba. Informacje te są na bieżąco analizowane i wprowadzane działania.”

(dowód: akta kontroli str. 3369-3371)

Budowa zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny – polder

„Budowa zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny – polder” – w ustawie budżetowej została zaplanowana kwota 92.411,0 tys. zł. W ciągu roku planowane wydatki na ten cel zwiększono do 172.324,7 tys. zł, a ich realizacja wyniosła 120.166,0 tys. zł, tj. 69,7% planu po zmianach. Wydatki były realizowane z budżetu środków europejskich i z budżetu państwa. W budżecie środków europejskich na wydatki zaplanowano 78.549,0 tys. zł, w trakcie roku zwiększono limit wydatków do 81.605,6 tys. zł, a wykorzystano 34.061,3 tys. zł czyli 41,7% planu po zmianach. W budżecie państwa limit wydatków po zmianach (90.719,2 tys. zł) został zrealizowany w 94,9% (86.104,7 tys. zł), w tym na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE wydatkowano 256,8 tys. zł, tj. 97,4% planu po zmianach (263,7 tys. zł).

P.o. Prezesa KZGW wyjaśniła, że „(...) realizacja planu na poziomie 69,7% planu po zmianach wynikała z odstąpienia w październiku 2016 r. przez RZGW Gliwice od umowy z wykonawcą. (...) Ponadto nie wypłacono w planowanej wysokości odszkodowań, aktów notarialnych, porozumień w zakresie przejmowania nieruchomości, różnic kursowych. (...) Zwiększenie planu na 2016 r. w budżecie środków europejskich zostało dokonane 11.08.2016 r. po podpisaniu w dniu 29.06.2016 r. umowy o dofinansowanie nr POIS.02.0100-00-0003/16-00 oraz uzyskania od Instytucji Wdrażającej upoważnienia do dokonywania płatności. Celem zwiększenia było zapewnienie płynności finansowej w realizowanym projekcie, w tym zabezpieczenie płatności dla Inżyniera Kontraktu.”. Ponadto P.o. Prezesa KZGW wskazała, że część robót realizowano ze znacznym opóźnieniem z winy wykonawcy, co ostatecznie doprowadziło do rozwiązania z nim umowy w IV kwartale 2016 r.

(dowód: akta kontroli, str. 2431-2433, 3432-3433, 3434-3435)

Budowa stopnia wodnego Malczyce na rzece Odrze

„Budowa stopnia wodnego Malczyce” – realizacja przedsięwzięcia kontynuowana jest od 1997 r. W 2016 r. na realizację tego zadania nie zaplanowano środków w ustawie budżetowej. Przyznane w ciągu roku środki z budżetu państwa w wysokości 19.372,9 tys. zł zostały przez RZGW we Wrocławiu wydatkowane w 100%.

P.o. Prezesa KZGW wyjaśniła, że do chwili obecnej nie zostały zabezpieczone środki na dokończenie inwestycji. Czyni się starania o pozyskanie środków z rezerwy celowej budżetu poz. 4 przeznaczonej na „Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym realizacja zadań w dorzeczach Odry i Górnej Wisły”. Planowane jest również pozyskanie środków z PO liŚ 2014–2020 z Priorytetu II Ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu. Działanie 2.1 Adaptacja do zmian klimatu wraz z zabezpieczeniem i zwiększeniem odporności na klęski żywiołowe, w szczególności katastrofy naturalne oraz monitoring środowiska. Dofinansowanie Malczyc zostało również zaplanowane w zatwierdzonym przez Ministerstwo Środowiska „Wykazie zadań ubiegających się o dofinansowanie ze środków NFOŚiGW” – zadania rozpoczynające się w 2018 r.

(dowód: akta kontroli, str. 2431-2433, 2930-2936)

Informatyczny System Osłony Kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami (dalej „Projekt ISOK”)

Projekt ISOK od 2010 r. realizuje konsorcjum, którego liderem jest KZGW. W ramach tego projektu powstaje system informatyczny ISOK (dalej „Podprojekt ISOK” lub „System ISOK”), który stanowić będzie narzędzie wsparcia systemu zarządzania kryzysowego. System ten do 28 czerwca 2016 r., czyli do dnia odstąpienia od umowy przez p.o. Prezesa KZGW,

realizowany był na podstawie umowy zawartej z firmą [...] ⁵⁹ W ramach Projektu ISOK nie zrealizowano dotąd: map zagrożeń meteorologicznych, map innych zagrożeń oraz Systemu ISOK.

(dowód: akta kontroli, str. 1001-1003, 1284-1292, 1304-1345, 1417-148, 1529-1535)

Planowany całkowity koszt Projektu ISOK wynosi 299.976,8 tys. zł. Jest on współfinansowany z PO IG na podstawie porozumienia o dofinansowanie ⁶⁰ w kwocie 230.535,2 tys. zł (płatność z budżetu środków UE – 195.954,9 tys. zł – 85% oraz płatność z budżetu państwa – 34.580,4 tys. zł – 15%), a także ze środków NFOŚiGW w wysokości 69.441,6 tys. zł. Termin kwalifikowalności wydatków określony został, w aneksie nr 8 z dnia 13 października 2015 r. do ww. porozumienia, na 31 grudnia 2015 r. Termin zakończenia Projektu był kilkakrotnie zmieniany, wg obowiązującego aneksu nr 10 został określony na 31 grudnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli, str. 1510-1535, 2766-2773, 2841)

Łączna wartość wydatków poniesionych w ramach Projektu ISOK do końca 2016 r. wyniosła 264.176,0 tys. zł, w tym wydatki KZGW 75.146,1 tys. zł. Wydatki poniesione w 2016 r. wyniosły 2.308,1 tys. zł, w tym wydatki KZGW – 2.108,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 1001-1003, 2823-2829, 2860-2862)

Realizacja Projektu ISOK została zahamowana na skutek opóźnień w realizacji Podprojektu ISOK. Wykonanie tego Systemu pierwotnie planowane na 31 grudnia 2014 r., zostało przesunięte na 30 czerwca 2015 r., w tym etap 4 planowano zakończyć do 28 lutego 2015 r. Tymczasem etap ten został odebrany dopiero 14 grudnia 2015 r. ⁶¹, a etap 5 – *Wdrożenie docelowe systemu* nie został wykonany z przyczyn, zdaniem KZGW, zawinionych przez wykonawcę. Zdaniem KZGW wykonawca samowolnie wprowadził istotne zmiany w oprogramowaniu, dążył do ograniczenia funkcjonalności systemu, odmiennie interpretował zapisy umowy i SIWZ. Wreszcie przedstawił do podpisu Aneks nr 3 do umowy, który miał potwierdzić zakres przedmiotu umowy według interpretacji wykonawcy oraz zwolnić go z odpowiedzialności za opóźnienia. Ostatecznie 28 czerwca 2016 r. p.o. Prezesa KZGW przekazała [...] ⁶² oświadczenie o odstąpieniu od umowy. Do dnia zakończenia kontroli NIK prace w ramach Podprojektu ISOK nie zostały wznowione. KZGW podjął próbę udzielenia zamówienia w trybie z wolnej ręki innemu wykonawcy, lecz tryb ten został w sierpniu 2016 r. zakwestionowany przez Krajową Izbę Odwoławczą. KZGW przygotował Plan naprawczy Podprojektu ISOK, który w wersji 3.0, przedstawiony został na forum Komitetu Rady Ministrów ds. Cyfryzacji 7 listopada 2016 r. Aktualnie trwa postępowanie o udzielenie zamówienia na dokończenie prac w ramach Podprojektu ISOK w trybie przetargu nieograniczonego. Plan naprawczy nie jest realizowany terminowo – opóźnienia wynoszą już około dwóch miesięcy.

(dowód: akta kontroli, str. 1001-1003, 1284-1296, 1346-1368, 1370-1392, 1395-1491, 1529-1593, 2823-2830)

P.o. Prezesa w wyjaśnieniach podała m.in., że „Zamawiający wykorzystał wszelkie dostępne narzędzia nadzoru nad Wykonawcą umowy na system ISOK” a ponadto

⁵⁹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych dotyczących przedsiębiorców. Wyłączeń tych dokonano w interesie przedsiębiorców.)

⁶⁰ Z 30 lipca 2010 r., zawartego z Władzą Wdrażającą Projekty Europejskie (obecnie Centrum Projektów Polska Cyfrowa), pełniącą funkcję Instytucji Wdrażającej/Instytucji Pośredniczącej II stopnia.

⁶¹ KZGW naliczył wykonawcy kary umowne za nieterminową realizację Etapu 4 w wysokości 617,8 tys. zł, o którą zmniejszono jego wynagrodzenie.

⁶² Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych dotyczących przedsiębiorców. Wyłączeń tych dokonano w interesie przedsiębiorców.)

„dostrzegając możliwość zakończenia przedmiotowej umowy z sukcesem. (...) wdrożenie produkcyjnego systemu ISOK (Etap 5) stanowiło kontynuację prac z Etapu 4. Ponieważ Wykonawca przygotował wersję pilotażową systemu, ... przyjęto, że jest również w stanie zaimplementować uwagi z wdrożenia pilotażowego i skutecznie wdrożyć wersję produkcyjną systemu ISOK (takie podejście uprawdopodobnił list intencyjny Wykonawcy złożony przez Radę Nadzorczą Spółki w dniu 8 grudnia 2015 r.).”

(dowód: akta kontroli, str. 1284-1292)

Były Kierownik Projektu ISOK, wykonujący obowiązki w 2016 r. wyjaśnił, że główny podwykonawca Systemu ISOK, firma [...] ⁶³ był „ (...) przede wszystkim wykonawcą głównych funkcjonalności w obszarze SIGW, w części także IMGW, testowanych i odebranych w etapie 4 w postaci pilotażu. Istnieje oczywiście teoretyczna możliwość zastąpienia produktów [...] ⁶⁴ innymi, ale to wymagałoby powtórzenia prac przynajmniej z etapu 3 i 4 (projekt techniczny i pilotaż), co w żadnej mierze nie jest możliwe do przeprowadzenia w ciągu kilku miesięcy, które przewidziano na etap 5.” Stwierdził ponadto, że zerwanie współpracy głównego wykonawcy z podwykonawcą „(...) okazało się główną przyczyną niepowodzenia, ponieważ Wykonawca nie był w stanie przy pomocy nowej technologii i bez kluczowych zasobów ludzkich odtworzyć i uzupełnić wersji pilotażowej systemu, odebranej w etapie 4, która miała być podstawą wdrożenia docelowego.”

(dowód: akta kontroli str. 1284-1292, 1298-1303, 1594-1596, 2782-2790)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie rzeczowej realizacji zadań stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Określanie planowanych wartości mierników według ustawy budżetowej z uwzględnieniem przewidywanej wysokości uzyskania środków z rezerw celowych

W przypadku jednego podzadania i trzech działań ⁶⁵ wartości mierników według ustawy budżetowej określono przy uwzględnieniu przewidywanego poziomu uzyskania środków z rezerw celowych, co stanowiło naruszenie ust. 68 pkt 5 załącznika nr 53 do noty budżetowej, zgodnie z którym dla każdego miernika określa się wartość docelową, którą planuje się osiągnąć w roku budżetowym, bez uwzględniania rezerw celowych.

(dowód: akta kontroli str. 2015, 2091-2096, 2208)

P.o. Prezesa KZGW wyjaśniła m.in.: „W przypadku działań, dla których finansowanie prac merytorycznych (...) prowadzone jest wyłącznie ze środków rezerw celowych budżetu państwa lub w przewadze z tych rezerw, na etapie planowania wartości miernika na kolejny rok budżetowy, przyjęto założenie uzyskania zaplanowanych środków z rezerw dla zobrazowania potrzeb (...). Forma finansowania zadań ujętych w tych działaniach wymusza na etapie planowania przyjmowanie ich wartości z uwzględnieniem przewidywanej (oszacowanej na podstawie wiedzy historycznej) ilości środków, które uruchamiane będą z rezerw celowych. Bez tego założenia mierniki nie mogłyby być wyliczane gdyż należałoby zakładać, że ze środków budżetowych (ustawowych) działania w ogóle nie będą realizowane (...). Taka prezentacja skutkowałaby zarzutem nieobjęcia planowaniem oczywistych zadań statutowych (...)”

(dowód: akta kontroli str. 2209)

⁶³ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych dotyczących przedsiębiorców. Wyłączeń tych dokonano w interesie przedsiębiorców.

⁶⁴ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych dotyczących przedsiębiorców. Wyłączeń tych dokonano w interesie przedsiębiorców.

⁶⁵ Podzadania / działania: 12.5.1.2, 12.5.2.4, 12.5.3, 12.5.3.2

Mając na względzie przywołane powyżej przepisy noty budżetowej zatwierdzenie przez KZGW wartości mierników z uwzględnieniem prognozowanego poziomu uzyskania środków z rezerw celowych w ocenie NIK uznać należy za działanie niezgodne z obowiązującymi przepisami.

2. Niedokonanie zmiany planowanej do osiągnięcia wartości miernika mimo zmiany planowanej kwoty wydatków mającej wpływ na wartość mierników.

Badanie szczegółowe przeprowadzone dla 10 wybranych w sposób losowy decyzji zmieniających plan wydatków KZGW jako dysponenta II stopnia w układzie zadaniowym wykazało, że w każdej z ww. decyzji zawarto zobowiązanie do dokonania zmian wartości mierników, w przypadku gdy wprowadzane zmiany finansowania miały wpływ na wielkość mierników. W toku kontroli stwierdzono, że po wprowadzeniu zmian wartości planowanych wydatków na realizację poszczególnych pozycji w klasyfikacji zadaniowej, w KZGW nie dokonano zmian planowanych wartości mierników. Ustalono jednocześnie, że w przypadku jednej pozycji w klasyfikacji⁶⁶ osiągnięcie wartości miernika wyższej od zaplanowanej⁶⁷, wynikało ze zwiększenia limitu wydatków KZGW środkami z rezerw celowych, co zdaniem NIK potwierdza fakt, że zmiana kwoty wydatków dla ww. podzadania miała istotny i bezpośredni wpływ na osiągniętą wartość miernika.

(dowód: akta kontroli str. 1896-1913, 1996-2000, 2091-2096, 2098-2130, 2208-2209)

Odnosząc się do powyższego p.o. Prezesa KZGW wyjaśniła, że dla podzadania 12.5.2: „(...) nie prowadzi się analizy wpływu pozyskania środków rezerw, gdyż ostateczne informacje o wykorzystaniu środków na poszczególne elementy (podzadania i działania) budżetu zadaniowego pozyskiwane są z końcem roku, a korekty rezerw dokonywane są do końca roku budżetowego. Ponadto środki rezerw celowych nie wpływają istotnie na wartość osiąganego miernika (...).”

(dowód: akta kontroli str. 3493)

W ocenie NIK argument dotyczący nieistotnego wpływu uzyskanych środków z rezerw celowych na wartość miernika nie znajduje oparcia w faktach. Zauważyć bowiem należy, że osiągnięta wartość miernika była wyższa od wartości zaplanowanej aż o 75,0%, co – zgodnie z przedstawionymi wyjaśnieniami – było wynikiem uzyskania środków z rezerw celowych. Prezes KZGW, jako organ odpowiedzialny za nadzór nad realizacją ww. zadań, powinien posiadać dokładną wiedzę na temat celu, na jaki mają zostać przeznaczone środki z rezerw celowych i tym samym wpływu jaki mają zmiany wysokości finansowania na wartość planowanego miernika.

3. Zatwierdzenie mierników uniemożliwiających dokonanie oceny efektywności działań prowadzonych przez wszystkie jednostki realizujące poszczególne „zadania”

Mierniki dla wszystkich realizowanych podzadań i działań z zakresu gospodarki wodnej ustalono w jednakowym brzmieniu zarówno dla KZGW jako dysponenta III stopnia, jak i jednostek podległych i nadzorowanych przez KZGW. W efekcie mierniki zatwierdzone dla podzadania 12.5.1 oraz działań 12.5.1.1 i 12.5.3.1 nie były adekwatne dla „zadań” realizowanych przez jednostki podległe i nadzorowane przez KZGW, ze względu na to, że swoim zakresem rzeczowym obejmowały „zadania” realizowane wyłącznie przez KZGW jako dysponenta III stopnia.

(dowód: akta kontroli str.1996-1998, 2206, 2091-2096, 2098-2130, 2451-2459)

Odnosząc się do powyższego p.o. Prezesa KZGW potwierdziła zasadność rozważenia możliwości wprowadzenia dodatkowych mierników lub modyfikacji mierników przyjętych na 2016 r., w taki sposób by umożliwiły one ocenę skuteczności działań tych jednostek.

⁶⁶ Podzadania 12.5.2

⁶⁷ 14% względem zaplanowanych 8%.

(dowód: akta kontroli str. 2091-2096)

Z kolei mierniki zatwierdzone dla pozycji 12.5.2, 12.5.3, 12.5.1.2, 12.5.1.6, 12.5.2.1, 12.5.2.2, 12.5.2.3, 12.5.2.4, 12.5.3.2, 12.5.3.4 nie były adekwatne dla „zadań” faktycznie realizowanych przez KZGW jako dysponenta III stopnia (głównie działań nadzorczych), ze względu na to, że swoim zakresem rzeczowym obejmowały „zadania” realizowane w rzeczywistości wyłącznie przez jednostki podległe i nadzorowane. W rezultacie KZGW jako dysponent III stopnia w sprawozdaniu rocznym RB-BZ1 dla podzadań 12.5.2 i 12.5.3 oraz działań: 12.5.1.2, 12.5.2.1, 12.5.2.2, 12.5.2.3, 12.5.2.4, 12.5.3.2 wykazał wartość zerową miernika, a dla działań 12.5.1.6 i 12.5.3.4 wartości odpowiadające w rzeczywistości wartościom mierników wykonanym przez PIG-PIB i IMiGW.

(dowód: akta kontroli str. 1892-1893, 1996-1998, 2091-2096, 2098-2130, 2206, 2451-2459, 3495-3499)

Odnosząc się do kwestii działań 12.5.1.6 i 12.5.3.4 p.o. Prezesa KZGW wyjaśniła m.in. *„Zdaniem KZGW przyjęty miernik umożliwia ocenę skuteczności działań nadzorczych, ponieważ nadzór wpływa pośrednio na wartość miernika. Prowadzone działania nadzorcze KZGW są niezbędne do prawidłowej realizacji miernika i do zagwarantowania finansowania działania (...) oraz zapewniają ciągłość prac jednostki nadzorowanej. KZGW jest zdania, że działania nadzorcze są niemierzalne (...)”* Jednocześnie w odniesieniu do pozostałych pozycji wyjaśniła: *„Ocena działań nadzorczych KZGW nad RZGW w ramach budżetu zadaniowego może być oceniana wyłącznie w kategorii 0-1 (jest sprawowany lub nie) ale nie poprzez miernik budżetu zadaniowego, gdyż środki przekazywane są wyłącznie na wynagrodzenia pracowników (...)”*.

(dowód: akta kontroli str. 2065, 2091-2096)

W ocenie NIK ustalone i zatwierdzone przez KZGW mierniki dotyczyły zagadnień, na które nie wszystkie realizujące dane podzadanie lub działanie jednostki miały bezpośredni wpływ i tym samym nie umożliwiały dokonania oceny efektywności działań podejmowanych przez wszystkie jednostki, co stanowiło naruszenie ust. 68 pkt 4 załącznika nr 53 do noty budżetowej.

4. Zatwierdzenie mierników ukazujących poziom finansowania

Wartość mierników dla podzadania 12.5.2 i działania 12.5.2.4⁶⁸ ustalana była zgodnie z zatwierdzonymi przez p.o. Prezesa KZGW kartami mierników w oparciu o wysokość wydatków poniesionych na ich realizację oraz odpowiednio:

- wysokości niezbędnych nakładów, ustalonych o wycenę wartości majątku (podzadanie 12.5.2),
- wysokości strat poniesionych w majątku Skarbu Państwa wymagających usunięcia do roku sprawozdawczego włącznie (działanie 12.5.2.4),

co stanowiło naruszenie ust. 68 pkt 4 załącznika nr 53 do noty budżetowej, zgodnie z którym nie dopuszcza się mierników o wartościach ukazujących poziom lub dynamikę finansowania.

(dowód: akta kontroli 2118, 2122, 2211, 2451-2459)

P.o. Prezesa KZGW wyjaśniła m.in.: *„[...] wartości miernika dla podzadania 12.5.2 i działania 12.5.2.4, sposób wyliczenia oraz cele zostały ustalone z Ministerstwem Środowiska (...). W opinii KZGW w ten sposób przygotowane mierniki nie mają charakteru ekonomicznego, tj. nie przedstawiają wyłącznie poziomu lub dynamiki finansowania zadań.”*

⁶⁸ Odpowiednio: stopień realizacji potrzeb w zakresie utrzymania majątku Skarbu Państwa przy konieczności zachowania jego dobrego stanu i stopień likwidacji skutków powodzi w majątku Skarbu Państwa związanym z gospodarką wodną.

(dowód: akta kontroli str. 2050)

Zdaniem NIK uwzględnienie w algorytmie obliczania wartości mierników danych dotyczących wielkości wydatków nie pozwala na dokonanie oceny efektywności wydatkowania środków na dany cel i stanowi naruszenie obowiązujących w powyższym zakresie przepisów. Podkreślić należy również, że uzgodnienia dokonywane z Ministerstwem Środowiska nie zmieniają faktu, iż organem odpowiedzialnym za prawidłowe, zgodne z przepisami prawa zdefiniowanie mierników i ich zatwierdzenie w postaci kart mierników jest jednostka odpowiedzialna za ich realizację, a więc KZGW.

5. Zainicjowanie przyjęcia miernika, dla którego dane niezbędne do jego obliczenia nie są dostępne w terminie umożliwiającym sporządzenie sprawozdań z realizacji wydatków budżetu w układzie zadaniowym

Miernik dla zadania 12.5, tj. „Liczba jednolitych części wód (jcw) o dobrym stanie/ogólna liczb jcw” ustalono w sposób:

- nieprecyzyjny, nie wskazując jednoznacznie czy sformułowanie jcw odnosi się do jednolitych części wód powierzchniowych, podziemnych czy obu ww. typów,
- niezgodny z przepisem ust. 68 pkt 4 załącznika nr 53 do noty budżetowej, w myśl którego dane do obliczenia wartości mierników powinny być dostępne w terminie umożliwiającym sporządzenie sprawozdań z realizacji wydatków budżetu w układzie zadaniowym.

Zgodnie z przepisami dotyczącymi oceny stanu jcw⁶⁹ oceny stanu chemicznego jcw podziemnych dokonuje się przynajmniej raz w ciągu 6-letniego cyklu aktualizacji planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, a klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego jcw powierzchniowych dokonuje się corocznie do końca I półrocza po zakończeniu roku kalendarzowego, w którym były wykonywane badania. P.o. Prezesa KZGW wyjaśniła, że roczna wartość miernika dla zadania 12.5 za 2016 r. wyliczona została na podstawie oceny stanu jcw za 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1879-1882, 2106-2107, 2211, 2451-2459)

Odnosząc się do kwestii ustalenia miernika dla ww. zadania p.o. Prezesa KZGW wyjaśniła, że w toku prac poszukiwano miernika, który oddawałby cel zadań realizowanych przez departamenty KZGW, nie pokrywał się z miernikami podzadania, a jednocześnie spełniałby wymogi Ministra Finansów. Zgodnie z wyjaśnieniami żadna z pozostałych propozycji miernika przedstawianych przez KZGW nie spotkała się z akceptacją ze strony Ministra Środowiska, z kolei mierniki proponowane przez ministerstwo nie zostały zaakceptowane przez KZGW.

(dowód: akta kontroli str. 1985)

Zgodnie z przepisami §7 noty budżetowej oraz załącznika nr 49 do niej, organem właściwym do zatwierdzenia miernika dla ww. zadania jest Minister Środowiska. Niemniej należy zauważyć, że inicjatorem ustalenia miernika w ww. brzmieniu był Prezes KZGW⁷⁰, a ostateczna akceptacja wyboru miernika potwierdzona została przez p.o. Prezesa KZGW w przekazanych do Ministra Środowiska kartach mierników.

(dowód: akta kontroli str. 1879-1882, 2106-2107, 2211, 2215-2216)

6. Zatwierdzenie przez Prezesa KZGW kart mierników zawierających błędy w algorytmie obliczania wartości mierników

⁶⁹ § 9 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie kryteriów i sposobu oceny stanu jednolitych części wód podziemnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 85) i § 9 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 21 lipca 2016 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1187).

⁷⁰ W korespondencji elektronicznej w dniu 9 kwietnia 2015 r.

Algorytm obliczania wartości mierników dla podzadania 12.5.1⁷¹ i działania 12.5.1.1⁷², ustalono w sposób niezgodny z przyjętymi wartościami mierników oraz danymi wykazanymi w sprawozdaniach z realizacji budżetu w układzie zadaniowym. Według algorytmów wskazanych w kartach mierników wartość miernika w każdym z ww. przypadków stanowiła iloraz liczby zadań zrealizowanych w danym roku i liczby zadań planowanych do realizacji w danym roku (wyrażony w postaci procentowej). Przyjęte w kartach wartości mierników na 2016 r. i kolejne lata, a także dane dotyczące rzeczywistego poziomu ich realizacji zawarte w sprawozdaniu RB-BZ1 dla KZGW jako dysponenta II stopnia wskazują natomiast, że liczba zrealizowanych „zadań” odnoszona była w rzeczywistości do liczby „zadań” przewidzianych do realizacji w całym okresie przygotowania dokumentów, a więc w sposób niezgodny z przyjętymi algorytmami.

(dowód: akta kontroli str. 1996-1998, 2091-2096, 2108-2111, 2451-2459)

W odniesieniu do każdego z przedmiotowych mierników p.o. Prezesa KZGW wyjaśniła: „(...) algorytm odzwierciedla liczbę zadań zrealizowanych w danym roku do liczby zadań planowanych (...) w tym roku. Niemniej jednak przy wyliczeniu tego miernika na potrzeby sprawozdawczości, przyjęto w mianowniku liczbę zadań planowanych do realizacji w całym cyklu planistycznym, a nie jedynie w ujęciu rocznym. Ujęcie takie pozwoliło na dokładniejsze określenie liczby wykonanych działań w cyklu planistycznym. W związku z powyższym zostanie zaproponowana korekta algorytmu w karcie miernika w latach kolejnych.”

(dowód: akta kontroli str. 2091-2096)

7. Niezapewnienie właściwego nadzoru nad działalnością dyrektorów RZGW w zakresie przygotowania planów działalności ww. organów

Analiza szczegółowa planów działalności dyrektorów RZGW na 2016 r.⁷³ wykazała, że KZGW nie zapewnił:

- 1) jednolitego i prawidłowego przyporządkowania „zadań” realizowanych przez RZGW do odpowiednich działań w klasyfikacji zadaniowej⁷⁴, co w konsekwencji skutkowało wydatkowaniem środków na ten sam cel przez poszczególne jednostki z różnych pozycji budżetu w układzie zadaniowym;
- 2) spójności między planem finansowym w układzie zadaniowym RZGW w Poznaniu a jego planem działalności⁷⁵;

⁷¹ Stopień zaawansowanych prac nad II aktualizacją planów gospodarowania wodami na obszarze dorzeczy.

⁷² Stopień realizacji dokumentów strategicznych dotyczących oczyszczania ścieków komunalnych.

⁷³ Zatwierdzonych przez p.o. Prezesa KZGW w dniu 3 czerwca 2016 r.

⁷⁴ Ustalono m.in. że:

- a) wydawanie pozwoleń wodnoprawnych oraz wykonywanie zadań wynikających z pełnienia funkcji organu wyższego stopnia w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do starostów, w planach działalności RZGW w Krakowie, w Gdańsku i w Szczecinie zostało przyporządkowane do działania 12.5.1.1, a w planach RZGW we Wrocławiu, w Gliwicach, w Poznaniu i w Warszawie do działania 12.5.1.3;
- b) „zadania” związane z przygotowaniem projektów planów przeciwdziałania skutkom suszy (w tym „zadania” związane z przygotowaniem dokumentów i materiałów dotyczących ww. planów oraz prowadzenie konsultacji społecznych), w planie działalności RZGW w Poznaniu zostały uwzględnione w działaniu 12.5.1.1, 12.5.1.5 i 12.5.3.1 (planowanie i koordynacja zarządzania ryzykiem powodziowym), w planie RZGW w Szczecinie w działaniu 12.5.1.1, a w planach RZGW we Wrocławiu, Warszawie, Gdańsku, Krakowie w działaniu 12.5.1.5;
- c) uzgadnianie projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w planach działalności RZGW w Krakowie i Poznaniu zostało uwzględnione w działaniu 12.5.1.1, w planach RZGW w Gliwicach, Gdańsku, Warszawie i Wrocławiu w działaniu 12.5.3.1, a w planie RZGW w Szczecinie zarówno w działaniu 12.5.1.1, jak i w działaniu 12.5.3.1.

⁷⁵ Ustalono, że w planie działalności RZGW w Poznaniu nie uwzględniono działania 12.5.2.4, mimo iż działanie to wykazane zostało w planie finansowym jednostki na 2016 r. i z powyższej pozycji budżetu w układzie zadaniowym było finansowane.

- 3) ujęcia w planach działalności poszczególnych RZGW wszystkich realizowanych „zadań”⁷⁶, co w konsekwencji skutkowało mogło nieprawidłowym bądź różnicowanym w skali kraju przyporządkowaniem „zadań” do poszczególnych pozycji klasyfikacji zadaniowej i tym samym nieprawidłowym ich finansowaniem.

(dowód: akta kontroli str. 1874-1876, 1886-1887, 2060)

Odnosząc się do powyższych kwestii, p.o. Prezesa KZGW wyjaśniła m.in., że: ad 1) Plany działalności ustalane były przez poszczególnych dyrektorów RZGW, a przypisywanie przedsięwzięć i planowanych na nie wydatków do poszczególnych działań wynikało ze specyfiki i szczegółowej organizacji poszczególnych jednostek. Dodatkowe uwzględnienie w planie działalności Dyrektora RZGW w Poznaniu prac nad projektem planu przeciwdziałania skutkom suszy w działaniu 12.5.3.1. stanowiło natomiast błąd przeoczony przy weryfikacji planu. Ad 2) Niewskazanie w planie działalności dyrektora RZGW w Poznaniu działania 12.5.2.4 wynikało z zakwalifikowania w planie prac dotyczących przygotowania trzech dokumentacji do działania 12.5.2.1. Zgodnie z przedstawionymi wyjaśnieniami przedmiotowe „zadanie” przyporządkowane zostało do działania 12.5.2.1 wyłącznie w planie działalności jednostki, w pozostałych dokumentach uwzględnione zostało ono w ramach działania 12.5.2.4. Ad 3) „(...) *Przyjęto takie założenie, że plan działalności dyrektora RZGW powinien mieć charakter syntetyczny, wskazane jest grupowanie w nim podobnych prac czy przedsięwzięć (rozbicie rodzajowe prac czy przedsięwzięć nie jest jednak uznawane za błąd).*”.

(dowód: akta kontroli str. 2131-2132, 2214)

W ocenie NIK plany działalności RZGW, jako jedne z dokumentów stanowiących podstawę funkcjonowania ww. jednostek, powinny być spójne z innymi dokumentami, w tym planami finansowymi, a także powinny być prawidłowe pod względem merytorycznym. Nie mniej istotne jest również zapewnienie jednolitego przyporządkowania „zadań” do poszczególnych pozycji w klasyfikacji zadaniowej i tym samym zapewnienie w skali całego kraju jednolitego systemu ich finansowania. Niepodjęcie działań mających na celu zagwarantowanie ww. warunków, w ocenie NIK świadczy o niezapewnieniu przez KZGW właściwego nadzoru nad działalnością podległych mu jednostek, a tym samym o nierzetelnym wywiązywaniu się z nałożonych prawem obowiązków.

8. Ustalenie i prowadzenie pomiaru wartości mierników z częstotliwością niewystarczającą do zapewnienia właściwego nadzoru nad realizacją zadań

Mimo, iż częstotliwość monitorowania realizacji mierników w przypadku wszystkich działań była większa lub zgodna z częstotliwością wskazaną w kartach mierników dla tych działań, zdaniem NIK była ona niewystarczająca do zapewnienia właściwego nadzoru nad działalnością jednostek wykonujących zadania i tym samym właściwej realizacji planów. Zauważyć należy, że mimo iż analiza stopnia realizacji celów przeprowadzona po zakończeniu I połowy 2016 r. nie wykazała zagrożenia wykonania żadnego z mierników, to dla ośmiu z 22⁷⁷ pozycji (36,4%) w klasyfikacji budżetu w układzie zadaniowym dla KZGW jako dysponenta II stopnia planowane wartości mierników ostatecznie nie zostały osiągnięte, w tym w czterech przypadkach w znaczącym zakresie (ponad 20%).

⁷⁶ Ustalono m.in. że:

- uzgadnianie planów aglomeracji nie zostało uwzględnione w planach RZGW we Wrocławiu i w Gdańsku;
- prowadzenie postępowań w sprawach wydania decyzji nakazujących usunięcie drzew i krzewów – nie zostało uwzględnione w planach RZGW w Poznaniu i we Wrocławiu;
- w planie działalności RZGW w Szczecinie w ramach działania 12.5.2.3 nie zostały uwzględnione zadania związane z zarządzaniem majątkiem Skarbu Państwa w zakresie opłat z tytułu trwałego zarządu, wypłat odszkodowań, etc.

⁷⁷ Ze wszystkich 23 pozycji klasyfikacji zadaniowej, 22 pozycje planowane były do realizacji od początku roku 2016 r. a jedna pozycja (12.3.1.3) realizowana była dopiero w drugiej połowie 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1996-2000, 2009-2010, 2017-2019, 2098-2130, 2460)

P.o. Prezesa KZGW wyjaśniła m.in.: „Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dn. 28.12.2011 (...) sprawozdania z wykonania wydatków w układzie zadaniowym sporządzane winny być w okresach półrocznych i w takim cyklu ustawodawca zobowiązuje jednostki budżetowe do weryfikacji danych prezentowanych przez poszczególnych sprawozdawców (...). Zdaniem KZGW nie ma możliwości i potrzeby prowadzenia monitoringu w dodatkowo wyznaczonych terminach ponieważ wszelkie bieżąco wprowadzane zmiany planów i tak skutkują potrzebą bieżącej analizy zarówno tradycyjnego, jak i zadaniowego układu budżetu. Dodatkowo monitoring jest dostosowywany do specyfiki realizacji części zadań w gospodarce wodnej, gdzie postęp realizacji w cyklach miesięcznych nie jest możliwy do monitorowania z uwagi na przeszkody występujące w realizacji prac w postaci warunków pogodowych, okresów ochronnych, zjawiska powodzi, suszy itp. lub charakter zadania (...)”. Odnosząc się do kwestii podzadań i działań wchodzących w zakres zadania 12.5, dla których nie osiągnięto planowanej wartości mierników, p.o. Prezesa KZGW wyjaśniła ponadto: „(...) nie było konieczności podejmowania działań nadzorczych, gdyż niższy od planowanego na 2016 r. poziom wykonania miernika w każdym z opisanych przypadków podzadań i działań był niezależny od RZGW.”

Przyczyny niewykonania planowanych wartości mierników wskazane zostały we wcześniejszej części wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 2014, 2185)

Uwagi dotyczące prowadzonej działalności

1. Cel określony dla działania 12.5.1.1 Planowanie i koordynacja w gospodarowaniu wodami, tj. „Zapewnienie realizacji unijnych wymogów w zakresie oczyszczania ścieków komunalnych”, a także ustalony do jego pomiaru miernik (stopień realizacji dokumentów strategicznych dotyczących oczyszczania ścieków komunalnych) w ocenie NIK nie wyczerpywał w pełni zakresu rzeczowego powyższego działania, bowiem zapewnienie unijnych wymogów w zakresie oczyszczania ścieków komunalnych nie stanowi jedynego celu działań planistyczno-koordynacyjnych w zakresie gospodarowania wodami.

(dowód: akta kontroli str. 1996-2000)

2. Wartości zatwierdzonych przez KZGW mierników dla dwóch podzadań i ośmiu działań wchodzących w zakres zadania 12.5, zgodnie z algorytmami wskazanymi w kartach mierników, wyrażane były w postaci procentowej, co w ocenie NIK skutkowało brakiem przejrzystości osiąganych wyników oraz możliwości ich weryfikacji, a także – w części przypadków – również brakiem możliwości dokonania rzetelnej analizy porównawczej wydatkowanych środków i osiągniętych efektów między kolejnymi latami.

(dowód: akta kontroli str. 2091-2096, 2098-2130)

3. W kartach mierników dla pozycji 12.5.1, 12.5.1.1, 12.5.1.5, 12.5.3.1 nie wskazano definicji bądź wyszczególnienia „zadań”, których liczba stanowiła podstawę obliczenia wartości mierników. W ocenie NIK brak zapisów doprecyzowujących użyte sformułowanie skutkowało różną interpretacją zakresu rzeczowego „zadań” przez poszczególne jednostki i ostatecznie różną oceną ich realizacji. Mając na względzie powyższe, zasadne wydaje się uzupełnienie kart mierników w powyższym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 2108-2111, 2115-2116, 2124-2125, 2091-2096, 2451-2459)

4. W realizacji Projektu ISOK występują ryzyka, mające znaczenie dla terminu zakończenia ww. Projektu:
 - a) znaczne opóźnienia w realizacji Podprojektu ISOK stwarzają zagrożenie koniecznością zwrotu dokonanych wydatków ze środków UE. Realizacja Planu naprawczego Podprojektu przebiega z ponad dwumiesięcznym opóźnieniem, co uniemożliwi dotrzymanie terminu wykonania zamówienia, określonego w Planie naprawczym na 17 listopada 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1567-1580, 2823-2830)

- b) trudności w zapewnieniu środków z rezerw celowych budżetu państwa na pokrycie kosztów wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w KZGW do prac w ramach Projektu ISOK.

(dowód: akta kontroli str. 2792-2830)

IV. 7 Pozostałe ustalenia

Opis stanu faktycznego

Dokumentację kontroli zarządczej w KZGW tworzą m.in. Regulamin organizacyjny KZGW⁷⁸, Polityka rachunkowości KZGW – dysponenta II stopnia⁷⁹ i Polityka rachunkowości KZGW – dysponenta III stopnia⁸⁰, zarządzenia Prezesa KZGW w sprawie udzielania zamówień publicznych w KZGW. W oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej w 2016 r. p.o. Prezesa KZGW wskazała, że w KZGW w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. Zastrzeżenia dotyczyły niezadowolającej jakości lub braku narzędzi wspierających zarządzanie gospodarką wodną (np. system ISOK, oprogramowanie do monitorowania stanu planowania i realizacji inwestycji, scalony system ekonomiczno-finansowy KZGW/RZGW).

(dowód: akta kontroli str. 18-44, 325, 1690-1692)

Prezes KZGW po kontroli przeprowadzonej w 2014 r. w KZGW przez pracowników Ministerstwa Środowiska⁸¹ poinformował, że podjęcie działania zmierzające do zintegrowania w większym stopniu systemu zarządzania ryzykiem w KZGW i RZGW. W lipcu 2016 r. p.o. Prezesa KZGW poinformowała Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska o dokonaniu weryfikacji ryzyk wraz z przedstawieniem sposobu ich minimalizacji w odniesieniu do wybranych zadań inwestycyjnych⁸². Dyrektorzy rzgw przekazali swoje oświadczenie o stanie kontroli zarządczej w 2016 r. Ponadto na spotkaniu Kadry Kierowniczej KZGW w dniu 21 grudnia 2016 r. dokonano identyfikacji i oceny ryzyk w komórkach organizacyjnych KZGW.

Zdaniem NIK w świetle ustalonego w toku niniejszej kontroli stanu realizacji niektórych inwestycji⁸³, zastosowane sposoby minimalizacji ryzyk wobec tych zadań okazały się nieskuteczne i nie przyniosły oczekiwanych rezultatów.

(dowód: akta kontroli str. 18-35, 40-44, 325, 799-944, 1672-1675, 1690-1692)

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

Ustalone nieprawidłowości

⁷⁸ Określony zarządzeniem Nr 14/2009 Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej z dnia 5 listopada 2009 r., zmieniony zarządzeniem Nr 3/2011, zarządzeniem Nr 16/2012, zarządzeniem Nr 2/2014.

⁷⁹ Zarządzenie Nr 33/2014 Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej z dnia 1 września 2014 r. (obowiązuje od dnia 1 stycznia 2014 r.).

⁸⁰ Zarządzenie Nr 31 Dyrektora Generalnego w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej z dnia 1 września 2014 r. (obowiązuje od dnia 1 stycznia 2014 r.).

⁸¹ Kontrola przeprowadzona w dniach 8-26 września 2014 r. obejmowała m.in. zagadnienia kontroli zarządczej.

⁸² Budowa zbiornika wodnego Świnna Poręba, Budowa stopnia wodnego w Malczycach, Budowa zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny – polder, Projekt ISOK.

⁸³ Budowa zbiornika wodnego Świnna Poręba, Budowa zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny – polder, Budowa stopnia wodnego w Malczycach.

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie kontroli zarządczej stwierdzono, poza opisanymi w pozostałych obszarach wystąpienia pokontrolnego, następujące nieprawidłowości:

1. Niezgodność wewnętrznej struktury organizacyjnej KZGW ze schematem organizacyjnych KZGW określonym w zarządzeniu nr 14/2009 zmienionym zarządzeniem nr 16/2012 Prezesa KZGW, a także schematem umieszczonym na stronie internetowej KZGW⁸⁴. Ponadto nie zostały uaktualnione wewnętrzne regulaminy organizacyjnych Biura Budżetu i Finansów (BBF) oraz Biura Administracyjno-Prawnego (BAP)⁸⁵.

P.o. Prezesa KZGW wyjaśniła m.in.: „Już w pierwszym półroczu 2016 roku zdecydowano o ograniczonym czasowo samodzielnym funkcjonowaniu Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. (...) Obecnie prognozowaną datą rozpoczęcia funkcjonowania państwowej osoby prawnej „Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie” jest 1 lipca 2017 r. Dlatego ewentualna zmiana regulaminu organizacyjnego KZGW wydaje się być uzasadniona w powiązaniu funkcjonowania KZGW poza horyzontem czasowym połowy 2017 roku.”

Natomiast Dyrektor Generalny KZGW wyjaśnił m.in., że nie zna przyczyn dla których zarządzenie nr 14/2009 nie określiło obowiązku sporządzenia i zatwierdzenia wewnętrznych regulaminów organizacyjnych. W KZGW podjęto prace nad aktualizacją regulaminów wewnętrznych BBF i BAP.

(dowód: akta kontroli str. 18-35, 302-324, 1640-1645, 1676-1677, 1679, 1688, 2327, 2369-2370, 2428, 2431, 3498-3505)

Zdaniem NIK planowane zmiany form organizacyjnych podmiotów działających w obszarze gospodarki wodnej w Polsce nie dają podstaw do zaniechania bieżącego aktualizowania i zachowania spójności wewnętrznych uregulowań w sferze organizacyjnej i zakresu działania KZGW. NIK ocenia powyższe postępowanie jako nierzetelne.

2. Zgodnie z dokumentem „Działania nadzorcze Ministra Środowiska wobec Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej” (pkt 7 części 4 „Nadzór w obszarze pozafinansowym”) Prezes KZGW sporządza i składa do Ministerstwa Środowiska roczne sprawozdanie z wykonania planu działalności Prezesa KZGW do dnia 31 stycznia następnego roku kalendarzowego.

Stwierdzono, że ww. sprawozdanie zostało przesłane do Ministerstwa Środowiska w dniu 8 lutego 2017 r., tj. z ośmiodniowym opóźnieniem w stosunku do wyżej wskazanego terminu.

P.o. Prezesa KZGW wyjaśniła, że „Opóźnienie w przekazaniu rocznego sprawozdania z wykonania Planu Działalności Prezesa KZGW wynikało z nagromadzenia wielu zadań, w tym związanych z prowadzoną kontrolą NIK, a także koniecznością wnikliwej weryfikacji dokumentu przez różne komórki organizacyjne KZGW”.

(dowód: akta kontroli str. 11-35, 46-68, 302-324, 1640-1645, 1676-1679, 1688-1689, 2430-2436, 2734-2735, 2758)

3. Nie sporządzono szczegółowych planów rzeczowo-finansowych w układzie klasyfikacji budżetowej oraz w układzie budżetu zadaniowego wewnętrznych komórek organizacyjnych KZGW przez dyrektorów tych komórek.

⁸⁴ <http://www.kzgw.gov.pl/pl/Struktura-organizacyjna.html>.

⁸⁵ Przedłożone w toku kontroli wewnętrzne regulaminy BBF i BAP zostały sporządzone i zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego KZGW na podstawie zarządzenia Nr 17/2008 Prezesa KZGW z dnia 8 października 2008 r. uchylonego postanowieniem § 1 ust. 2 zarządzenia Nr 14/2009 Prezesa KZGW z dnia 5 listopada 2009 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego KZGW.

Zgodnie z § 4 ust. 9 pkt 5 Zasad (polityki) rachunkowości obowiązujących w KZGW wprowadzonych zarządzeniem Nr 7/2016 Dyrektora Generalnego w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej z dnia 1 września 2016 r. w sprawie ustalenia dokumentacji przyjętych zasad (polityki) rachunkowości w krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej – dysponencie środków budżetowych trzeciego stopnia⁸⁶ „dyrektorzy komórek organizacyjnych KZGW w oparciu o przyznane środki na dany rok sporządzają szczegółowy plan rzeczowo-finansowy w podziale na części, działy i paragrafy klasyfikacji budżetowej oraz szczegółowy plan rzeczowo-finansowy w układzie budżetu zadaniowego w układzie funkcji, zadań podzadań i działań i przedkładają go do BBF.”.

Stwierdzono, że w KZGW dysponowano jedynie projektami tych planów⁸⁷ sporządzonymi w 2015 r., tj. na podstawie limitów wydatków ujętych w projekcie ustawy budżetowej na rok 2016. Dodać należy, że wobec niesporządzenia ww. planów, nie można było ustalić czy zapewnione zostały środki w budżetach właściwych komórek organizacyjnych na sfinansowanie kosztów zawartych umów cywilnoprawnych.

Dyrektor Generalny KZGW wyjaśnił m.in., że postanowienie § 4 ust. 9 pkt 5 Zasad (polityki) rachunkowości w KZGW „jest realizowany w postaci zbiorczej tabeli informacji przekazywanych przez poszczególne komórki organizacyjne KZGW w ramach limitów”.

Przedłożona ww. zbiorcza tabela pn. „Projekt planu finansowego na 2016 r.” sporządzona została w dniu 9 listopada 2015 r., a więc nie była planem rzeczowo-finansowym, o którym mowa w Zasadach (polityce) rachunkowości oraz nie prezentowała planu w układzie budżetu zadaniowego. Tym samym, zdaniem NIK, nie zostały wypełnione obowiązki wskazane w przepisach wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 325, 2741-2742)

V. Wnioski

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 Kontroli⁸⁸, wnosi o:

- 1) usprawnienie procesu monitorowania realizacji zadań przez jednostki podległe i bieżącego identyfikowania zagrożeń wykorzystania ustalonego limitu wydatków;
- 2) ustalenie mierników realizowanych „zadań”, spełniających wymagania określone w przepisach obowiązującego prawa oraz umożliwiających ocenę efektywności działań prowadzonych przez wszystkie jednostki realizujące dane „zadanie”;
- 3) ustalanie planowanych wartości mierników wg. ustawy budżetowej zgodnie z przepisami obowiązującego prawa (bez uwzględniania rezerw celowych) oraz dokonywanie zmian ww. wartości w przypadku, gdy wprowadzone w roku budżetowym zmiany planowanych wydatków mają wpływ na wartość mierników;
- 4) zapewnienie właściwego nadzoru nad działalnością jednostek, w tym nadzoru nad przygotowaniem przez ww. jednostki planów działalności;
- 5) sporządzanie planów rzeczowo-finansowych wewnętrznych komórek organizacyjnych oraz planu zamówień publicznych po uchwaleniu ustawy budżetowej, a także wnosi

⁸⁶ Zarządzenie weszło w życie z dniem podpisania, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2016 r. (§ 3 zarządzenia).

⁸⁷ „Projekt – Plan Departamentu Planowania i Zasobów Wodnych na 2016 rok” nie posiadał daty sporządzenia, a „Projekt – Plan Departamentu Inwestycji i Nadzoru na 2016 r.” został sporządzony w dniu 6 listopada 2015 r.

⁸⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

o zatwierdzanie planu finansowego KZGW oraz dokonywanie stosownych jego aktualizacji;

- 6) rzetelne sporządzanie rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach, przekazywanego Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych;
- 7) uporządkowanie wewnętrznych uregulowań o charakterze organizacyjnym.

Ponadto, Najwyższa Izba Kontroli ponownie wnosi o:

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

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 31.03.2017 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski