



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Środowiska

KSI.410.001.02.2018

P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/001 – „Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.”, cz. 22 – Gospodarka wodna, przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie.
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie w Warszawie, ul. Grzybowska 80/82, 00-844 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Przemysław Dac, Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie – od 17 stycznia 2018 r. Poprzednio kierownikiem jednostki był Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska Mariusz Gajda jako Pełnomocnik do spraw organizacji Wód Polskich do 16 stycznia 2018 r. Dariusz Tomczak był p.o. Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie do 31 grudnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 11)
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Środowiska
<i>Kontrolerzy</i>	1. Władysława Siekierska-Szarejko, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/2/2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 2. Izabella Krawczyk, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/3/2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2017 r. budżetu państwa w części 22 – Gospodarka wodna przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efekty rzeczowe uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych;
- rzetelność sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych;
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.

Ponadto wykonano analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne w zakresie badania:

¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 524.

- wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- przestrzegania ustalonych limitów wydatków oraz analiza stanu zobowiązań,
- wybranej próby wydatków, prawidłowości dokonywania zmian w planie wydatków, wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych oraz kontrola m.in. postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań i stosowanych procedur kontroli zarządczej w tym zakresie.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie (zwany dalej „RZGW”) działał do 31 grudnia 2017 r. jako państwowa jednostka budżetowa (dysponent III stopnia), utworzona dla realizacji zadań z zakresu gospodarowania wodami. Zgodnie z art. 239 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne², z dniem 1 stycznia 2018 r. regionalne zarządy gospodarki wodnej stały się jednostkami organizacyjnymi państwowej osoby prawnej Wody Polskie.

Plan finansowy RZGW realizowano w ramach części 22 – Gospodarka wodna dział 710 – *Działalność usługowa*, w rozdziałach 71018 – *Regionalne zarządy gospodarki wodnej* oraz 71078 – *Usuwanie skutków klęsk żywiołowych*.

W roku 2017 dochody budżetowe RZGW wyniosły 1.669,6 tys. zł i stanowiły 85,4% planu (1.954,0 tys. zł), wydatki budżetu państwa wyniosły 62.162,7 tys. zł i stanowiły 98,7% planu po zmianach (62.967,5 tys. zł), wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 3.717,3 tys. zł i stanowiły 58,7% planu po zmianach (6.332,3 tys. zł).

IV. Ocena

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 22 – Gospodarka wodna przez RZGW w Warszawie było zgodne z przyjętymi w ustawie budżetowej na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r.³ (zwanej dalej „*ustawą budżetową*”) założeniami w zakresie dochodów. Odchylenia od kwot prognozowanych wynikały ze zdarzeń, na które jednostka nie miała wpływu.

Roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej i zostały sporządzone w obowiązujących terminach.

Kontrola zarządcza w RZGW nie była w pełni skuteczna i efektywna. Nie funkcjonowały bowiem prawidłowo poszczególne jej elementy, w szczególności mechanizmy kontroli. Pomimo znacznych, sygnalizowanych przez kierownictwo RZGW, potrzeb finansowych m.in. w zakresie utrzymania we właściwym stanie technicznym budowli hydrotechnicznych, w 2017 r. nie wykorzystano wszystkich dostępnych do uzyskania środków finansowych. W związku z tym część zadań planowanych do realizacji w 2017 r. została przesunięta na lata następne. I tak: ze środków rezerwy celowej poz. 59 *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony*

² Dz. U. z 2017 r. poz. 108 ze zm.

³ Dz. U. poz. 108 ze zm.

środowiska i gospodarki wodnej wykorzystano tylko 60,0% pierwotnie planowanej wartości zadań i 99,4% planu po zmianach, ze środków budżetu UE wykorzystano zaledwie 28,6% pierwotnego limitu wydatków i 58,7% planu po zmianach.

Poza tym w toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na:

- utrzymywaniu w księgach rachunkowych od 2009 r. należności, pomimo że nie było podstaw do jej ustalenia;
- podziale zamówienia publicznego pn.: „Opracowanie spójnego planu ograniczenia emisji biogenów ze zlewni rzeki Kamienna i rekultywacji zbiornika Brody Łżeckie wraz z koncepcją techniczną dla jego wdrożenia” niezgodnie z art. 6a ustawy z dnia 29 stycznia 2014 r. – Prawo zamówień publicznych⁴ (zwaną dalej „upzp”)
- ustaleniu mierników stopnia realizacji zadań nieposiadających cech określonych przepisami prawa, w tym mierników uniemożliwiających pomiar efektów stosownie do poniesionych nakładów;
- określeniu, na poziomie działań, mierników nieadekwatnych do oceny efektywności wykorzystanych w jednostce środków finansowych i niespójnych z miernikiem na poziomie podzadania.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Dochody budżetowe, określone w planie finansowym RZGW w Warszawie na 2017 r. w wysokości 1.954,0 tys. zł zostały zrealizowane w łącznej kwocie 1.669,6 tys. zł, tj. 85,4% planu. W porównaniu do 2016 r. wykonane dochody były wyższe o 0,1 tys. zł. Głównym źródłem uzyskanych dochodów były środki z wpływów z najmu i dzierżawy składników majątku Skarbu Państwa, których nie można było przewidzieć na etapie planowania. Wpływy z tego tytułu stanowiły dominujący udział w strukturze zrealizowanych dochodów i wyniosły 1.079.5 tys. zł (64,7%).

W 2017 r. uzyskano nieplanowane wpływy z tytułu kar i odszkodowań. Ponadto wyższe były dochody w ramach § 0690 – *Wpływy z różnych opłat*, które stanowiły 353,4% planu. Przyczyną był wpływ nieplanowanej kwoty z tytułu opłaty legalizacyjnej w wysokości 6,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 28-30, 1224-1228)

Na koniec 2017 r. stan należności pozostałych do zapłaty wyniósł 2.844,8 tys. zł, przy czym kwota ta w całości stanowiła zaległości. Główną pozycję należności stanowiły nieuregulowane płatności z najmu i dzierżawy majątku Skarbu Państwa w kwocie 1.450,5 tys. zł. W porównaniu do 2016 r. kwota należności, w tym zaległości netto, wzrosła o 434,7 tys. zł (15,3%).

(dowód: akta kontroli str. 28-30)

Główna Księgowa RZGW wyjaśniła, że „powyższe należności były przekazywane do radcy prawnego, by mógł on dochodzić tych należności na drodze sądowej. Każda czynność przerywa bieg przedawnienia i dlatego te należności nie były należnościami przedawnionymi. Ich egzekucja jest na różnym etapie postępowania.”

(dowód: akta kontroli str. 28-30, 2322)

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579.

W ramach procedur kontroli zarządczej ustalone zostały „Procedury egzekwowania należności cywilnoprawnych w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Warszawie”⁵. W dokumencie tym uregulowano kwestie związane z czynnościami windykacyjnymi oraz udzielaniem ulg w spłacie należności. W zakresie umorzeń zapisano jedynie, że „umorzenie należności może nastąpić z urzędu (np. w przypadku śmierci dłużnika) lub na wniosek dłużnika (...)”.

Spośród 291 pozycji należności do szczegółowego badania wybrano 20 najwyższych kwotowo (od 87,2 tys. zł do 474,6 tys. zł). Stosownie do ustalonych procedur dłużnicy byli informowani o stanie zaległości. W RZGW postępowano zgodnie z ww. procedurami egzekwowania należności.

(dowód: akta kontroli str. 12-24, 28-30, 128-200, 1211-1223, 1848-1863)

W księgach rachunkowych RZGW dokonano odpisu aktualizującego należności według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r.

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że *„odpisu aktualizującego należności należy dokonać nie rzadziej niż raz w roku na dzień bilansowy. Obecnie trwają prace związane z przygotowaniem ksiąg rachunkowych do zamknięcia i sporządzenia bilansu. Analizowane są również należności pod kątem dokonania odpisów aktualizujących i zostaną one ujęte w księgach jednostki w 2017 r. jeszcze przed zamknięciem ksiąg rachunkowych.”*

(dowód: akta kontroli str. 1884 -1918, 2299-2300, 2301-2302)

W 2017 r. w RZGW w Warszawie nie wystąpiły należności, które uległy przedawnieniu. Natomiast nie umarzano należności pomimo, że część z nich spełniała przesłanki do umorzenia.

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

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W księgach rachunkowych RZGW utrzymywana była od 2009 r. należność od kontrahenta, którego obciążono opłatą za bezumowne korzystanie z gruntu. Należność w kwocie 158,7 tys. zł została wprowadzona do ksiąg rachunkowych 30 kwietnia 2009 r., pomimo że nie było podstaw do jej ustalenia i przypisania (wyrok sądu z 9 stycznia 2009 r.). Na dzień zakończenia kontroli stan należności od kontrahenta łącznie z naliczonymi odsetkami wynosił 297,9 tys. zł.

Zdaniem NIK brak decyzji o wyksięgowaniu tej należności z ksiąg rachunkowych RZGW wskazuje, że ustalone w tej jednostce mechanizmy kontroli dotyczące obszaru związanego z ustalaniem należności nie są w pełni skuteczne. Zastępca Dyrektora RZGW ds. ekonomiczno-finansowych (jednocześnie pełniąc funkcję głównego księgowego tej jednostki) kilkakrotnie (od 2009 r.) zwracała się do radcy prawnego o udzielenie informacji o aktualnym stanie sprawy i przekazanie wyroku sądu. Do dnia zakończenia kontroli nie otrzymała żadnych dokumentów w przedmiotowej sprawie, a ww. kwota, faktycznie niebędąca należnością, nadal figurowała w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 139-145)

Radca prawny wyjaśnił, że *„W sprawie dłużnika (...) Sp. z o.o. pierwotnie zaistniał spór co do osoby występującej w charakterze dzierżawcy. Sprawa ta została przesądzona w wyniku postępowania wszczętego przez tę Spółkę o ustalenie*

⁵ Zarządzenie nr 26/2013 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia *Procedur egzekwowania należności cywilnoprawnych w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Warszawie*.

skuteczności dokonanych cesji uprawnień dzierżawcy. Następnie wystawiono faktury za bezumowne korzystanie z gruntu, co jest nieprawidłowe i nie mogłoby służyć za podstawę dochodzenia, skoro zostało to stwierdzone w postępowaniu sądowym. Jak z powyższego wynika, opisana fakturami należność za bezumowne korzystanie z gruntu nie wystąpiła, dlatego wszczynanie postępowania w tej sprawie musiałoby zakończyć się oddaleniem powództwa.”.

(dowód: akta kontroli str. 2291-2292, 2293-2294)

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że „W sprawie (...) Sp. z o.o. wydzierżawiony grunt został przekazany Prezydentowi m.st. Warszawy, wykonującego obowiązki organu właściwego do gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, po uprzednim wygaszeniu trwałego zarządu. Spowodowało to jednocześnie wygaśnięcie umowy dzierżawy. Zagadnienie należności zaksięgowanych, choć materialnie nieistniejących powinno zostać sfinalizowane w wyniku ich wyksięgowania.”.

(dowód: akta kontroli str. 2299-2300, 2301-2302)

Zastępca Dyrektora RZGW wyjaśniła, że „Nie mam w swoich dokumentach decyzji od Dyrektora RZGW w Warszawie, na podstawie której mogłabym wyksięgować omawianą należność. Dopiero po otrzymaniu stosownych dokumentów dokonam odpowiednich zapisów w księgach rachunkowych.”.

(dowód: akta kontroli str. 2322)

Dyrektor RZGW w kwestii przyczyn niepodjęcia decyzji o wyksięgowaniu należności głównej w wysokości 158,7 tys. zł wraz z odsetkami w wysokości 139,2 tys. zł, wyjaśnił, że „Nie otrzymałem takich papierów do podjęcia decyzji. Komórkami odpowiedzialnymi za dostarczenie takich dokumentów jest Wydział Księgowości oraz Radca Prawny. A sprawozdania są na poziomie ogólnym i nie zwróciłem uwagi na tę należność.”.

(dowód: akta kontroli str. 2329-2330)

Radca prawny wyjaśnił, że „w sprawie (...) Sp. z o.o. zaistniał spór co do osoby występującej w charakterze dzierżawcy. Sprawa ta została przesądzona w wyniku postępowania wszczętego przez tę Spółkę o ustalenie skuteczności dokonywanych cesji uprawnień dzierżawcy. Ja zajmowałem się postępowaniem sądowym w tej sprawie. Ani z wystawianiem faktur w kwietniu 2009 r., ani z dalszym ich losem nie miałem styczności (...).”.

(dowód: akta kontroli str. 139-140, 2334)

W ocenie NIK, brak skutecznych działań w opisanym wyżej zakresie skutkowało zawyżeniem stanu należności RZGW o kwotę 158,7 tys. zł oraz odsetki, co znajdowało odzwierciedlenie w sporządzanych od 2009 r. sprawozdaniach RB-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, a także w sprawozdaniach Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych.

2. W stanie należności RZGW od 2008 r. figuruje należność od dłużnika w kwocie 103,5 tys. zł za bezumowne cumowanie. Podejmowane działania egzekucyjne nie doprowadziły do uregulowania należności. Zarówno Dyrektor RZGW jak i radca prawny zgodnie twierdzą, że „postępowanie wobec dłużnika okazało się bezskuteczne w każdym przypadku podjęcia egzekucji. Dalsze kroki egzekucyjne wiążą się z kolejnymi zaliczkami dla organów egzekucyjnych, przy pewności, że nie przyniosą one zamierzonych działań w postaci odzyskania należności.”.

Biorąc pod uwagę złożone wyjaśnienia, zdaniem NIK, zaistniały przesłanki do podjęcia działań zmierzających do umorzenia przedmiotowej należności. Stosownie bowiem do art. 56 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach

publicznych⁶ należności mogą być z urzędu umarzane w całości, jeżeli zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty wyższej od kosztów dochodzenia i egzekucji tej należności lub postępowanie egzekucyjne okazało się nieskuteczne.

Natomiast Dyrektor RZGW, jak i radca prawny, pomimo wskazania nieskuteczności egzekucji twierdzą, że należność jest nadal wymagalna i nic nie stoi na przeszkodzie, by ponowić działania egzekucyjne: *„Może po latach okaże się, iż dłużnik ma majątek, z którego można należności zaspokoić. W tej sprawie również nie wystąpiły przesłanki do umorzenia należności opisane w art. 56 ustawy o finansach publicznych.”*

(dowód: akta kontroli str. 1209-1210, 1906, 2291-2292, 2293-2294)

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że *„stanowisko Radcy Prawnego odnośnie pewności, iż dalsze kroki egzekucyjne wiążą się z kolejnymi zaliczkami dla organów egzekucyjnych, przy pewności, że nie przyniosą one zamierzonych działań w postaci odzyskania należności trzeba traktować jako aktualną w okresie umorzenia bezskutecznej egzekucji, co zresztą wynika z dalszej części jego stanowiska. W chwili obecnej może się okazać coś diametralnie przeciwnego. Dlatego stwierdzam w sposób niebudzący wątpliwości zaistnienie przesłanek do umorzenia, a aktywne działanie w celu ustalenia, czy wystąpiły przesłanki do umorzenia należności mogłyby zostać ocenione jako działanie w interesie dłużnika a nie wierzyciela.”*

(dowód: akta kontroli str. 2299-2300, 2301-2302)

Ocena częściowa

W ocenie NIK ustalone w kontrolowanej jednostce mechanizmy kontroli w zakresie obszaru związanego z należnościami z tytułu dochodów budżetu państwa nie były w pełni skuteczne, co skutkowało wykazywaniem w sprawozdaniach Rb-27 i Rb-N kwoty, jakkolwiek wynikającej z ksiąg rachunkowych, to jednak faktycznie niestanowiącej należności.

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Wydatki budżetu państwa, określone pierwotnie w planie finansowym RZGW w kwocie 47.049,0 tys. zł, zostały w trakcie roku zwiększone per saldo o 15.918,5 tys. zł, (tj. o 33,8%) i według planu po zmianach wyniosły 62.967,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 300-337; 840-841)

Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały ze zwiększenia planu wydatków z rezerw celowych o 16.388,2 tys. zł (kwota po zmianach planu), w tym głównie z rezerwy celowej poz. 59 *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* (11.051,1 tys. zł), oraz z rezerw celowych: poz. 49 *Utrzymanie rezultatów niektórych projektów zrealizowanych przy udziale środków z UE, w tym systemy informatyczne* (2.992,6 tys. zł) i poz. 4 *Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym realizacja zadań w dorzeczu Odry i górnej Wisły* (2.323,0 tys. zł).

Łącznie limit wydatków z budżetu państwa został wykorzystany w kwocie 62.162,7 tys. zł, tj. 98,7% planu po zmianach, w tym z uruchomionych środków z rezerw wykorzystano 98,3%, tj. 16.101,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 348, 840-841, 874)

⁶ Dz.U z 2017 r. poz. 2077 ze zm.

Szczegółowe badanie wydatków sfinansowanych z rezerwy celowej poz. 59 w kwocie 7.490,7 tys. zł (46,5% wydatków poniesionych z rezerw celowych) wykazało, że wynikały one z faktycznych potrzeb RZGW i poniesione zostały na cele określone w decyzjach Ministra Rozwoju i Finansów, na realizację czterech zadań:

- „Odbudowa brzegów i udrożnienie Kanału Niegocińskiego w m. Giżycko” – umowa z NFOŚiGW na realizację tego zadania została podpisana w 2012 r. z terminem zakończenia przedsięwzięcia na 30 listopada 2014 r. Do 18 grudnia 2017 r. do tej umowy zawarto osiem aneksów. W wyniku ich zawarcia m.in. zmieniono termin zakończenia realizacji przedsięwzięcia na 30 listopada 2018 r. (tj. wydłużono o 4 lata), a koszt jego wykonania zwiększono o 8.873,0 tys. zł (do kwoty 12.873, tys. zł). W 2017 r. na wykonanie tego zadania wykorzystano 3.629,2 tys. zł, tj. 72,6% kwoty możliwej do uzyskania w tym roku według harmonogramu realizacji zadania. Inwestycja była kontrolowana w październiku 2017 r. przez pracowników NFOŚiGW. W wyniku tej kontroli ustalono, że istnieje ryzyko niedotrzymania terminu zakończenia zadania oraz przekroczenia zaplanowanych kosztów, co spowodowane jest znacznym zakresem prac pozostających do realizacji.
- „Przebudowa dwóch zapór bocznych zbiornika Włocławskiego: zapory w Nowym Duninowie, zapory Jordanów –Tokary - Radziwie oraz makroniwelacja w czaszy zbiornika (udrożnienie partii cofkowej zbiornika) – budowa Etap I”. Umowa z NFOŚiGW na realizację tego zadania została podpisana w 2014 r. z terminem zakończenia przedsięwzięcia do 30 listopada 2016 r. Do tej umowy zawarto osiem aneksów (ostatni z 29 grudnia 2017 r.). W ich wyniku zmniejszono koszt realizacji tego zadania do kwoty 7.551,9 tys. zł (o 24,5%), a termin zakończenia przesunięto do dnia 30 listopada 2018 r., tj. o dwa lata. W 2017 r. na wykonanie tego zadania wykorzystano 3.710,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 348, 351-434)

- „Odbudowa koryta rzeki Wieprz od km 285+400 (jaz w Krasnobrodzie) do km 294+700 (stawy „Tarnawatka”) na terenie gminy Krasnobród, pow. Zamość, woj. lubelskie. Etap I” – umowa z WFOŚiGW w Lublinie na realizację tego zadania została podpisana w czerwcu 2017 r. na kwotę 89,8 tys. zł. Zadanie zrealizowano.

(dowód: akta kontroli str. 348, 534-547)

- „Usunięcie zatorów z koryta rzeki granicznej Bug od km 527+200 do km 478+500, na odcinku rzeki między słupami granicznymi nr 923-924 w km 507+550 w m. Bereźnica, gm. Horodło, pow. Hrubieszów, woj. lubelskie”- umowa z WFOŚiGW w Lublinie na realizację tego zadania została podpisana w sierpniu 2017 r. na kwotę 61,6 tys. zł. Zadanie zrealizowano w całości na kwotę według kosztorysu powykonawczego.

(dowód: akta kontroli str. 348, 547-564)

Wydatki na współfinansowanie programów realizowanych ze środków pochodzących z UE wykorzystano w kwocie 1.035,5 tys. zł, tj. 67,4% planu po zmianach i 26,3% planu pierwotnego. Poziom wykorzystania tych środków był proporcjonalny do poziomu wykorzystania środków z budżetu UE.

(dowód: akta kontroli str. 348-349, 487-488, 842, 993-997)

W strukturze wydatków RZGW według grup ekonomicznych największy udział, tj. 94,3%, miały wydatki bieżące. Wydatki w tej grupie zrealizowane zostały w kwocie 58.606,1 tys. zł, tj. 99,4% planu po zmianach, w tym wydatki na współfinansowanie programów realizowanych ze środków pochodzących z UE wyniosły 42,4 tys. zł. W porównaniu do 2016 r. wydatki bieżące były niższe o 4.936,2 tys. zł, tj. o 7,8%.

W 2017 r. na wynagrodzenia (według Rb-70) wykorzystano łącznie 21.980,2 tys. zł, z tego z budżetu państwa poniesiono wydatki w kwocie 21.787,5 tys. zł i z budżetu środków europejskich 192,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli 843, 1011, 1086)

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2017 r.⁷ wyniosło 3.890,6 zł i w porównaniu do 2016 r. było niższe o 64,9 zł, tj. o 1,6%, a przeciętne zatrudnienie⁸ wyniosło 470,8 osób i było o 2,3% wyższe, tj. o 10,6 osoby w porównaniu do 2016 r.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto członków korpusu służby cywilnej w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego, wyniosło 4.628,98 zł i w porównaniu do 2016 r. było wyższe o 23 zł, tj. 0,5%, a przeciętne zatrudnienie na koniec 2017 r. wyniosło 185,6 osób i było wyższe o 3,0% (tj. o 5,3 osoby) w porównaniu do 2016 r.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń wynosiło 3.409,9 zł i w porównaniu do 2016 r. było niższe o 126,7 zł, tj. o 3,6%, a przeciętne zatrudnienie w 2017 r. wyniosło 285,2 osób i było wyższe o 5,2 osób, tj. o 1,9% w porównaniu do 2016 r.

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

(dowód: akta kontroli str.1011,1086-1087)

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w 2017 r. zrealizowane zostały w kwocie 85,0 tys. zł (100% planu po zmianach) i w porównaniu do 2016 r. były niższe o 95,4 tys. zł, tj. o 52,9%. W RZGW zawarto 15 umów zleceń z osobami fizycznymi, w porównaniu do 2016 r. mniej o 17 umów, tj. o 53,1%

(dowód: akta kontroli str. 1011-1011b)

W RZGW w 2017 r. świadczenia na rzecz osób fizycznych ujęte w planie wynikającym z ustawy budżetowej wyniosły 492,0 tys. zł, w planie po zmianach – 372,9 tys. zł. Wydatki zrealizowano w kwocie 372,8 tys. zł, około 100,0% planu po zmianach. W porównaniu do 2016 r. były one niższe o 14,6%.

(dowód: akta kontroli str. 32, 1088)

W 2017 r. planowane pierwotnie według ustawy budżetowej wydatki majątkowe wyniosły 4.137,0 tys. zł, a według planu po zmianach – 3.659,4 tys. zł. Wydatki zrealizowano w kwocie 3.183,8 tys. zł, tj. 87,0% planu po zmianach. W porównaniu do 2016 r. były one wyższe o 185,6%.

Środki wykorzystano m.in. na zadania: „Budowa 2 lodołamaczy dla potrzeb zimowej osłony przeciwpowodziowej na terenie działania RZGW w Warszawie” – 613,9 tys. zł; „Budowa i przebudowa infrastruktury związanej z rozwojem funkcji gospodarczych na szlakach wodnych Wielkich Jezior Mazurskich wraz z budową

⁷ Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

⁸ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

śluzy „Guzianka II” i remontem śluzy „Guzianka I” / Etap II” przebudowa i umocnienie 5 kanałów na szlaku od Mikołajek do Giżycka, udrożnienie szlaku wodnego na kanale Giżyckim, przebudowa nabrzeży jezior: Mikołajskiego, Niegocin, Nidzkiego oraz brzegów rzeki Pisy” – 379,2 tys. zł; zakup sprzętu niezbędnego do utrzymania trwałości projektów współfinansowanych ze środków UE – 859,0 tys. zł, zakup samochodu osobowego i trzech samochodów ciężarowych do obsługi obiektów hydrotechnicznych – 621,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 874, 924-946, 1088, 1118-1121)

Szczegółowym badaniem wydatków pod kątem celowości, legalności, gospodarności i rzetelności ich dokonania oraz prawidłowości zastosowanego trybu udzielania zamówień publicznych w przypadku obowiązku stosowania upzp, objęto wydatki pozapłacowe, udokumentowane wylosowanymi 31 dowodami księgowymi na łączną kwotę 12.000,5 tys. zł (stanowiąca 18,2% zrealizowanych wydatków), z tego z budżetu państwa – 9.501,4 tys. zł, a z budżetu UE – 2.499,1 tys. zł. Spośród 31 dowodów księgowych, w grupie wydatków bieżących było 24 dowodów na łączną kwotę 9.089,7 tys. zł oraz w grupie wydatków majątkowych siedem dowodów na łączną kwotę 2.910,8 tys. zł. Wydatki objęte badaniem zostały zrealizowane zgodnie z obowiązującym prawem (kryterium legalności), były gospodarne oraz celowe. Nie stwierdzono przypadków: nieterminowych płatności skutkujących zaplaceniem odsetek oraz dokonywania wydatków przed terminem płatności.

(dowód: akta kontroli str. 1874-1885)

Na dzień 31 grudnia 2017 r. spośród planowanych do realizacji 76 zamówień publicznych o wartości powyżej 30 000 euro (plan po zmianach), 16 zostało unieważnionych, a 60 zamówień publicznych na kwotę netto 50.204,0 tys. zł a brutto 62.445,3 tys. zł sfinalizowano i podpisano umowy. Spośród zrealizowanych zamówień 36 dotyczyło usług, 11 dotyczyło robót budowlanych, pozostałe 13 – dostaw.

(dowód: akta kontroli str. 2280-2290)

Szczegółowym badaniem objęto trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego. Ponadto badaniem objęto zamówienia udzielone w ramach zadania „Opracowanie spójnego planu ograniczenia emisji biogenów ze zlewni rzeki Kamienna i rekultywacji zbiornika Brody Iłżeckie wraz z koncepcją techniczną dla jego wdrożenia”. Zadanie to w 2017r. zostało podzielone na cztery części, z których jedno zostało udzielone w trybie przetargu nieograniczonego, a trzy były wyłączone z obowiązku stosowania upzp ze względu na ich wartość.

W wyniku analizy dokumentacji przedmiotowych zamówień stwierdzono, że zgodnie z procedurami określonymi w upzp przeprowadzone zostały trzy zamówienia na:

- zaprojektowanie, wybudowanie i dostawę wraz z wyposażeniem ruchomym lodołamacza czołowego i lodołamacza liniowego;
- obsługę operatorską sześciu sztuk lodołamaczy na zbiorniku wodnym Włocławek w sezonie zimowym 2017/2018;
- analizę możliwości zwiększenia retencji na terenach leśnych, rolniczych i zurbanizowanych na obszarze ZP Wkry w ramach utrzymania oraz zwiększenia istniejącej zdolności retencyjnej w Regionie Wodnym Środkowej Wisły.

Rozliczenia finansowe zbadanych postępowań prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 1277-1476, 1477-1697)

Według danych ujętych w sprawozdaniu Rb-28 na koniec 2017 r. zobowiązania wyniosły 1.977,3 tys. zł i głównie dotyczyły dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi.

(dowód: akta kontroli str. 33-34, 948-951)

W ocenie Dyrektora RZGW ustalony dla tej jednostki budżet na 2017 r. nie zabezpieczał podstawowych potrzeb na realizację powierzonych zadań. W lutym 2017 r. Prezes KZGW został poinformowany o zinwentaryzowanych potrzebach (na 2017 r. i lata następne), niezbędnych do utrzymania we właściwym stanie technicznym budowli hydrotechnicznych, będących w administracji RZGW, zapewniającym ich bezpieczeństwo. Określono 155 zadań na łączną kwotę 729.000,0 tys. zł. Z tego 88 zadań najważniejszych, bezpośrednio wpływających na prawidłowe funkcjonowanie zbiorników wodnych i na tereny przyległe, oszacowano na kwotę ok. 514.000,0 tys. zł, z czego 491.000,0 tys. zł przypada na 30 wieloletnich zadań remontowych, 18.000,0 tys. zł na 23 zadania jednoroczne i 5.000,0 tys. zł na 35 corocznych zadań utrzymaniowych. Brak środków stwarza zagrożenie m.in. dla:

- wałów przeciwpowodziowych w miejscach erodowanych przez rzekę, w których bliskość nurtu bezpośrednio zagraża stopie wału, co może doprowadzić do jego przerwania i zalania chronionej doliny;
- domostw i zagród przez erozję dochodzącą bezpośrednio do nich;
- kształtowania koryt rzecznych lub naprawy urządzeń wodnych dla potrzeb żeglugi.

W kwietniu 2017 r. p.o. Zastępcy Prezesa KZGW Pan Robert Kęsy, poinformował Dyrektora RZGW, że nie widzi możliwości wystąpienia o zapewnienie finansowania potrzeb w zakresie utrzymania wód i urządzeń wodnych na kwotę ok. 830.000,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1065-1082, 1127-1128)

W kwestii działań mających na celu pozyskanie dodatkowych środków finansowych Zastępca Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (do 8 lutego 2018 r.)⁹ wyjaśniła, że „(...) że do końca 2017 r. podstawą finansowania zadań regionalnych zarządów były limity środków przyznawanych ustawami budżetowymi w poszczególnych latach. Na etapie planowania budżetu państwa, gromadzona była wiedza odnośnie do potrzeb zgłaszanych przez poszczególne RZGW. Jednakże żaden z druków planistycznych do projektu budżetu nie przewiduje zwiększenia limitów przeznaczanych na kontynuowane wydatki w zakresie utrzymania wód i urządzeń wodnych adekwatnie do rzeczywistych potrzeb. KZGW w ramach nowych zadań mógł jedynie zaplanować środki na utrzymanie projektów, które realizowane były ze środków europejskich, dla których umowy o dofinansowania zobowiązują beneficjentów wsparcia do zachowania trwałości zrealizowanych inwestycji. Mając na uwadze, że ich wysokość rokrocznie była znacznie poniżej rzeczywistych potrzeb jednostek, KZGW występował do dysponentów rezerw celowych o dodatkowe środki na zadania wynikające z ustawy Prawo wodne. Głównym źródłem dofinansowania zadań RZGW była rezerwa celowa budżetu państwa poz. 4, będąca w dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych

⁹ a poprzednio p.o. Prezesa KZGW.

i Administracji. Wnioskowanie o środki z tej rezerwy mogło nastąpić dopiero po uchwaleniu ustawy budżetowej. Niemniej jednak należy zwrócić uwagę, że rezerwa ta przeznaczona jest na działania związane z przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków zagrożeń i klęsk żywiołowych. Beneficjentem środków rezerwy były w równym stopniu jednostki rządowe jak i samorządowe, a także osoby prywatne i przedsiębiorstwa, które ucierpiały w wyniku działania sił natury. Z roku na rok KZGW wnioskował o dodatkowe środki na zadania związane z gospodarką wodną, jednakże wysokość tej rezerwy jest ograniczona. Ponadto w ramach rezerwy poz. 4 finansowane są zadania inwestycyjne realizowane w ramach Programu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry i Wisły, działania państwowej służby ds. bezpieczeństwa budowli piętrzących w zakresie oceny stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wałów przeciwpowodziowych, a także płacone są odszkodowania dla osób prywatnych i przedsiębiorców z tytułu zdarzeń ekstremalnych (w 2017 r. m.in. nawałnica na Kaszubach). (...) Zadania związane z utrzymaniem urządzeń wodnych we właściwym stanie technicznym nie są traktowane jako działania priorytetowe przewidziane do dofinansowania z rezerwy celowej budżetu państwa poz. 4. Takie prace powinny być finansowane bezpośrednio z budżetu państwa z wydatków bieżących jednostek, które jak wspomniano nie zapewniają realizacji większości niezbędnych prac. Dlatego też mając powyższe na względzie podjęto decyzję o konieczności przeprowadzenia reformy między innymi w części zasad finansowania gospodarki wodnej, w której jednym z głównych założeń było wprowadzenie opłat za usługi wodne. Zakładano, że część środków pochodzących z opłat za korzystanie z zasobów wodnych przeznaczonych zostanie na bieżące, zadania związane z utrzymaniem wód i urządzeń wodnych.(...) Potrzeby w zakresie utrzymania wód i urządzeń wodnych zgłaszane były rokrocznie przez KZGW do Ministerstwa Środowiska na etapie planowania ustawy budżetowej. Limity do ustawy budżetowej na następny rok, gospodarka wodna otrzymywała w wysokości z roku poprzedniego. Niemniej jednak w odpowiedziach na liczne interpelacje i zapytania poselskie wykazywano konieczność zwiększenia nakładów finansowych na ten cel (bieżące wydatki w zakresie utrzymania). Jednocześnie uprzejmie informuję, że wnioski do rezerwy celowej poz. 4 składane były do MSWiA za pośrednictwem Ministerstwa Środowiska. Szacuje się, że roczne wydatki na utrzymanie urządzeń wodnych będących we władaniu RZGW powinny być na poziomie ok. 470 mln zł.”.

(dowód: akta kontroli str. 1021-1025)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W Planie Działalności Dyrektora RZGW na 2017 r. nie ujęto podzadań, 12.5.1.; 12.5.2.; 12.5.3., pomimo że były one realizowane przez RZGW i ujęte w RB-BZ1 na rok 2017.

(dowód: akta kontroli str. 1044-1046)

Dyrektor RZGW w wyjaśnieniach podał, iż „RZGW realizował w 2017 r. podzadania 12.5.1., 12.5.2 i 12.5.3. i nie ujął ich w Planie działalności Dyrektora RZGW w 2017 r., pomimo że w piśmie Prezesa KZGW z dnia 1 lutego 2017 r. (...) zawarte zostało sformułowanie, że „plan powinien być opracowany w układzie funkcji, zadań, podzadań i działań budżetu zadaniowego”. Powodem takiego sporządzenia tego dokumentu były wytyczne i ustalenia robocze z KZGW na etapie jego przygotowywania oraz doświadczenia z lat ubiegłych. Dokument ten ma taką postać już od kilku lat i spełnia oczekiwania jednostki nadrzędnej, gdyby było inaczej nie zostałby przyjęty lecz zostałby zwrócony do poprawy. Plan działalności Dyrektora

RZGW na 2017 r. został przyjęty przez KZGW pismem nr (...) z dnia 27 marca 2017 r.”.

(dowód: akta kontroli str.1110-1113)

Zdaniem NIK, Plan Działalności, jako jeden z dokumentów funkcjonujących w procesie kontroli zarządczej, powinien być spójny z planem finansowym jednostki w układzie zadaniowym.

2. W RZGW nie wykorzystano 40% środków możliwych do uzyskania z rezerwy celowej poz. 59 – *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* na finansowanie zadań z zakresu gospodarki wodnej. Jest to szczególnie niekorzystne w sytuacji niedoboru środków na finansowanie zadań związanych z utrzymaniem wód i infrastruktury hydrotechnicznej. Należy zwrócić uwagę, że przyznane limity na realizację najpilniejszych zadań, wynikających z przepisów ustawy – Prawo wodne, łącznie ze środkami z rezerwy celowej budżetu państwa na usuwanie skutków klęsk żywiołowych nie wystarczyły na zrealizowanie potrzeb, co Dyrektor RZGW podkreślił w piśmie skierowanym do KZGW w lutym 2017 r.

W toku kontroli ustalono, że wartość 12 zadań, na które zostały zawarte umowy z NFOŚiGW i wfośigw, wyniosła łącznie 18.325,4 tys. zł. W 2017 r. p.o. Dyrektora RZGW wnioskował do Ministra Rozwoju i Finansów o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59 w łącznej kwocie 14.954,7 tys. zł (tj. 81,6% wartości zadań, na które posiadał podpisane umowy). Zwiększony limit wydatków środkami ww. rezerwy został następnie zmniejszony o 3.903,6 tys. zł, tj. o 26,1%, do kwoty 11.051,1 tys. zł. Z tej kwoty ostatecznie wykorzystano łącznie 10.990,9 tys. zł (tj. 60,0% wartości zadań i 99,5% uruchomionych środków z tej rezerwy po wprowadzonych korektach).

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że przyczyną niewykorzystania środków z rezerwy celowej poz. 59 w zaplanowanej pierwotnie wysokości były m.in: rozstrzygnięcia postępowań przetargowych w 2017 r., które weryfikowały wysokość środków finansowych przewidzianych w umowach z funduszami, a co za tym idzie kwoty przewidziane na 2017 r. Konieczne także było przesunięcie środków z 2017 r. na lata następne na zadania:

- ✓ „Przebudowa jazu Krutyń na rzece Krutyń” z powodu niewywiązania się przez projektanta z wykonania dokumentacji projektowej, co wiązało się z odstąpieniem od umowy i potrzebą powtórnego wyboru wykonawcy prac projektowych. Z ww. powodu termin rozpoczęcia i zakończenia robót został także przesunięty na późniejszy czas.
- ✓ „Opracowanie warunków korzystania z wód zlewni Łyny wraz z opracowaniem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko” w ramach zadania „Sformułowanie szczegółowych ograniczeń w korzystaniu z wód zlewni wraz z opracowaniem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko na obszarze działalności RZGW w Warszawie” – w związku z brakiem ofert nie wybrano wykonawcy. W oparciu o upzp podjęto działania mające na celu wybór wykonawcy opracowania w trybie z wolnej ręki, które nie przyniosły skutku. Potencjalni Wykonawcy wyjaśnili brak możliwości wykonania zadania w podanym czasie z uwagi na udział ich specjalistów w innych zadaniach oraz na krótki okres realizacji I Etapu omawianego zadania. W związku z powyższym oraz biorąc pod uwagę czas jaki pozostał na ogłoszenie kolejnego postępowania przetargowego, procedurę wyboru wykonawcy, podpisanie umowy, a także termin w jakim należy przekazać dokumenty, tj.: wniosek o uruchomienie środków, wniosek o wypłatę środków, RZGW w Warszawie ocenił, że nie widzi

możliwości dochowania tych terminów. W wyniku ww. sytuacji w harmonogramie rzeczowo-finansowym omawianego zadania przeniesiono środki z roku 2017 w kwocie 81,0 tys. zł na rok 2019, zwiększając kwotę z 70,0 tys. zł do 151,0 tys. zł. Środki finansowe na rok 2018 pozostały niezmienione w kwocie 190,0 tys. zł.

- ✓ „Opracowanie spójnego planu ograniczenia emisji biogenów ze zlewni rzeki Kamienna i rekultywacji zbiornika Brody Iłżeckie wraz z koncepcją techniczną dla jego wdrożenia” – ze względu na podpisanie umowy pomiędzy RZGW a WFOŚiGW w Kielcach w kwietniu 2017 r. wydłużono termin realizacji zadania do końca 2019 r. oraz zmieniono montaż finansowy.

(dowód: akta kontroli str. 348, 487-488, 981- 988)

W ocenie NIK, w RZGW nieskutecznie funkcjonowały mechanizmy kontroli zarządczej w odniesieniu do wykorzystania środków z rezerwy poz. 59. Jednostka nie była właściwie przygotowana do realizacji zadań, o czym świadczy kilkakrotnie aneksowanie wielu umów o dofinansowanie. Było to spowodowane m.in. brakiem wiedzy o potrzebie uzyskania stosownych decyzji administracyjnych lub o terminach oczekiwania na ich wydanie, tak jak miało to miejsce w przypadku oczekiwania na pozwolenie na budowę zapory Jordanów-Tokary-Radziwie. Nie był także precyzyjnie określany zakres prac, co z kolei generowało konieczność wykonywania robót dodatkowych, rozliczanych na podstawie protokołów konieczności, wprowadzanych do umów z dotującym nawet po dwóch latach od ich realizacji (ustalenia kontroli przeprowadzanej przez NFOŚiGW). Należy również zauważyć, że znaczące różnice między szacowanymi kosztami robót, a ceną wynikającą z postępowań przetargowych świadczą o nieprecyzyjnym szacowaniu wartości zamówień.

3. Podział na części zamówienia pn.: „Opracowanie spójnego planu ograniczenia emisji biogenów ze zlewni rzeki Kamienna i rekultywacji zbiornika Brody Iłżeckie wraz z koncepcją techniczną dla jego wdrożenia”, niezgodnie z art. 6a upzp, którego wartość oszacowano na 520,3 tys. zł netto (640,0 tys. zł brutto). Zamówienie to podzielono na części odpowiadające, jak wyjaśnił Dyrektor RZGW, kwotom planowanym na każdy rok finansowania tego zamówienia, tj. 240,0 tys. zł na 2017 r, 200,0 tys. zł na 2018 r. i 200,0 tys. zł na 2019 r. W 2017 r. w ramach kwoty 240,0 tys. zł zaplanowano realizację następujących zadań, wchodzących w skład ww. zadania głównego, tj.:

- część I „Instalacja automatycznych punktów pomiarowych na dopływach do zbiornika, rejestrujących przez okres trwania projektu zmiany temperatury, przewodności elektrycznej, poziomu wód podziemnych oraz usługa polegająca na montażu punktu pomiarowego wyposażonego w 4 sensory do pomiaru: przewodnictwa właściwego, tlenu rozpuszczonego, chlorofilu/fikocyjaniny oraz pH” - wartość tej części oszacowano na kwotę netto 154,5 tys. zł ;
- część II „Instalacja automatycznych rejestratorów punktów pomiarowych na dopływach do zbiornika, rejestrujących przez okres trwania projektu zmiany temperatury, przewodności elektrycznej, poziomu wód podziemnych” – wartość tej części oszacowano na kwotę netto 17,6 tys. zł. We wniosku o udzielenie zamówienia określono, że stanowi ono 10,37% wartości całego zamówienia i wskazano kwotę netto 169,3 tys. zł;
- część III „Monitoring cieków dopływających do zb. Brody Iłżeckie z wykorzystaniem urządzeń służących do ciągłego monitoringu” – wartość tej części oszacowano na kwotę netto 16,1 tys. zł. We wniosku o udzielenie

zamówienia wyliczono, że zamówienie stanowi 10,41% wartości całego zamówienia, odnosząc się do kwoty netto 154,5 tys. zł;

- część IV „Opracowanie charakterystyki zlewni, koncepcji lokalizacji punktów pomiarowych badania wody w ramach bieżącego monitoringu jakości wód dopływających do zbiornika Brody Łżeckie oraz w zbiorniku Brody Łżeckie, koncepcja lokalizacji punktów badania osadów w zbiorniku Brody Łżeckie, koncepcja planu badań osadów w zbiorniku Brody Łżeckie, przeglądu metod biomanipulacji, harmonogramu biomanipulacji na lata 2018-2019, planu działań promocyjnych i edukacyjnych” – wartość tej części oszacowano na kwotę netto 25,8 tys. zł. We wniosku o udzielenie zamówienia wskazano, że zamówienie stanowi 7,36% wartości całego zamówienia i podano kwotę netto 431,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1271, 1698-1834)

W wymienionych wyżej zamówieniach, stanowiących części zamówienia głównego „Opracowanie spójnego planu ograniczenia emisji biogenów ze zlewni rzeki Kamienna i rekultywacji zbiornika Brody Łżeckie wraz z koncepcją techniczną dla jego wdrożenia”, nie obliczano ich udziału procentowego w odniesieniu do szacowanej wartości całego zamówienia określonej na 520,3 tys. zł netto. W każdym przypadku udział procentowy wykazywano w odniesieniu do innej kwoty. Należy podkreślić, że część I zamówienia została udzielona w trybie przetargu nieograniczonego, a pozostałe trzy części zostały powierzone do wykonania bez stosowania przepisów upzp.

Z dokumentacji dotyczącej ww. czterech części zamówienia udzielonego w 2017 r. nie wynikało dlaczego w poszczególnych zamówieniach częściowych podawana była inna wartość zamówienia głównego.

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że „Z uwagi na realizację ww. projektu w ramach zamówień udzielanych w częściach, zadanie „Instalacja automatycznych punktów pomiarowych na dopływach do zbiornika, rejestrujących przez okres trwania projektu zmiany temperatury, przewodności elektrycznej, poziomu wód podziemnych oraz usługa polegająca na montażu punktu pomiarowego wyposażonego w 4 sensory do pomiaru: przewodnictwa właściwego, tlenu rozpuszczonego, chlorofilu/fikocyjaniny oraz pH” stanowiło 10.37 % wartości zamówienia, którego wartość wyrażono kwotą 169.275,61 zł (208.209,00 zł brutto), będącego częścią projektu „Opracowanie spójnego planu (...) (wartość zamówienia 520.325,20 zł)”.

Jednocześnie Dyrektor RZGW wyjaśnił, że: „poza art. 6a upzp, nie istnieje prawny obowiązek wskazywania jaki procent wartości całego zamówienia stanowi zamówienie częściowe. (...) Wyliczając procent wartości zamówienia odnoszono się do innych kwot niż kwota 520,3 tys. zł.”.

NIK stwierdza, że w art. 6a upzp ustawodawca dopuścił możliwość dzielenia zamówienia na części w przypadku jeżeli zamówienie obejmuje części o niskiej wartości, tj. nieprzekraczającej dla dostaw i usług o równowartości 80 000 euro, a dla robót budowlanych 1 000 000 euro oraz pod warunkiem, że wartość takiej części nie przekroczy 20 % wartości zamówienia, obliczonego zgodnie z art. 32 ust. 4 upzp. Z kolei art. 32 ust. 4 upzp stanowi, że jeżeli zamawiający dopuszcza możliwość składania ofert częściowych albo udziela zamówienia w częściach, z których każda stanowi przedmiot odrębnego postępowania, wartością zamówienia jest łączna wartość poszczególnych części zamówienia. W związku z powyższym, w ocenie NIK, podzielenie na części zamówienia publicznego pn. *Opracowanie spójnego planu ograniczenia emisji biogenów ze zlewni rzeki Kamienna i rekultywacji zbiornika Brody Łżeckie wraz z koncepcją techniczną dla jego*

wdrożenia, w ten sposób, że procent wartości udzielanej części zamówienia nie odnosi się do całości tego zamówienia, a więc do kwoty 520,3 tys. zł, jest niezgodny z ww. przepisem.

(dowód: akta kontroli str. 2314-2316)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Plan wydatków budżetu środków europejskich RZGW na 2017 r., według ustawy budżetowej, został określony w kwocie 13.011,0 tys. zł, z tego:

- 10.408,0 tys. zł w ramach *Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014–2020* planowano na: budowę dwóch lodołamaczy dla potrzeb zimowej osłony przeciwpowodziowej na terenie działania jednostki kontrolowanej;
- 2.603,0 tys. zł w ramach *Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2014–2020* zaplanowano na: „Budowę i przebudowę infrastruktury związanej z rozwojem funkcji gospodarczych na szlakach wodnych Wielkich Jezior Mazurskich wraz z budową śluzy „Guzianka II” i remont śluzy „Guzianka I”/ Etap I – budowa śluzy „Guzianka II”, udrożnienie szlaku wodnego na przesmyku jezior: Mikołajskie – Tałty oraz przebudowa nabrzeża Jeziora Ryńskiego.”.

(dowód: akta kontroli str. 842, 1133)

W trakcie 2017 r., kwota zaplanowanych środków została zmniejszona (per saldo) o 6.678,7 tys. zł, tj. o 51,3%. Zmniejszono limit wydatków na budowę dwóch lodołamaczy dla potrzeb zimowej osłony przeciwpowodziowej na terenie działania RZGW w Warszawie o kwotę 6.682,4 tys. zł, tj. o 64,2% (do kwoty 3.725,6 tys. zł), a wprowadzono do planu nowe zadanie w ramach *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014–2020* „Rozwój gospodarki turystycznej w oparciu o wykorzystanie walorów krajobrazowych w celu zagospodarowania turystyczno-rekreacyjnego terenu nad Zalewem Sulejowskim w miejscowości Smardzewice” na kwotę 3,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 842)

Na realizację planowanych zadań wykorzystano w 2017 r. kwotę 3.717,3 tys. zł, tj. 58,7% planu po zmianach i 28,6% planu pierwotnego.

Środki wydatkowano na zadania:

- ✓ „Budowa dwóch lodołamaczy dla potrzeb zimowej osłony przeciwpowodziowej na terenie działania RZGW w Warszawie” w kwocie 3.716,1 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach (3.725,6 tys. zł), ale tylko 35,7% kwoty pierwotnie zaplanowanej (10.408,0 tys. zł)
- ✓ „Rozwój gospodarki turystycznej w oparciu o wykorzystanie walorów krajobrazowych w celu zagospodarowania turystyczno-rekreacyjnego terenu nad Zalewem Sulejowskim w miejscowości Smardzewice” (RPO Łódź), w kwocie 1,2 tys. zł, tj. 32,4% planu po zmianach.

Nie wykorzystano w ogóle środków (2.603,0 tys. zł) na budowę i przebudowę infrastruktury związanej z rozwojem funkcji gospodarczych na szlakach wodnych Wielkich Jezior Mazurskich wraz z budową śluzy „Guzianka II” i remont śluzy „Guzianka I”/ Etap I – budowa śluzy „Guzianka II”, udrożnienie szlaku wodnego na przesmyku jezior: Mikołajskie – Tałty oraz przebudowa nabrzeża Jeziora Ryńskiego.

(dowód: akta kontroli str. 842)

Kwota przekazanych i zrealizowanych do końca 2017 r. zleceń płatności do Banku Gospodarstwa Krajowego wyniosła 3.717,3 tys. zł i była zgodna z obrotami wykazanymi na koncie 227 – rozliczenie budżetu środków europejskich oraz dowodami zaksięgowanymi na tym koncie.

Z ogólnej kwoty wydatków poniesionych w 2017 r. z budżetu środków europejskich, 93,6% stanowiły wydatki majątkowe (§ 6057).

(dowód: akta kontroli str. 842, 1123)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Niewłaściwie zaplanowano realizację projektów finansowanych z budżetu środków europejskich, a w szczególności projektu „Budowa 2 lodołamaczy dla potrzeb zimowej osłony przeciwpowodziowej na terenie działania RZGW w Warszawie”. Skutkowało to wykorzystaniem w 2017 r. zaledwie 28,6% środków ujętych w pierwotnym planie finansowym, a 58,7% w planie finansowym po zmianach.

Dyrektor RZGW w Warszawie wyjaśnił, iż zmniejszenie limitu wydatków na wskazany wyżej projekt spowodowane było głównie koniecznością rewizji pierwotnych założeń technicznych lodołamaczy, stosownie do wymagań instytucji klasyfikacyjnej, tj. Polskiego Rejestru Statków, w zakresie parametrów wytrzymałościowych kadłubów lodołamaczy. W związku z powyższym należało dokonać analizy możliwości technicznych budowy lodołamaczy o parametrach wymaganych przez RZGW w Warszawie. W kwietniu 2017 r. ustalono, że konieczne było przeprowadzenie analizy technicznej lodołamaczy, zawierającej obliczenia mas poszczególnych elementów lodołamacza czołowego i liniowego, aby określić możliwość utrzymania wymaganych parametrów eksploatacyjnych. Spowodowało to brak możliwości precyzyjnego oszacowania kosztów budowy, a szczególnie w pierwszym roku budowy (od 11 sierpnia 2017 r. – data podpisania umowy). Należy zauważyć, że budowa lodołamaczy jest budową prototypową, ostatnia seria lodołamaczy była budowana w latach 80-tych XX wieku. Lodołamacze budowane przez RZGW w Szczecinie do roku 2014, które początkowo miały stanowić podstawę do rozpoczęcia budowy następnej serii jednostek nie mogły być wzorem (z powodów wskazanych powyżej), co dodatkowo utrudniło oszacowanie kosztów budowy i przedłużyło początkowy etap przygotowania założeń przetargowych.

(dowód: akta kontroli str. 993-997)

Zdaniem NIK planowanie wydatków na wskazany wyżej projekt powinno być poprzedzone konsultacjami z właściwymi instytucjami w celu określenia parametrów technicznych i możliwości budowy lodołamaczy.

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Wydatki poniesione przez RZGW w Warszawie zostały ujęte w dwóch funkcjach państwa, tj. w funkcji 11 – „Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic” i w funkcji 12 – „Środowisko”. W ramach funkcji 11 zrealizowano jedno zadanie, jedno podzadanie i dwa działania.

Największe wydatki w 2017 r. według rocznego sprawozdania z wykonania budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (RB-BZ1) poniesiono w funkcji 12 – Środowisko w ramach jednego zadania 12.5 – Ochrona wód i gospodarowanie zasobami wodnymi, dla którego na szczeblu operacyjnym wydzielono trzy podzadania:

- 12.5.1 – Kształtowanie, ochrona i wykorzystanie zasobów wodnych – w ramach tego podzadania wydzielono pięć działań;
- 12.5.2. – Utrzymanie wód i urządzeń wodnych wraz z infrastrukturą związaną z gospodarowaniem zasobami wodnymi – w ramach tego podzadania wydzielono cztery działania;
- 12.5.3. – Ochrona przeciwpowodziowa – w ramach tego podzadania wydzielono trzy działania.

Wydatki poniesione na realizację zadania 12.5 stanowiły 99,4% wydatków ogółem (65.880,0 tys. zł) i wyniosły: 65.502,2 tys. zł (95,0% planu po zmianach (68.921,6 tys. zł), z tego: 61.784,9 tys. zł z budżetu państwa (98,7% planu po zmianach (62.589,2 tys. zł) i 3.717,3 tys. zł z budżetu środków europejskich (58,7% planu po zmianach (6.332,3 tys. zł).

(dowód akta kontroli str. 923-924)

Dla zadania 12.5 określono miernik „*Stopień realizacji planów zarządzania ryzykiem powodziowym (zwany dalej „PZRP”) oraz programu wodno-środowiskowego kraju (zwany dalej „PWŚK”)(%)*”. Według sprawozdania Rb-BZ1 za 2017 r. osiągnięta wartość miernika wyniosła 14%.

Efekty wykorzystanych środków to m.in. roboty utrzymaniowe w zakresie: przebudowy dwóch zapór bocznych zbiornika Włocławskiego (w Nowym Duninowie i Jordanów-Tokary-Radziwie); odbudowy brzegów i udrożnienia Kanału Niegocińskiego w m. Giżycko, Kanału Jeglińskiego w m. Karwik; remontu śluzy Swoboda, wraz z mostem, awanportem górnym i dolnym w km 47+000 Kanału Augustowskiego – etap I; awaryjnego zabezpieczenia erodowanego brzegu Wisły w m. Drachalica. Poza tym przetwarzano informacje z katastru wodnego w celu udzielenia odpowiedzi na 665 wniosków złożonych w 2017 r. przez spółki wodne i ich związki, organy administracji samorządowej i rządowej oraz podmioty indywidualne.

(dowód akta kontroli str. 923-946, 960-971, 980, 989-992)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Do zobrazowania stopnia realizacji celu zadania 12.5, którym jest „*zapewnienie zrównoważonego gospodarowania wodami*” został ustalony miernik uniemożliwiający określenie w jakim stopniu został zrealizowany cel zadania, na które z budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2017 r. zostało wydatkowane 65.502,2 tys. zł.

(dowód akta kontroli str. 923-947, 960, 980, 1005 -1010)

Stosownie do ust. 63 pkt 4 i 5 załącznika nr 49 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2017 r.¹⁰ (zwanego dalej „*notą budżetową*”) zadania stanowią podstawowy szczebel układu zadaniowego, a podzadania i działania stanowią operacyjne szczeble układu zadaniowego.

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że miernik zadania 12.5. nie obejmuje wszystkich działań związanych z tym zadaniem, zwłaszcza tych związanych z podzadaniem 12.5.2. Wartość miernika dla tego zadania w zakresie realizowanym przez Zespół Realizacji

¹⁰ Dz. U. poz. 735.

Inwestycji wyliczono w odniesieniu do środków finansowych przyznanych na ich realizację. Dotyczy to działań 12.5.2.1.; 12.5.2.2.; 12.5.2.4.

Zdaniem NIK oznacza to, że w obliczaniu wartości miernika dla zadania 12.5. nie jest uwzględniane działanie 12.5.2.3. – *wykonywanie praw właścicielskich w zakresie powierzonego majątku*. Na działanie to wykorzystano 3.545,8 tys. zł i jak podano w sprawozdaniu Rb-BZ1 osiągnięto wartość miernika (określonego jako „procentowy udział wpływów zrealizowanych w danym roku z tytułu wykonywania praw właścicielskich Skarbu Państwa”) na poziomie 85,45%.

(dowód akta kontroli str. 923, 989-992)

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że „miernik zadania 12.5. nie obrazuje poziomu wydatkowania zadania, lecz stopień realizacji programów działań wynikających z dokumentów planistycznych: program wodno-środowiskowy kraju oraz plany zarządzania ryzykiem powodziowym. Realizacja działań wynikających z ww. programów stanowi tylko część zadań statutowych RZGW w Warszawie w zakresie ochrony wód i gospodarowanie zasobami wodnymi (zadanie 12.5.). (...) Dodatkowo należy podkreślić, że przy oszacowaniu wartości miernika uwzględniono jedynie zakończone działania, a nie te w trakcie realizacji (np.: nie uwzględniono w wartości miernika dwuletnie zadania pn.: „Analiza możliwości zwiększenia retencji na terenach leśnych, rolniczych i zurbanizowanych na obszarze Zlewni Planistycznej Wkry w ramach utrzymania oraz zwiększania istniejącej zdolności retencyjnej w regionie wodnym Środkowej Wisły” (działanie: Plany Zarządzania Ryzykiem Powodziowym - zwany dalej PZRP), pomimo, że w 2017 r. wydatkowano 615 000 zł).

W związku z powyższym nie można porównać wydatków zadania 12.5. z wydatkami związanymi z zleconymi działaniami, które zostały uwzględnione przy oszacowaniu miernika. (...) RB-BZ1 jest rocznym sprawozdaniem z wykonania wydatków budżetu jednostki. Jest to informacja finansowa. W związku z powyższym wszystkie wydatki muszą zostać w nim uwzględnione oraz zaklasyfikowane do odpowiednich działań/podzadań/zadań, niezależnie od ich uwzględnienia w algorytmie miernika. Celem miernika jest ocena działalności jednostki pod względem osiągnięć rzeczowych. Zakresem działalności jednostki jest kompleksowy proces: jeden miernik nie może obrazować wszystkich zadań statutowych. Jednak fakt, że miernik nie obejmuje wszystkich działań, nie znaczy, że to uniemożliwia określenia stopnia realizacji celu zadania 12.5, ponieważ miernik obrazuje jego najbardziej reprezentatywne i strategiczne elementy.”

(dowód akta kontroli str. 998-999, 1005-1010)

Zdaniem NIK, skoro podzadania i działania stanowią szczeble operacyjne układu zadaniowego, to ustalony prawidłowo dla zadania 12.5 miernik i algorytm obliczania jego wartości powinien uwzględniać wszystkie działania wykonywane dla osiągnięcia celu tego zadania. Tylko w taki sposób można ocenić efektywność wykorzystanych środków finansowych.

2. Dla ustalenia wartości miernika dla zadania 12.5 kontrolowana jednostka nie miała wiarygodnego źródła danych. Według danych zawartych w dokumencie „Sposób oszacowania wartości miernika zadania 12.5” wskazano, że liczba zadań zrealizowanych w ramach aktualizacji Programu Wodno-Środowiskowego Kraju (zwanego dalej aPWŚK) wyniosła 78, co w stosunku do ogólnej planowanej liczby zadań w zakresie aPWŚK i PZRP (567 w cyklu planistycznym 2016–2021) oznaczało osiągnięcie wartości miernika na poziomie 13,8%. W sprawozdaniu RB-BZ1 wykazano osiągniętą wartość miernika dla tego zadania na poziomie 14%. Natomiast w „Formularzu opisowym prezentującym wykonanie wydatków budżetu

państwa oraz budżetu środków europejskich w 2017 r. w układzie zadaniowym” podano, przy takim samym poziomie wartości miernika (14%), wykonanie 97 zadań. Należy zwrócić uwagę, że przy przyjęciu tej liczby zrealizowanych zadań osiągnięta wartość miernika powinna wynieść 17,1%.

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że „różnica pomiędzy liczbą działań pochodzących z materiałów z dnia 13.02.2018 r. (78) a liczbą podaną w formularzu wynika ze sposobu interpretacji stanu realizacji działań polegających na przeprowadzeniu pogłębionych analizy presji: dla części jednolitych części wód powierzchniowych (zwanych dalej JCWP) nowsze dane monitoringowe nie stwierdziły potrzeby przeprowadzenia pogłębionej analizy presji. W jednym przypadku działania te zostały traktowane jako zrealizowane (97 zadań), a w drugim przypadku (78 zadań). Dodatkowo wartość 97 nie uwzględnia działań dla zrealizowanych dla części jednolitych części wód podziemnych (zwane dalej JCWPd).

Podsumowując, wartość 78 wynika z następujących działań:

- weryfikacja oceny ryzyka (41 JCWP);
- pogłębiona analiza presji (35 JCWP);
- oszacowanie kosztów ustanowienia obszarów ochronnych głównych zbiorników wód podziemnych (2 JCWPd);

a wartość 97 wynika z następujących działań:

- weryfikacja oceny ryzyka (41 JCWP);
- pogłębiona analiza presji (56 JCWP).”

(dowód akta kontroli str. 923-929, 998-999, 1005-1010, 1089-1099

Zdaniem NIK, powyższe wyjaśnienia wskazują, że nie została właściwie opracowana metodologia ustalania danych do obliczenia wartości miernika dla ww. zadania.

3. Na działanie 12.5.1.2. „Inwestycje w zakresie kształtowania zasobów wodnych” wydatkowano 95,2 tys. zł, tj. 3,1 % planu po zmianach (3 049,1 tys. zł). Natomiast wartość miernika określonego dla tego działania jako „liczba realizowanych w danym roku przedsięwzięć (szt.)” wykazana jako „jeden” oznaczała, że działanie zostało wykonane w 100% – w sytuacji gdy jedyne zaplanowane w tym działaniu przedsięwzięcie nie zostało rozpoczęte, ponieważ w prowadzonym postępowaniu przetargowym nie wpłynęła żadna oferta. Dyrektor RZGW wyjaśnił „Miernikiem dla podzadania 12.5.1.2 jest liczba przedsięwzięć realizowanych w danym roku. Podzadanie dotyczy „Budowy śluzy żeglugowej Guzianka II”, które było realizowane w 2017 r. poprzez aktualizację kosztorysów inwestorskich. Dwukrotnie ogłoszono przetarg na wykonanie robót budowlanych (wykonawca nie został wyłoniony). Miernik dla tego podzadania jest określany również przez Departament Funduszy Ekologicznych w Ministerstwie Środowiska zgodnie z wytycznymi otrzymanymi z KZGW Zestawienie propozycji/Zestawienie celów i mierników (Załącznik nr 48 BZCM).”

W ocenie NIK tak określony miernik nie wskazuje stopnia realizacji celu (określonego jako racjonalne kształtowanie zasobów wodnych), w tym uniemożliwia analizę osiąganych efektów między kolejnymi latami.

(dowód: akta kontroli str. 923-945, 960, 1089-1093)

4. Na działanie 12.5.1.3. „Nadzór nad gospodarowaniem wodami” wydatkowano 1 645,4 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach (1 647,1 tys. zł). Natomiast wartość miernika, określonego jako „Stopień wykonanych w danym roku kontroli w zakresie gospodarowania wodami (%)”, wykazano na poziomie 306% wobec 100% planowanej wartości tego miernika. Zdaniem NIK tak określony miernik w połączeniu

z wyrażaniem jego wartości w postaci procentowej uniemożliwia dokonanie rzetelnej analizy efektów wydatkowanych środków. Dowodem jest fakt, że osiągnięto wartość miernika na poziomie dwukrotnie wyższym od planowanego, wykorzystując przy tym limit wydatków planowanych na osiągnięcie wartości miernika na poziomie 100%. Również i w przypadku tego miernika niemożliwe jest porównanie efektów osiąganych w kolejnych latach.

Dyrektor RZGW wyjaśnił, m.in., że „wysokość szacunkowa 306% normy wynika z rodzajów przeprowadzanych kontroli, tj. stosunku kontroli planowych do doraźnych. Komórki organizacyjne RZGW w Warszawie (Zarządy Zlewni) zaplanowały do wykonania 87 kontroli, jednakże zawsze przeprowadzane zostają również kontrole doraźne, których liczba znacznie przekracza ilość kontroli planowych, stąd wynik 306%. Z zaplanowanych w harmonogramach kontroli wykonano 84 oraz 183 dodatkowych na skutek interwencji osób fizycznych lub organów administracji publicznej (głównie wójtów, burmistrzów, prezydentów miast oraz starostów i marszałków województw) oraz w wyniku powzięcia od innych podmiotów informacji o nieprawidłowościach dotyczących gospodarowania wodami.”.

(dowód: akta kontroli str. 923-945, 1089-1093)

5. Dla podzadania 12.5.2. miernik został zdefiniowany jako „Stopień realizacji potrzeb w zakresie utrzymania majątku Skarbu Państwa przy konieczności zachowania jego dobrego stanu (%)”. Wartość miernika dla tego podzadania oznaczała procentowe wyrażenie wykorzystania środków finansowych w stosunku do zaplanowanych wydatków. Tym samym miernik ten ukazywał poziom finansowania, co było niezgodne z ust. 64 pkt 4 załącznika nr 49 do noty budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 923-945, 1089-1095)

Zdaniem NIK ustalony dla tego podzadania miernik i algorytm obliczania jego wartości wprowadza w błąd odbiorcę informacji. Osiągnięta w 2017 r. wartość tego miernika na poziomie 98,43% nie oddaje faktycznej sytuacji w zakresie realizacji celu ww. podzadania, tj. „Zapewnienie właściwych warunków korzystania z wód i urządzeń wodnych”. Tylko z ustaleń zapisanych w jednym protokole z kontroli okresowej – sprawdzenie stanu technicznego obiektów Stopnia Wodnego Dębe (przeprowadzonej w październiku 2017 r.) wynika, że nie zostały wykonane zalecenia z poprzednich kontroli w odniesieniu do 20 obiektów. Przyczyną takiego stanu był niedostateczny poziom finansowania działalności RZGW. W protokole wskazano, że część najpilniejszych do realizacji zadań (m.in. pompownia Nieporęt, zaporą Arciechów-Kuligów, jaz Dębe – modernizacja rozdzielni NN) powinna być wykonana w okresie nie dłuższym niż trzy lata. Dalsze opóźnienia w realizacji niezbędnych prac modernizacyjnych i remontowych zbiornika, wynikające z braku finansowania, mogą wywołać zagrożenie bezpieczeństwa zarówno urządzeń wodnych jak i terenów przyległych, w tym ludzi i mienia.

W odniesieniu do dwóch obiektów Stopnia Wodnego Dębe, tj. pompowni Nieporęt i Zapory Arciechów-Kuligów, Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego (MWINB) wydał decyzje nakazujące usunięcie niewłaściwego stanu technicznego oraz wyeliminowanie zagrożenia bezpieczeństwa.

Dyrektor RZGW w Warszawie wyjaśnił, że:

- dla obiektu pompowni Nieporęt w 2017 r. wykonano dokumentację projektową dla w części podwodnej jak również w części nadwodnej pompowni. W maju 2017 r. przekazano także „Listę nowych i kontynuowanych zadań do realizacji w 2018 r.”

- w lutym 2018 r. remont pompowni Nieporęt został umieszczony na liście zadań inwestycyjnych w planie rzeczowo-finansowym na 2018 r., jako zadanie wynikające z decyzji nakazowych Nadzoru Budowlanego i przesłany do KZGW. Nie otrzymano do chwili obecnej zapewnienia finansowania;
- nie usunięto nieprawidłowości w stanie technicznym zapory bocznej Arciechów – Kuligów, stosownie do decyzji MWINB Nr 751/08 z dnia 25 kwietnia 2008 r., ze względu na konieczność zaangażowania bardzo wysokich nakładów finansowych. Szacunkowa wartość zadania wynosi blisko 10.000,0 tys. zł, co znacznie przekraczało możliwości finansowe RZGW w Warszawie. W związku z tym, że wykonanie zalecanych prac jest zadaniem wieloletnim, do ich rozpoczęcia wymagane jest uzyskanie zapewnienia finansowania. Podejmowane przez kierownictwo RZGW od 2010 r. działania, w celu pozyskania środków finansowych m.in. z budżetu środków europejskich, ze środków NFOŚiGW, nie przyniosły oczekiwanych rezultatów – składane wnioski były rozpatrywane negatywnie lub wpisywano je na listy rezerwowe. W lutym 2018 r. zadanie – zaporą boczną Arciechów-Kuligów – zostało umieszczone na liście zadań inwestycyjnych w planie rzeczowo-finansowym na 2018 r. jako zadanie wynikające z decyzji nakazowych Nadzoru Budowlanego, przesłanej do KZGW. Nie otrzymano do chwili obecnej zapewnienia finansowania.

(dowód: akta kontroli str. 1104 – 1106)

Powyższe wskazuje, że stan budowli hydrotechnicznych – wbrew płynącej z poziomu osiągniętej wartości miernika dla podzadania 12.5.2. informacji o prawie 100% realizacji potrzeb w zakresie utrzymania majątku Skarbu Państwa przy konieczności zachowania jego dobrego stanu – nie zapewnia właściwych warunków korzystania z wód i urządzeń wodnych.

6. Ustalono dla podzadania 12.5.3. i działań 12.5.3.1 i 12.5.3.2 mierniki uniemożliwiające dokonanie oceny efektywności działań prowadzonych przez RZGW w Warszawie.

Miernik dla zadania 12.5.3, określony jako „Liczba realizowanych w danym roku przedsięwzięć wynikających z PZRP (szt.)” nie wskazuje stopnia realizacji celu tego podzadania, tj. „Poprawa bezpieczeństwa powodziowego kraju”.

Według sprawozdania Rb-BZ1 wartość miernika została osiągnięta w 100%, tzn. zrealizowano jedno przedsięwzięcie. Jednak realizacja tego przedsięwzięcia dopiero się rozpoczęła, a jego zakończenie nastąpi za dwa lata (IV kwartał 2019 r.). Należy zauważyć, że przy tak ustalonym mierniku jego wartość będzie określana w każdym roku (do IV kwartału 2019 r.) jako „jedno” przedsięwzięcie, co nie określa stopnia realizacji celu i wprowadza w błąd odbiorcę informacji zawartych w sprawozdaniu RB-BZ1.

Należy także podkreślić, że mierniki dla działań 12.5.3.1. i 12.5.3.2, będących niższym szczeblem operacyjnym w tym podzadaniu, nie są właściwe.

Planowana wartość miernika dla działania 12.5.3.1 *Planowanie i koordynacja zarządzania ryzykiem powodziowym*, nie została określona na poziomie RZGW, pomimo że na to działanie jednostka wykorzystwała ok. 1.850,4 tys. zł.

Dla działania 12.5.3.2 został ustalony miernik, który nie wskazuje stopnia realizacji celu. Planowana i wykonana wartość miernika wynosi „0”, pomimo wydatkowania w 2017 r. ponad 4.600,0 tys. zł.

Dyrektor RZGW wyjaśnił „Nazwa miernika w działaniu 12.5.3.1. brzmi: *Stopień zaawansowania prac nad opracowaniem aktualizacji planu zarządzania ryzykiem powodziowym. Zadanie 12.5.3.1. dotyczy planowania i koordynacji zarządzania ryzykiem powodziowym, stąd też nazwa miernika powinna odzwierciedlać działania*

związane z tym zadaniem. Opracowanie aktualizacji planu zarządzania ryzykiem powodziowym jest jedynie częścią całej puli zadań dot. zarządzania ryzykiem powodziowym. Przy czym należy podkreślić, że zgodnie z prawem, plany zarządzania ryzykiem powodziowym aktualizuje się co 6 lat, co oznacza że prace nad aktualizacją rozpoczynają się z odpowiednim wyprzedzeniem i nie jest to zadanie realizowane na bieżąco (corocznie). W związku z tym, że przedmiotowy miernik nie odzwierciedla działań bieżących związanych z zarządzaniem ryzykiem powodziowym, RZGW w Warszawie wielokrotnie zgłaszało potrzebę zmiany miernika. Jednocześnie prace nad dokumentami wynikającymi z Dyrektywy Powodziowej, w tym nad planem zarządzania ryzykiem powodziowym w I cyklu planistycznym realizowane były dotychczas przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, przy współpracy z regionalnymi zarządami gospodarki wodnej, stąd wartość ww. miernika wyznaczana była na poziomie krajowym.”.

(dowód: akta kontroli str. 923 – 930, 1089-1093)

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wydatki w kontrolowanej jednostce zostały poniesione celowo i gospodarnie. Należy jednak podkreślić, że nie zostały wykorzystane wszystkie możliwe do uzyskania środki finansowe, pomimo znacznych potrzeb szczególnie w zakresie utrzymania budowli hydrotechnicznych. Z jednej strony w RZGW w Warszawie szacowane są potrzeby finansowe na kilkaset milionów złotych, a z drugiej – podejmowane działania nie doprowadziły do pełnego wykorzystania kilkudziesięciu milionów złotych. Ustalone mierniki uniemożliwiały pomiar osiągniętych efektów w wyniku wykorzystania poniesionych nakładów, a także nie obrazowały stopnia osiągnięcia celu danego działania, podzadania i zadania w zakresie funkcji 12 – Środowisko.

3. Sprawozdawczość

3.1. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia przez RZGW rocznych sprawozdań za rok 2017:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),
- 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: 4 marca

2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹¹, 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹², 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹³.

(dowód: akta kontroli str. 26-120)

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków i zobowiązań w 2017 r. Wszystkie sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w tych sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 26-120)

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody, wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 1.669,6 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 62.162,7 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 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 26, 44-66)

Przedstawiona w jednostkowym rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. zapisami na koncie 130 – *Rachunek bieżący jednostki* – subkonto dochodów budżetowych i wynosiła 1.669,6 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf). Zgodny z ewidencją księgową był również stan należności pozostałych do zapłaty stanowiący w całości zaległości.

(dowód: akta kontroli str. 45, 67-70)

Kwota wydatków ogółem za 2017 r. wykazana w jednostkowym rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 62.162,7 tys. zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 (subkonto wydatków) po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2017 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. 31-31, 71-104)

W 2017 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz inne zobowiązania podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

(dowód: akta kontroli str. 42, 120)

Dane za IV kwartał 2017 r. wykazane w jednostkowym kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N były zgodne z ewidencją księgową.

(dowód: akta kontroli str. 105-119)

¹¹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1773.

¹² Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

¹³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.

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. 122-125)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ramach procedur, tworzących w RZGW dokumentację systemu kontroli zarządczej, nie opracowano instrukcji sporządzania sprawozdań.

Główna Księgowa wyjaśniła, że „*nie opracowano instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych, ponieważ uważamy iż obowiązujące w tym zakresie akty prawne stanowią wystarczającą podstawę do prawidłowego ich sporządzenia*”.

(dowód: akta kontroli str. 1888-1893)

Przepisy powszechnie obowiązujące określają ogólne ramy sporządzania sprawozdań. W ocenie NIK, ustalone w jednostce procedury wewnętrzne, w tym obejmujące sposób sporządzania sprawozdań, powinny określać zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności konkretnych pracowników. Opracowanie stosownej instrukcji w zakresie sporządzania sprawozdań stanowi jeden z mechanizmów kontroli, który powinien stanowić odpowiedź na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości. Instrukcja taka, jako element dokumentacji systemu kontroli zarządczej, powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna (standard kontroli zarządczej C10, określony w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁴).

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i sprawozdania w zakresie operacji finansowych.

VI. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli, wnosi o:

- 1) wprowadzenie mechanizmów kontroli zapewniających:
 - a) właściwe przygotowanie zadań do realizacji, sprawne ich wykonanie, a także wykorzystanie dostępnego limitu wydatków;
 - b) utrzymywanie w księgach rachunkowych wyłącznie tych należności, co do których istnieją podstawy do ich przypisania;
- 2) ustalanie mierników posiadających cechy określone w nocie budżetowej, w tym umożliwiających ciągłość pomiaru ich wartości w wieloletniej perspektywie oraz obiektywną ocenę efektywności lub skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym, stosownie do poniesionych nakładów;
- 3) zweryfikowanie stanu należności pod kątem możliwości przeprowadzenia skutecznego postępowania egzekucyjnego;
- 4) właściwe dokonywanie podziału zamówień publicznych w celu prawidłowego zastosowania zasad i trybu udzielania zamówień publicznych.

¹⁴ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 16 marca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

Dyrektor
Anna Krzywicka

Kontrolerzy

Władysława Siekierska - Szarejko
główny specjalista kp.

Izabella Krawczyk
główny specjalista kp.