



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Środowiska

KSI.410.001.04.2018

P/18/001

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy ul. Podleśna 61, 01-673 Warszawa (dalej: „IMGW-PIB”).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Przemysław Łagodzki, Dyrektor Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowego Instytutu Badawczego (dalej: „Dyrektor IMGW-PIB”), od dnia 1 czerwca 2015 r. (dowód: akta kontroli, str. 2)
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Środowiska.
<i>Kontrolerzy</i>	1. Tomasz Nowakowski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/16/2018 z dnia 22 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli, str. 1) 2. Maria Kowalska, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/15/2018 z dnia 22 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli, str. 355)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena wykorzystania przez IMGW-PIB, w 2017 r., dotacji otrzymanych z budżetu państwa – część 22 – Gospodarka wodna oraz z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: „NFOŚiGW”). Ocenie podlegały w szczególności rezultaty działań finansowanych ze środków uzyskanych na podstawie umów dotacji.

Podstawą sformułowania oceny były m.in. poddane analizie następujące działania:

- wnioskowanie o przyznanie, wykorzystanie i rozliczenie wybranych dotacji,
- realizacja zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków finansowych pochodzących z dotacji,
- dokonywanie wydatków majątkowych,
- udzielanie zamówień publicznych.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V. Wyniki kontroli.

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

IMGW-PIB w 2017 r. pełnił państwową służbę hydrologiczno-meteorologiczną (na podstawie art. 102 ust. 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne²) oraz państwową służbę do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących (na podstawie art. 102 ust. 4b ww. ustawy). Zgodnie z art. 109 ust.1 ustawy – Prawo wodne,

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524).

² Dz. U. z 2017 r. poz. 1121, ze zm. – ustawa uchylona z dniem 1 stycznia 2018 r.

państwowa służba hydrologiczno-meteorologiczna oraz państwowa służba do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących są finansowane ze środków budżetu państwa. Do statutowych zadań Instytutu należą m.in.:

- 1) monitorowanie procesów fizycznych zachodzących w atmosferze i hydrosferze, szczególnie w celu sprawowania skutecznej osłony hydrologicznej i meteorologicznej, polegającej na prognozowaniu oraz wczesnym ostrzeganiu przed zjawiskami i katastrofami naturalnymi, występującymi w atmosferze i hydrosferze, stwarzającymi zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego oraz zdrowia i życia ludzi i ich mienia;
- 2) prowadzenie działań pozwalających określić bezpieczeństwo budowli piętrzących i terenów znajdujących się w zasięgu ich oddziaływania;
- 3) prowadzenie ciągłych, kompleksowych prac badawczych i rozwojowych wszelkich procesów oraz zjawisk zachodzących w atmosferze i hydrosferze, celem doskonalenia metodycznego, kompleksowego systemu przewidywania ich potencjalnych skutków oraz dla potrzeb inżynierii i gospodarki wodnej;
- 4) prowadzenie działalności edukacyjnej z zakresu, o którym mowa wyżej.

Organami IMGW-PIB są: Dyrektor i Rada Naukowa. W skład Instytutu wchodzi Oddziały w: Krakowie, Poznaniu, Wrocławiu, Oddział Morski w Gdyni, Ośrodek Technicznej Kontroli Zapór w Katowicach.

(dowód: akta kontroli, str. 3-70)

IV. Ocena³

W 2017 r. Dyrektor IMGW-PIB podejmował aktywne działania w celu pozyskania z budżetu państwa oraz z budżetu NFOŚiGW środków na finansowanie państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej (dalej: „PSHM”) oraz państwowej służby bezpieczeństwa budowli piętrzących (dalej: „PSBBP”). Wnioski o przyznanie dotacji były składane w terminach, wskazanych przez dotujących, umożliwiających uzyskanie dotacji i wykonanie w 2017 r. finansowanych z nich zadań. Otrzymane w 2017 r. w ramach przyznanych dotacji środki w łącznej kwocie 77.567,0 tys. zł zostały wydatkowane zgodnie z warunkami zawartymi w umowach dotacji.

W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

1. Niezwymiarowaniu uzyskanych efektów w sprawozdaniu końcowym z realizacji zadań finansowanych w 2017 r. ze środków budżetu państwa otrzymanych w ramach jednej dotacji na funkcjonowanie PSBBP w 2017 r. Nie wskazano także czy zrealizowano wszystkie zaplanowane działania i czy osiągnięto zaplanowane efekty.
2. Niezapewnieniu ewidencjonowania czasu pracy pracowników wykonujących zadania finansowane z dotacji, co uniemożliwiło weryfikację wskaźnika udziału wynagrodzeń pracowników IMGW-PIB w kosztach realizacji tych zadań.
3. Ujęciu w księgach rachunkowych, wystawionych w grudniu 2017 r., trzech faktur na łączną kwotę 312,0 tys. zł na koncie analitycznym utworzonym dla rozliczenia dotacji, która ostatecznie nie została udzielona. Natomiast opis na wymienionych wyżej dowodach księgowych wskazywał, że wydatek będzie finansowany na podstawie umowy dotacji na PSHM, której okres finansowania upłynął 30 listopada 2017 r.

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

4. Zawarcie umowy dotacji nr 65/DE/2017, na wykonanie pomiarów, badań i ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wałów przeciwpowodziowych stanowiących własność Skarbu Państwa, na warunkach uniemożliwiających poprawne i terminowe rozliczenie udzielonej dotacji.

V. Wyniki kontroli

1. Wnioskowanie o przyznanie dotacji

Opis stanu
faktycznego

Dyrektor IMGW-PIB złożył w 2017 r. cztery wnioski o dotacje do: Prezesa Zarządu NFOŚiGW, Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (dalej: „Prezes KZGW”) i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: „Minister SWiA”) na łączną kwotę 93.500,0 tys. zł oraz jeden do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o dotację podmiotową (bez określenia kwoty wnioskowanej dotacji).

Wnioski do Prezesa Zarządu NFOŚiGW o przyznanie dotacji na dofinansowanie działalności PSHM opiewały na kwotę: 65.000,0 tys. zł na okres od dnia 1 grudnia 2016 r. do dnia 30 listopada 2017 r. oraz na kwotę 20.000,0 tys. zł od dnia 1 października 2017 r. do dnia 31 grudnia 2017 r. Wnioski do Prezesa KZGW i Ministra SWiA o przyznanie dotacji odpowiednio w kwocie 7.500,0 tys. zł oraz w kwocie 1.200,0 tys. zł dotyczyły wykonania pomiarów, badań i ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wałów przeciwpowodziowych stanowiących własność Skarbu Państwa, w ramach pełnienia PSBBP.

(dowód: akta kontroli, str. 71-75, 694-695, 1301-1307)

Analizą objęto wnioski o udzielenie dotacji ze środków NFOŚiGW i z budżetu państwa przez Ministra Środowiska oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

1. Wniosek o udzielenie przez NFOŚiGW dotacji w kwocie 65.000,0 tys. zł, na dofinansowanie działalności PSHM w okresie od dnia 1 grudnia 2016 r. do dnia 30 listopada 2017 r., został złożony w dniu 9 listopada 2016 r.

(dowód: akta kontroli, str. 76-157)

W odpowiedzi na ten wniosek Dyrektor IMGW-PIB został poinformowany, przez Zastępcę Prezesa Zarządu NFOŚiGW, o braku możliwości finansowania PSHM w 2017 r. z uwagi na sytuację finansową NFOŚiGW oraz treść art. 109 ust.1 ustawy – Prawo wodne, zgodnie z którym PSHM jest finansowana ze środków budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli, str. 394-411, 643-645)

Ostatecznie dotację na finansowanie PSHM ze środków NFOŚiGW uzyskano w 2017 r. po ponownym złożeniu wniosku w dniu 23 marca 2017 r. W stosunku do wniosku złożonego w listopadzie 2016 r. zmniejszeniu uległa wartość tego zadania z 80.867,0 tys. zł do 70.867,0 tys. zł, przy jednoczesnym zmniejszeniu kwoty wnioskowanego dofinansowania z 65.000,0 tys. zł do 55.000,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 76-199, 410-413, 1301-1307)

Dyrektor IMGW-PIB wyjaśnił, że powyższe zmiany były podyktowane uwagami oraz wytycznymi NFOŚiGW i wynikały z ograniczenia zakresu rzeczowo-finansowanego zadań inwestycyjnych i przekwalifikowania części kosztów tych zadań jako kosztów zakupu materiałów i energii, usług obcych. Zmniejszenie wydatków na prace remontowe wynikało z przekwalifikowania części środków inwestycyjnych na środki bieżące. Zmniejszenie wydatków na wynagrodzenia, usługi łączności, delegacje, pozostałe koszty, koszty pośrednie, wynikało z ograniczenia środków NFOŚiGW

przeznaczonych na działalność PSHM.

(dowód: akta kontroli, str. 1010-1014)

Główny specjalista – Koordynator Sekcji ds. Umów PSHM w Centrum Hydrologiczno-Meteorologicznej Służby Pomiarowo-Obserwacyjnej Pionu PSHM i Meteorologicznej Osłony Lotnictwa Cywilnego (dalej: „MOLC”) w IMGW-PIB wyjaśnił: „Ponieważ do listopada 2016 r. nie było żadnych przesłanek do składania wniosku do Wód Polskich, Dyrektor IMGW zdecydował o przekazaniu (...) wniosku do NFOŚiGW (...). Na termin złożenia wniosku miało także wpływ opracowywanie planu finansowego IMGW na 2017 r., które rozpoczęło się w połowie sierpnia 2016 r., zgodnie z wewnętrznymi zasadami. (...). W 2016 r. (...) Fundusz nie umożliwił IMGW wprowadzenia do Generатора wymaganych danych i dokumentów. Wniosek w dniu 9 listopada 2016 r. został przekazany w wersji papierowej. W tym czasie NFOŚiGW nie prowadził programu priorytetowego „Wspieranie działalności monitoringu środowiska, część 2 – służba hydrologiczno-meteorologiczna”, tym samym nie było formalnych podstaw do składania tego wniosku do NFOŚiGW. Został on złożony w celu zabezpieczenia możliwości finansowania działalności PSHM oraz zasygnalizowania konieczności kontynuowania finansowania PSHM. (...) W wyniku spotkania w NFOŚiGW w dniu 16 marca 2017 r. kwota na inwestycje została zredukowana do 630 tys., natomiast pozostała kwota została przesunięta na wydatki bieżące. (...) We wniosku z 9 listopada 2016 r. przewidziano budowę dwóch budynków stacji hydrologiczno-meteorologicznej oraz budowę trzech automatycznych stacji meteorologicznych i hydrologicznych, natomiast po zredukowaniu dofinansowania o 10 mln zł IMGW zrezygnował z finansowania jednej automatycznej stacji meteorologicznej i hydrologicznej ze środków przewidzianych na inwestycje. Pozostałe cztery obiekty ujęto w jednej grupie „budowa czterech stacji hydrologiczno-meteorologicznych” ograniczając zakres tych inwestycji, a tym samym ich koszty. Jedna automatyczna stacja meteorologiczna, pierwotnie przewidziana do sfinansowania ze środków przewidzianych na inwestycje, została sfinansowana ze środków bieżących w ramach umowy na dofinansowanie PSHM w 2017 r., co było zgodne z wytycznymi Funduszu.”.

(dowód: akta kontroli, str. 216-217, 412-459, 1153-1163)

Umowa pomiędzy IMGW-PIB a NFOŚiGW o dofinansowanie działalności PSHM w okresie od dnia 1 grudnia 2016 r. do dnia 30 listopada 2017 r. (76/2017/Wn50/Mn-PO-BD/D), zgodna z wnioskiem z dnia 23 marca 2017 r., została podpisana w dniu 21 kwietnia 2017 r., tj. po 29 dniach i po 163 dniach od złożenia pierwszego wniosku w listopadzie 2016 r. Aneks nr 2/867 z dnia 21 grudnia 2017 r. zwiększono koszt zadań inwestycyjnych o 70,0 tys. zł zmniejszając jednocześnie o tę kwotę koszty zadań nieinwestycyjnych (usług obcych).

(dowód: akta kontroli, str. 200-211, 220-349, 415-459)

2. W dniu 30 maja 2017 r. Dyrektor IMGW-PIB złożył wniosek o udzielenie przez NFOŚiGW dotacji na działalność PSHM w kwocie 20.000,0 tys. zł. W dniu 4 października 2017 r. NFOŚiGW poinformował, że dodatkowe środki będą udostępnione w 2017 r. w kwocie 1,0 mln zł i w 2018 r. w kwocie 19,0 mln zł. Powyższe dofinansowanie miało zostać udzielone poprzez zmianę umowy dotacji nr 76/2017/Wn50/Mn-PO-BD/D. W dniu 31 października 2017 r. NFOŚiGW wystąpił do IMGW-PIB o rozważenie możliwości zaciągnięcia i spłaty pożyczki na działalność PSHM w kwocie 20,0 mln zł.

(dowód: akta kontroli, str. 212-215, 464-501, 1301-1307)

W dniu 9 stycznia 2018 r. NFOŚiGW przekazał kopię aneksu do porozumienia zawartego w dniu 14 marca 2014 r. pomiędzy Prezesem KZGW a NFOŚiGW⁴, rozwiązującego powyższe porozumienie z dniem 1 stycznia 2018 r. W aneksie stwierdzono, że do umów zawartych na podstawie tego porozumienia, zastosowanie mają dotychczasowe postanowienia, do czasu ich wykonania. W dniu 27 lutego 2018 r. Dyrektor IMGW-PIB został poinformowany przez Zastępcę Prezesa Zarządu NFOŚiGW, o odmowie zwiększenia dofinansowania w formie dotacji w ramach umowy nr 76/2017/Wn50/MN-PO-BD/D w związku ze zmianą przepisów ustawy – Prawo wodne. Stosownie do przepisów tej ustawy finansowanie zadań PSHM zostało przejęte przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (dalej: „PGW WP”).

(dowód: akta kontroli, str. 350-352, 461-463, 1030-1032)

W oświadczeniu złożonym w toku kontroli, Dyrektor IMGW-PIB wskazał, że do dnia 7 marca 2018 r., pomimo podjęcia od września 2017 r. działań mających zapewnić finansowanie PSHM i PSBBP w 2018 r.⁵, IMGW-PIB otrzymał zapewnienie finansowania jedynie PSHM w kwocie 15.867,0 tys. zł. W ocenie Dyrektora IMGW-PIB finansowanie PSHM w 2018 r. ze środków własnych IMGW-PIB będzie możliwe do dnia 31 marca 2018 r. Zaprzestanie albo istotne ograniczenie pełnienia PSHM skutkować będzie m.in. zaprzestaniem międzynarodowej wymiany danych, brakiem realizacji Państwowego Monitoringu Środowiska, zatrzymaniem automatycznych stacji pomiarowych oraz systemów teleinformatycznych i progностycznych. Jako konsekwencje zaprzestania finansowania PSBBP w 2018 r. Dyrektor IMGW-PIB wskazał m.in. brak aktualnych informacji o stanie technicznym i stanie bezpieczeństwa budowli piętrzących, zachwianie pięcioletniego cyklu badań, pomiarów i ocen stanu bezpieczeństwa budowli piętrzących, wzrost zagrożenia powodziowego kraju. Dyrektor IMGW-PIB wskazał, że brak finansowania służb skutkować będzie zwolnieniami grupowymi i redukcją wynagrodzeń pozostałych pracowników. W dniu 2 marca 2018 r. IMGW-PIB wystawił PGW WP notę obciążeniową na kwotę 6.260,3 tys. zł za utrzymanie bieżącej działalności PSHM w styczniu 2018 r.

(dowód: akta kontroli, str. 1298-1300)

3. W dniu 28 grudnia 2016 r. Dyrektor Ośrodka Technicznej Kontroli Zapór IMGW-PIB (dalej: „OTKZ”) przekazał do KZGW kalkulację kosztów zadania: *„Wykonanie pomiarów, badań i ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wałów przeciwpowodziowych stanowiących własność Skarbu Państwa”* na 2017 r., w ramach PSBBP, na kwotę 7.500,0 tys. zł. W dniu 15 lutego 2017 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował Podsekretarza Stanu w MŚ, że wniosek o przyznanie ww. dotacji z rezerwy celowej budżetu państwa poz. 4 – *Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym realizacja zadań w dorzeczach Odry i górnej Wisły*, nie może być rozpatrzony pozytywnie. W dniu 24 marca 2017 r. Prezes KZGW ponownie wystąpił do Podsekretarza Stanu w MŚ o przyznanie dotacji z rezerwy celowej, poz. 4, w kwocie 4.000,0 tys. zł, ograniczając zakres pracy do ok. 450 km obwałowań, spośród wcześniej

⁴ Porozumienie z dnia 14 marca 2014 r. zawarte pomiędzy Prezesem KZGW a NFOŚiGW, na mocy którego NFOŚiGW zobowiązał się do udzielania dofinansowania na realizację zadań IMGW, pełniącemu zgodnie z art. 102 ust. 3 ustawy - Prawo wodne, PSHM. Zgodnie z tym porozumieniem Prezes KZGW miał weryfikować, w szczególności, zasadność ponoszonych wydatków i działań oraz dokonywać pisemnej akceptacji sprawozdań i dokumentów rozliczeniowych IMGW przed ich dostarczeniem do NFOŚiGW.

⁵ Zgodnie z art. 385 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. poz. 1566), która weszła w życie 1 stycznia 2018 r., utrzymywanie bieżącej działalności służb państwowych; utrzymywanie, odbudowa, rozbudowa, przebudowa i rozbiora podstawowej sieci pomiarowo-obsługowej państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej oraz system gromadzenia, przetwarzania i wymiany danych finansowane są ze środków PGW Wody Polskie.

zgłoszonych 760 km. W dniu 19 kwietnia 2017 r. IMGW-PIB przedłożył do KZGW kalkulację realizacji zadania za kwotę 4.000,0 tys. zł, obejmującego 430,436 km wałów przeciwpowodziowych. Umowa nr 58/DE/2017 dotacji w kwocie 4.000,0 tys. na ww. zadanie została zawarta pomiędzy Ministrem Środowiska (dotującym), Prezesem KZGW (nadzorującym) i IMGW-PIB (dotowanym) w dniu 26 maja 2017 r., tj. 149 dni po złożeniu pierwszego wniosku i 37 dni po złożeniu ostatecznej kalkulacji.

(dowód: akta kontroli, str. 356-374, 392-393, 694-695, 1301-1307)

Dyrektor OTKZ wyjaśnił: „Czynności dotyczące ustalenia zakresu prac zostały rozpoczęte we wrześniu 2016 r. W dniu 20 września 2016 r. zostały rozesłane do wojewódzkich zarządów melioracji i urzędów wodnych pisma (...) z wykazem obwałowań, dla których planowaliśmy w 2017 roku wykonać oceny stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa, z prośbą o potwierdzenie lub dokonanie ewentualnej korekty. Po zebraniu odpowiedzi (...) rozpoczęliśmy weryfikację zakresu prac i przystąpiliśmy do sporządzenia kalkulacji, którą następnie przekazaliśmy do KZGW. (...)”

(dowód: akta kontroli, str. 522-527)

4. W dniu 24 lipca 2017 r. Dyrektor OTKZ wystąpił do MSWiA z wnioskiem o uruchomienie w 2017 r. dodatkowych środków w kwocie 1.200,0 tys. zł na wykonanie całościowych badań i pomiarów wraz z opracowaniem protokołu z przeglądu 5-cio letniego 137,672 km wałów przeciwpowodziowych w ramach zadania „Wykonanie pomiarów, badań i ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wałów przeciwpowodziowych stanowiących własność Skarbu Państwa”. Umowa nr 65/DE/2017 dotacji w kwocie 1.200,0 tys. zł na ww. zadanie została zawarta pomiędzy Ministrem Środowiska (dotującym), Prezesem KZGW (nadzorującym) i IMGW-PIB (dotowanym), na mocy której Minister Środowiska przekazał środki finansowe w dniu 17 października 2017 r., tj. 85 dni po złożeniu wniosku i 40 dni od wydania przez Ministra Środowiska decyzji o przyznaniu dotacji.

(dowód: akta kontroli, str. 376-393, 694-695, 786, 1301-1307)

Ponadto w 2017 r. IMGW-PIB uzyskał z budżetu państwa dwie dotacje w łącznej kwocie 17.367,0 tys. zł: na dofinansowanie PSBBP w 2017 r. (1.500,0 tys. zł) – umowa nr 36/DE/2017 i finansowanie PSHM w 2017 r. (15.867,0 tys. zł) – umowa nr 35/DE/2017. Obydwie umowy zostały zawarte w dniu 13 lutego 2017 r. pomiędzy Ministrem Środowiska (finansującym), Prezesem KZGW (nadzorującym) i IMGW-PIB (dotowanym).

(dowód: akta kontroli, str. 529-540, 694-695, 700-716)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wnioskowanie przez IMGW-PIB o przyznanie dotacji do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, do Ministra Środowiska i do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. IMGW-PIB dołożył należytej staranności w zakresie terminów jak i jakości wniosków o udzielenie dotacji.

2. Realizacja zadań finansowanych z dotacji otrzymanych z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz od Ministra Środowiska.

Opis stanu
faktycznego

W 2017 r. Dyrektor IMGW-PIB zawarł sześć umów dotacji na łączną kwotę 79.205,9 tys. zł, z tego na dotację z Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego na działalność podstawową w kwocie 1.638,9 tys. zł (2,1% kwoty uzyskanych dotacji ogółem); Prezesem Zarządu NFOŚiGW na działalność PSHM, w kwocie 55.000,0 tys. zł (69,4% kwoty uzyskanych dotacji ogółem) oraz z Ministrem Środowiska – cztery umowy dotacji w kwocie 22.567,0 tys. zł (28,5% kwoty uzyskanych dotacji ogółem) na działalność PSHM oraz na zadania PSBBP.

(dowód: akta kontroli, str. 71-75, 220-349, 353-354, 381-390, 529-540, 694-695, 700-716, 1301-1307)

Na podstawie tych umów w 2017 r. budżet IMGW-PIB został zasilony łącznie kwotą 76.455,9 tys. zł, w tym 52.250,0 tys. zł ze środków NFOŚiGW⁶ i 22.567,0 tys. zł z budżetu państwa (dotacje Ministra Środowiska).

(dowód: akta kontroli, str. 460, 502-505, 528, 694-695, 1301-1307)

Kontrolą objęto dotacje udzielone przez NFOŚiGW oraz Ministra Środowiska.

We wszystkich umowach dotacji zawartych ze wskazanymi wyżej podmiotami zapisano, że środki pochodzące z dotacji przeznaczone są na pokrycie wydatków poniesionych przed datą zawarcia tych umów.

Zgodnie z umową nr 76/2017/Wn50/Mn-PO-BD/D z dnia 21 kwietnia 2017 r. dotacja przeznaczona była na dofinansowanie PSHM w okresie od 1 grudnia 2016 r. do 30 listopada 2017 r. Stosownie do harmonogramu wypłaty transz dotacji (za wyjątkiem jednej kwoty zaliczki w wysokości 10.000,0 tys. zł) miały stanowić refundację wydatków poniesionych przez IMGW-PIB na PSHM. Do dnia 7 lipca 2017 r., tj. otrzymania pierwszej transzy dotacji w kwocie 14.918,6 tys. zł, koszt działania PSHM wyniósł 41.653,1 tys. zł i został on pokryty z dotacji udzielonej na podstawie umowy nr 35/DE/2017 (6.700,0 tys. zł), zawartej z Ministrem Środowiska; przychodu uzyskanego na podstawie umowy zawartej z Państwową Agencją Żeglugi Powietrznej (5.711,4 tys. zł) oraz ze środków własnych (29.241,7 tys. zł)

(dowód: akta kontroli, str. 220-354, 696-699, 1301-1307)

Zgodnie z umowami nr 35/DE/2017 (dotacja na PSHM) oraz nr 36/DE/2017 (dotacja na PSBBP) z dnia 13 lutego 2017 r. kwota dotacji była przewidziana na pokrycie wydatków poniesionych od dnia 1 stycznia 2017 r. Termin realizacji umów określono na dzień 31 grudnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli, str. 529-540, 700-716)

Dotacja udzielona na podstawie umowy nr 35/DE/2017 wypłacona została w ośmiu transzach w kwotach od 1.200,0 tys. zł do 2.600,0 tys. zł⁷ oraz jednej transzy w kwocie 3.867,0 tys. zł⁸. Łącznie wydatki poniesione w ramach realizacji zadań

⁶ W dniu 7 lipca 2017 r. – kwota 14.918,6 tys. zł, w dniu 13 lipca 2017 r. – kwota 4.014,7 tys. zł, w dniu 23 sierpnia 2017 r. – kwota 10.000,0 tys. zł, w dniu 6 września 2017 r. – kwota 4.746,8 tys. zł, w dniu 12 października 2017 r. – kwota 8.875,9 tys. zł, w dniu 28 grudnia 2017 r. – kwota 9.694,0 tys. zł. Kwota 2.750,0 tys. zł została zatrzymana jako płatność końcowa, która zostanie przekazana po zaakceptowaniu przez NFOŚiGW dokumentów potwierdzających osiągnięcie efektu rzeczowego przedsięwzięcia.

⁷ W dniach: 13 lutego 2017 r., 10 marca 2017 r., 7 kwietnia 2017 r., 7 czerwca 2017 r., 10 lipca 2017 r., 8 sierpnia 2017 r., 7 września 2017 r., 10 października 2017 r.

⁸ W dniu 8 listopada 2017 r.

objętych umową nr 35/DE/2017 wyniosły 16.860,4 tys. zł, a kwota dotacji – 15.867,0 tys. zł była mniejsza o 993,4 tys. zł od poniesionych kosztów.

(dowód: akta kontroli, str. 502, 700-716, 809, 1301-1307)

Rozliczenia wydatków w ramach poszczególnych transz dotacji przyznanej na podstawie umowy nr 35/DE/2017 oraz sprawozdania z działalności PSHM, przekazywane w terminach określonych w umowie, zostały zaakceptowane przez KZGW (po 1 stycznia 2018 r. – PGW WP) i MŚ.

(dowód: akta kontroli, str. 809-971, 976-978)

Od środków z dotacji uzyskano odsetki bankowe w wysokości 1,2 tys. zł, które przekazano na rachunek dotującego. W dniu 8 lutego 2018 r. Ministerstwo Środowiska przyjęło końcowe rozliczenie dotacji. Środki otrzymane na podstawie umowy nr 35/DE/2017 r., w 2017 r. wykorzystano na obsługę techniczną stacji, zakupy aparatury, sprzętu, wyposażenia, zaopatrzenia w materiały oraz utrzymanie obiektów 49 stacji hydrologiczno-meteorologicznych.

(dowód: akta kontroli, str. 863-972)

Od 1 stycznia 2017 r. do 13 lutego 2017 r. (tj. do dnia otrzymania pierwszej transzy dotacji w kwocie 1.400,0 tys. zł, w ramach umowy nr 35/DE/2017) koszt działalności PSHM wyniósł 7.649,3 tys. zł i został pokryty ze środków własnych. W 2017 r. koszt działalności PSHM (bez kosztów pokrytych w ramach umowy z Państwową Agencją Żeglugi Powietrznej) wyniósł 88.946,5 tys. zł, a środki otrzymane w ramach dotacji NFOŚiGW i Ministra Środowiska – 68.117,0 tys. zł. Różnica w wysokości 20.829,5 tys. zł została pokryta ze środków własnych IMGW-PIB, z tym, że 2.750,0 tys. zł w ramach dotacji udzielonej przez NFOŚiGW ma zostać przekazana po zatwierdzeniu sprawozdania końcowego⁹.

(dowód: akta kontroli, str. 220-349, 460, 502, 696-699, 1301-1307)

W umowie nr 58/DE/2017 z dnia 26 maja 2017 r. zapisano, że dotacja na sfinansowanie zadania „Wykonanie pomiarów i ocen stanu bezpieczeństwa wałów przeciwpowodziowych stanowiących własność Skarbu Państwa” jest przeznaczona na pokrycie wydatków poniesionych od dnia 13 kwietnia 2017 r. (termin realizacji zadania określono na dzień 31 grudnia 2017 r.), a w umowie nr 65/DE/2017 z dnia 17 października 2017 r., że dotacja jest przewidziana na pokrycie wydatków poniesionych od dnia 6 września 2017 r. (termin wykonania przedsięwzięcia określono na dzień 30 listopada 2017 r.).

(dowód: akta kontroli, str. 363-367, 381-390)

Zgodnie z umową nr 76/2017/Wn50/Mn-PO-BD/D ze środków NFOŚiGW finansowane były koszty pośrednie w wysokości do 30% od wynagrodzeń osobowych i bezosobowych oraz obserwatorów ryczałtowych wraz z pochodnymi, związane z realizacją zadań PSHM. NFOŚiGW odstąpił od obowiązku opisywania faktur dotyczących kosztów pośrednich. Zgodnie z umowami nr 35/DE/2017, nr 36/DE/2017, nr 58/DE/2017 i nr 65/DE/2017 koszty pośrednie rozliczono w sposób uproszczony, nie wskazując ich tytułów oraz z zachowaniem wymogu nieprzekroczenia 30% kwoty wynagrodzeń osobowych i bezosobowych wraz z pochodnymi od tych wynagrodzeń.

(dowód: akta kontroli, str. 220-349, 363-374, 381-390, 529-540, 700-716)

Umowa nr 76/2017/Wn50/Mn-PO-BD/D była dwukrotnie aneksowana (w sierpniu i grudniu 2017 r.) Na podstawie aneksu z grudnia 2017 r. zmniejszono koszt

⁹ Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NFOŚiGW nie zatwierdził rozliczenia końcowego.

realizacji zadań bieżących o 70,0 tys. zł, a o tę samą kwotę zwiększono koszt realizacji zadań inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli, str. 220-298, 302-349, 996-1006, 1301-1307)

Główny specjalista – Koordynator Sekcji ds. Umów PSHM w Centrum Hydrologiczno-Meteorologicznej Służby Pomiarowo-Obserwacyjnej Pionu PSHM i MOLC w IMGW-PIB zeznał: „2 września 2016 r. Dyrektor Oddziału Morskiego w Gdyni zgłosił konieczność budowy nowej stacji (...), (która miałaby zastąpić dotychczasową stację w Kołobrzegu) za kwotę 1,6 mln zł. (...) W pierwszym wniosku, złożonym do NFOŚiGW (...), w dniu 9 listopada 2016 r. wykazano koszty inwestycyjne w wysokości 4,355 mln zł, w tym budowa tej stacji w wysokości 1,3 mln zł. (...) W dniu 16 marca 2017 r. w NFOŚiGW odbyło się spotkanie, na którym Fundusz przedstawił warunki udzielenia dotacji dla pshm. Jednym z warunków była konieczność zrealizowania w pełnym zakresie inwestycji do końca listopada 2017 r. W latach poprzednich Fundusz dopuszczał etapowanie inwestycji, tzn. finansowanie ich kolejnych etapów w ramach kolejnych umów dotacji. W związku z tym 21 marca 2017 r. IMGW złożył ostateczną wersję wniosku, w której na omawianą inwestycję przewidziano 300 tys. zł. (...) Na skutek dalszych wewnętrznych ustaleń i korespondencji, 30 marca 2017 r. Dyrektor IMGW zwiększył kwotę przeznaczoną na tę inwestycję do 600 tys. zł. (...). Inwestycja ta została zakończona do 30 listopada 2017 r. a jej koszt wyniósł, o ile pamiętam, ponad 580 tys. zł. Różnica pomiędzy zakładaną pierwotnie kwotą 1,3 mln zł a wydatkowaną kwotą ok. 580 tys. zł wynika przede wszystkim z tego, że budynek stacji został wybudowany w technologii kontenerowej, a nie jak pierwotnie zakładano – tradycyjnej, budowlanej. Wybudowana stacja spełnia wszystkie wymogi w zakresie swoich funkcji (...). Z budowy stacji w Przemyśle zrezygnowano, ponieważ do końca sierpnia 2017 r. Oddział w Krakowie nie pozyskał prawa własności działek, pod budowę tej stacji. (...). Budynek na terenie stacji Warszawa – Bielany nie został zrealizowany.”.

(dowód: akta kontroli, str. 1007-1009)

Dyrektor IMGW-PIB podał w wyjaśnieniach: „Wskutek ograniczenia dofinansowania ze środków NFOŚiGW działalności PSHM (...) z 65,0 mln zł do 55,0 mln zł największa redukcja środków finansowych nastąpiła w kategorii kosztowej wynagrodzenia (6,231 mln zł) oraz koszty pośrednie (1,869 mln zł). Koszt wynagrodzeń pracowników PSHM jest główną składową kosztów ponoszonych przez IMGW-PIB w związku z realizacją zadań PSHM, stanowiąc ponad 60% kosztów działalności PSHM w skali roku. (...) Redukcja środków finansowych na wynagrodzenia (...) spowodowała również ograniczenie zakresu prac metodycznych i rozwojowych na potrzeby realizowanych przez PSHM zadań ustawowych. (...) Ponadto w tych obszarach PSHM, w których powinien nastąpić wzrost zatrudnienia, nie było możliwości zwiększenia obsady etatowej. Redukcja środków finansowych (...) spowodowała także ograniczenia możliwości specjalistycznych (...) szkoleń. (...) Na sfinansowanie wynagrodzeń pracowników PSHM w 2017 r. zabrakło kwoty 5.424.920,10 zł. (...) Powyższa kwota została pokryta ze środków własnych IMGW-PIB. (...) W związku z ograniczeniem dofinansowania ze środków NFOŚiGW działalności PSHM w okresie 01.12.2016 r. – 30.11.2017 r. w sposób bezpośredni nie spowodowało ograniczenia zakresu realizacji zadań PSHM, o których mowa w ustawie Prawo wodne. Natomiast (...) nakłady na bieżące utrzymanie poszczególnych składowych (...) infrastruktury i zasobów kadrowych, które są niezbędne do realizacji zadań PSHM były niewystarczające.”.

(dowód: akta kontroli, str. 1010-1014; 1015-2021)

Do NFOŚiGW, za pośrednictwem KZGW i PGW WP przekazano sześć rozliczeń umowy nr 76/2017/Wn50/Mn-PO-BD/D. Pięć z tych rozliczeń, po uwagach zgłoszonych przez KZGW / PGW Wody Polskie i NFOŚiGW, zostało przyjętych przez NFOŚiGW. Końcowe (szóste) rozliczenie oraz Sprawozdanie końcowe z realizacji zadania, przekazane zostało do PGW Wody Polskie w dniu 23 stycznia 2018 r. IMGW-PIB szczegółowo opisał zrealizowane zadania w ramach działalności bieżącej, wykazując m.in. liczbę przeprowadzonych szkoleń oraz konferencji i osób w nich uczestniczących. Ze środków uzyskanych na podstawie tej umowy zrealizowano m.in. budowę Stacji Hydrologiczno-Meteorologicznej Kołobrzeg w nowej lokalizacji, automatycznej Stacji Klimatologicznej Radoszewice oraz współfinansował bieżącą działalność PSHM. W dniu 19 lutego 2018 r. NFOŚiGW zgłosił uwagi do rozliczenia końcowego, a 1 marca 2018 r. IMGW-PIB przekazał odpowiedź na zgłoszone uwagi.

Rozliczenia były składane w terminach wynikających z umowy. IMGW-PIB przekazał na konto NFOŚiGW pożyczki w postaci odsetek bankowych w łącznej kwocie 25,9 tys. zł w terminach przewidzianych w umowie dotacji.

(dowód: akta kontroli, str. 1033-1163)

Dotacja udzielona na podstawie umowy nr 36/DE/2017 wypłacona została w dwóch transzach w lutym i grudniu 2017 r. Rozliczenie wydatków w ramach pierwszej transzy przekazano w dniu 29 listopada 2017 r.¹⁰, na kwotę ogółem 692,5 tys. zł. W objętych rozliczeniem wydatkach 64,5% stanowiły wydatki inwestycyjne, a 35,5% wydatki nieinwestycyjne. Rozliczenie wydatków poniesionych w ramach pierwszej transzy przekazano wraz ze sprawozdaniem częściowym, w którym zawarto informacje nt. realizacji zadań w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 października 2017 r. W sprawozdaniu stwierdzono, że realizacja zadań objętych umową dotacji przebiega prawidłowo i zgodnie z podziałem określonym w umowie.

(dowód: akta kontroli, str. 504, 548-554, 569-592)

Zgodnie z rozliczeniem końcowym, przekazanym w dniu 15 stycznia 2018 r. do PGW WP, kwota wydatków objętych rozliczeniem wyniosła 1.480,6 tys. zł, tj. 98,7% przyznanej dotacji. Wydatki nieinwestycyjne stanowiły 500 tys. zł (100% planu), a inwestycyjne 980,6 tys. (98,1% planu). W ramach zadań inwestycyjnych zakupiono zaplanowany sprzęt specjalistyczny oraz środki transportu.

(dowód: akta kontroli str. 534, 541-547, 555-568, 720-721)

Koszty pośrednie rozliczono na kwotę 85,0 tys. zł. Kwota niewykorzystanej dotacji w wysokości 19,4 tys. zł została zwrócona na rachunek KZGW w dniu 29 grudnia 2017 r., w tj. z zachowaniem terminu określonego w umowie. Odsetki bankowe w wysokości 0,8 tys. zł IMGW-PIB przekazał na rachunek Ministra Środowiska w okresie od 28 lutego 2017 r. do 4 stycznia 2018 r. W dniu 12 lutego 2018 r. MŚ przyjęło końcowe rozliczenie dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 557, 593-611, 717-721)

Dotacja udzielona na podstawie umowy nr 58/DE/2017 została przekazana w dwóch transzach: w czerwcu i listopadzie 2017 r. W dniach 17 października 2017 r. oraz 15 stycznia 2018 r., tj. w terminach przewidzianych w umowie, IMGW-PIB przekazał odpowiednio do KZGW i PGW WP, rozliczenie transz dotacji. Wraz z rozliczeniem drugiej transzy IMGW-PIB przekazał sprawozdanie z realizacji umowy. MŚ przyjęło rozliczenia w dniach 9 listopada 2017 r. oraz 12 lutego 2018 r. Cała dotacja została wykorzystana. Wydatki pośrednie rozliczono na kwotę 755,4 tys. zł. Odsetki

¹⁰ OTKZ/T-D-784/2017.

bankowe IMGW-PIB przekazywał na rachunek MŚ w okresie od dnia 14 czerwca 2017 r. do dnia 4 stycznia 2018 r. bezpośrednio po ich naliczeniu przez bank. Łącznie, tytułem pożyczek przekazano kwotę 1,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 363-505, 375-375a, 555, 723-776)

W ramach umowy dokonano przeglądu 88 odcinków obwałowań o długości 430,605 km zlokalizowanych na terenie działania dziewięciu Zarządów Melioracji i Urzędzeń Wodnych¹¹ oraz Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie.

(dowód: akta kontroli, str. 725-757)

Dotacja udzielona na podstawie umowy nr 65/DE/2017 została przekazana w dniu 24 października 2017 r. W dniu 5 grudnia 2017 r., tj. w terminie określonym w umowie, IMGW-PIB przekazał do KZGW rozliczenie umowy oraz sprawozdanie z jej realizacji. W dniu 10 stycznia 2018 r. IMGW-PIB przekazał do PGW Wody Polskie korektę rozliczenia, wynikającą z rozliczenia kosztów pośrednich, z której wynikało, że nie została wykorzystana kwota dotacji w wysokości 2,6 tys. zł. W dniu 29 stycznia 2018 r. MŚ przyjęło rozliczenie dotacji po korekcie.

(dowód: akta kontroli, str. 381-391, 503, 777-798)

Niewykorzystana kwota dotacji została zwrócona na rachunek KZGW w dniu 8 stycznia 2018 r., tj. 35 dni po terminie określonym w umowie. Pożyczki IMGW-PIB przekazywał zgodnie z umową, na bieżąco, na rachunek MŚ. Łącznie przekazano pożyczki w kwocie 0,34 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 381-391, 777-778, 797, 799-808)

W wyniku realizacji umowy przeprowadzono badania 14 odcinków wałów zlokalizowanych na terenie działania czterech wojewódzkich zarządów melioracji i urzędzeń wodnych¹², o łącznej długości 137,672 km.

(dowód: akta kontroli, str. 779-796)

W 2017 r. IMGW-PIB wydatkował w ramach zamówień publicznych kwotę 9.843,2 tys. zł, w tym ze środków dotacji udzielonych przez Ministra Środowiska i NFOŚiGW 8.814,6 tys. zł.

W 2017 r. IMGW-PIB udzielił 18 zamówień publicznych, o wartości umów przekraczającej 30 tys. euro, finansowanych albo współfinansowanych ze środków dotacji udzielonych przez NFOŚiGW i Ministra Środowiska, na łączną kwotę 5.539,0 tys. zł. Kontrolą objęto cztery zamówienia publiczne, o łącznej kwocie zawartych umów 2.258,4 tys. zł, tj. 40,8% wartości udzielonych zamówień publicznych o wartości przekraczającej 30,0 tys. euro.

(dowód: akta kontroli, str. 506-520, 671, 1301-1307)

Analizie poddano cztery zamówienia publiczne finansowane albo współfinansowane z dotacji:

1. Dostawa 2400 radiosond meteorologicznych. Wartość udzielonego zamówienia 1.248,0 tys. zł netto (VAT 0%). W 2017 r. nie poniesiono wydatku, wydatek w kwocie 624,0 tys. zł poniesiono w 2018 r., z tego 265,2 tys. zł pokryto ze środków dotacji, udzielonej na podstawie umowy 76/2017/Wn50/Mn-PO-BD/D, zawartej w dniu 21 kwietnia 2017 r. z NFOŚiGW.

¹¹ Zarządy Melioracji i Urzędzeń Wodnych: Małopolski w Krakowie, Wojewódzki w Łodzi, Kujawsko-Pomorski we Włocławku, Podkarpacki w Rzeszowie, Śląski w Katowicach, Wojewódzki w Warszawie, Dolnośląski we Wrocławiu, Świętokrzyski w Kielcach, Lubuski w Zielnej Górze.

¹² Zarządy Melioracji i Urzędzeń Wodnych: Małopolski w Krakowie, Podkarpacki w Rzeszowie, Dolnośląski we Wrocławiu, Lubuski w Zielnej Górze.

2. Dostawa samobieżnego penetrometru statycznego CPT/CPTU do wykonywania sondowań statycznych w gruncie (wraz z wyposażeniem) z przyczepą transportową na podwoziu kołowym dwuosiowym (z osłoną) umożliwiającym holowanie przez samochód – wartość udzielonego zamówienia 656,7 tys. zł (brutto). W 2017 r. poniesiono wydatek 656,7 tys. zł.
3. Wykonanie nalogu pomiarowego z wykorzystaniem techniki lidar i technik teledetekcyjnych na wskazanych obszarach wałów przeciwpowodziowych oraz dostarczenie opracowanych produktów geoprzestrzennych – wartość udzielonego zamówienia brutto 174,0 tys. zł (brutto). W 2017 r. poniesiono wydatek w kwocie 174,0 tys. zł.
4. Usługa przeglądów okresowych, bieżących napraw samochodów, serwisu ogumienia, wyważania i ustawiania geometrii kół, wymiany opon oraz napraw przyczep, będących w dyspozycji Oddziału Zamawiającego w Poznaniu. Wartość udzielonego zamówienia 179,7 tys. zł (brutto). W 2017 r. poniesiono wydatek w kwocie 24,2 tys. zł.

W wyniku analizy postępowań o udzielenie powyższych zamówień publicznych nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli, str. 506-520, 633-640, 673-693)

Badaniem objęto dziesięć faktur na łączną kwotę 1.255,1 tys. zł. W stosunku do siedmiu faktur na łączną kwotę 943,1 tys. zł nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli, str. 220-349, 632, 649-672)

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

Ustalone
nieprawidłowości

1. W ramach umowy dotacji nr 36/DE/2017 z dnia 13 lutego 2017 r. na finansowanie PSBBP w 2017 r. na kwotę 1.500,0 tys. zł nie zwymiarowano efektów rzeczowych zadań nieinwestycyjnych na kwotę 500,0 tys. zł, tj. 1) wyznaczania stref zalania lub podtopienia w wyniku katastrofy lub awarii budowli piętrzącej; 2) utrzymania oprogramowania do gromadzenia, przetwarzania i wymiany danych; 3) organizacji i udziału w spotkaniach związanych z bezpieczeństwem budowli piętrzących oraz przygotowania materiałów informacyjnych o budowlach piętrzących; 4) analitycznej weryfikacji wytycznych w zakresie wykonywania badań, pomiarów i ocen budowli hydrotechnicznych. W konsekwencji w sprawozdaniu końcowym z realizacji zadań objętych tą umową nie wskazano czy zrealizowano wszystkie działania zaplanowane w ramach tych zadań i osiągnięto zaplanowane efekty.

(dowód: akta kontroli, str. 533)

W opisie/uzasadnieniu realizacji ww. zadań (stanowiącym załącznik nr 1 do ww. umowy) nie zwymiarowano efektów zaplanowanych w wyniku ich realizacji. Nie zwymiarowano także efektów trzech z czterech ww. zadań (zadania nr 2, 3 i 4) w sprawozdaniu końcowym. Przedstawiając działania zrealizowane w ramach ww. zadań posługiwano się określeniami uniemożliwiającymi ocenę czy osiągnięto zaplanowane efekty, np. „szereg spotkań”; „odbyły się spotkania”. Opisanych w sprawozdaniu końcowym działań nie odniesiono do zaplanowanych efektów, ani nie wskazano czy w wyniku ich realizacji osiągnięto zaplanowane efekty.

(dowód: akta kontroli, str. 533, 542-547)

W udzielonych wyjaśnieniach, Dyrektor Ośrodka Technicznej Kontroli Zapór wskazał efekty realizacji zadania nr 2, 3 i 4 oraz określił koszty ich realizacji.

(dowód: akta kontroli, str. 626-630)

Niezamieszczenie danych dotyczących realizacji ww. zadań w sprawozdaniu końcowym Dyrektor OTKZ wyjaśnił: „Sprawozdanie końcowe z realizacji zadań objętych dotacją nr 36/DE/2017 z dnia 13 lutego 2017 r. na „finansowanie państwowej służby do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę w 2017 r.” zostało sporządzone w sposób rzetelny i wyczerpujący. Zawarliśmy w nim wszystkie istotne dane, które w naszym odczuciu są niezbędne. Nie prowadzimy statystyk, ani ewidencji, a informacje np. o ilości nadanych uprawnień nowym użytkownikom, nie są niezbędne lub istotne do prawidłowego działania systemu. Baza danych jest na bieżąco i sukcesywnie co roku aktualizowana o dane pochodzące ze sporządzanych ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa budowli piętrzących za dany rok i według nas, nie ma potrzeby prowadzenia statystyki dotyczących ilości wprowadzanych danych. Najważniejszym w realizacji zadania pn. „Utrzymanie oprogramowania do gromadzenia, przetwarzania i wymiany danych” jest utrzymanie ciągłej, sprawnej i bezproblemowej pracy systemu, (...) Sprawozdania z dotacji na finansowanie państwowej służby do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę składane są co roku według podobnego schematu. Żaden z organów nadzórnych, czy też poprzednie kontrole nie wykazały zastrzeżeń.”.

(dowód: akta kontroli, str. 542-547, 631, 646)

Nieopisanie w sprawozdaniu efektów prac finansowanych ze środków pochodzących z dotacji, NIK ocenia jako postępowanie nierzetelne.

2. Nie prowadzono ewidencji czasu pracy pracowników wykonujących zadania finansowane ze środków dotacji udzielonych przez NFOŚiGW i Ministra Środowiska. Wykazane w rozliczeniach dotacji umów wydatki na wynagrodzenia stanowiły od 20,9% do 74,0% wydatków objętych rozliczeniem w poszczególnych umów dotacji.

(dowód: akta kontroli, str. 375, 391, 557, 722, 866)

Liczbę pracowników IMGW-PIB realizujących zadania finansowane z dotacji oraz procentowy udział ich wynagrodzeń w kosztach realizacji zadań finansowanych z dotacji określał kierownik komórki organizacyjnej lub kierownik zadania. Kierownik Działu Planowania w IMGW-PIB wyjaśniła, że na etapie planowania kierownik zgłaszał listę pracowników, których planował zaangażować w prace objęte umową dotacyjną i wtedy też określał procent ich zaangażowania w podziale na rodzaj działalności np. PSHM, działalność komercyjną, inne. Udział ten następnie wprowadzany był do modułu kadrowo-płacowego ze wskazaniem konkretnej umowy. Dane te były aktualizowane co miesiąc.

(dowód: akta kontroli, str. 557, 624-625)

W przypadku trzech z pięciu umów dotacji¹³ występowały miesiące, w których w wydatkach nie uwzględniano kosztów wynagrodzeń pracowników (np. w przypadku umowy dotacji nr 36/DE/2017 z dnia 13 lutego 2017 r. koszty te nie zostały uwzględnione w styczniu, październiku i listopadzie 2017 r.). Równocześnie w przypadku ww. umowy dotacji nr 36/DE/2017 z dnia 13 lutego 2017 r. w grudniu 2017 r. przypisano koszty wynagrodzeń 105 pracowników podczas gdy w poprzednich miesiącach zaangażowanie to wynosiło od 2 do 18 pracowników.

(dowód: akta kontroli, str. 619-623)

¹³ Umowy dotacji nr 36/DE/2017; nr 65/DE/2017; nr 58/DE/2017.

Odnosząc się do zaangażowania pracowników w realizację zadań objętych umową nr 36/DE/2017 Dyrektor OTKZ wyjaśnił: „W związku z wprowadzeniem nowej ustawy Prawo wodne, która nakłada na państwową służbę do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących m.in. prowadzenie bazy danych dotyczącej budowli piętrzących zaliczonych zgodnie z przepisami ustawy (...) Prawo budowlane, do XXVII kategorii, zwróciliśmy się w sierpniu z pismem do jednostek administrujących budowlami piętrzącymi należącymi do Skarbu Państwa, o przesłanie informacji dotyczących tych budowli, celem wprowadzania ich systematycznie do bazy danych SEKOP. Czekać na nadsyłane informacje postanowiliśmy, że środki finansowe przeznaczone na powyższy cel, skumulujemy w miesiącu grudniu, znając orientacyjnie ogromną ilość danych, którą trzeba będzie zebrać, posegregować, odpowiednio przystosować do standardów znajdujących się w bazie danych SEKOP, a w późniejszym czasie – wprowadzić.”

(dowód: akta kontroli, str. 615-617)

Dyrektor OTKZ wyjaśnił także: „Zaangażowanie 105 pracowników, których część kosztów wynagrodzeń została przypisana do umowy dotacji nr 36/DE/2017 z dnia 13 lutego 2017 r., nie opierało się jedynie na wprowadzaniu danych. W 2017 roku sporządzono oceny dla 81 zespołów budowli hydrotechnicznych. Dla każdej z tych budowli w grudniu sporządzono syntetyczną informację, która później została wprowadzona do systemu SEKOP. Ponadto uzyskaliśmy odpowiedzi na nasze pismo z przedmiotowymi danymi od 21 jednostek administrujących budowlami piętrzącymi. Te dane w grudniu zaczęliśmy przetwarzać (...) i systematycznie będziemy je wprowadzać do bazy danych SEKOP. (...) W miesiącu grudniu wprowadzono do systemu SEKOP oceny stanu technicznego dla 104 odcinków wałów przeciwpowodziowych, a w odniesieniu do ocen 65 odcinków, dokonano różnych modyfikacji i aktualizacji. W przypadku ocen 34 budowli hydrotechnicznych, dokonano różnych modyfikacji i aktualizacji.” Dyrektor OTKZ wyjaśnił ponadto, że „(...) w 2017 roku wykonano edycję (dodanie, zmiana, bądź skasowanie) 1073 elementów w atrybutach wałów przeciwpowodziowych (...)”.

(dowód: akta kontroli, str. 618, 647-648)

W odniesieniu do metodologii określania faktycznego zaangażowania pracowników OTKZ w zadania objęte umową dotacji Dyrektor OTKZ wyjaśnił: „Specyfika pracy Ośrodka Technicznej Kontroli Zapór pełniącego obowiązki państwowej służby do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących wymaga indywidualnych i kompleksowych działań, których nie można powielać cyklicznie. Wiąże się to z zaangażowaniem w danym miesiącu określonych pracowników w realizację tematu. W każdym miesiącu zaangażowanie określonego pracownika w umowie jest zmienne, zróżnicowane i dostosowane do zaawansowania prac. Każdy pracownik ma swój wkład w zadanie, a jego działania uzupełniają się wzajemnie tworząc jednolitą całość w postaci wyniku prac. Nie jest możliwe wprowadzenie kart czasu pracy, ponieważ złożone oraz wielowymiarowe prace wykonywane w OTKZ nie pozwalają na ujednolicenie roboczogodziny dla wszystkich osób zaangażowanych w realizację danego zadania. Biorąc pod uwagę taki sam okres wykonywania pracy, w przypadku jednego pracownika dana praca będzie bardziej wartościowa, w porównaniu do pracy innego pracownika, co w przełożeniu na procentowy podział, w przeciwieństwie do kart ewidencji czasu pracy, pozwala na właściwe zróżnicowanie.”

(dowód: akta kontroli, str. 615-617, 624-625)

Dyrektor IMGW-PIB wyjaśnił „(...) Zadania i obowiązki jakie realizuje pracownik określa jego zakres obowiązków, w którym wyszczególnione są obowiązki na rzecz służby hydrologiczno-meteorologicznej. Kierownik danej komórki organizacyjnej na

bieżąco nadzoruje pracę podległych mu pracowników i odpowiada również za właściwe przypisanie źródła finansowania mając na względzie zakres obowiązków jakie realizuje pracownik na danym stanowisku. (...) Głównym dokumentem jakim posługują się kierownicy są zakresy obowiązków pracowników, procedury systemu zarządzania jakością w systemie normy ISO 9001, wymagania WMO Guide No. 8 oraz instrukcje stanowiskowe i pomiarowe. W powyższych dokumentach jasno określono co należy wykonać i w jakim czasie. Głównymi miernikami czasu pracy i realizacji zadania są sprawozdania miesięczne w szczególności w obszarze PSHM, kwartalne i roczne. Komórki organizacyjne i ich kierownicy jako współdziałające ze sobą jednostki są rozliczane na podstawie miesięcznych zestawień, które są przekazywane do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Dodatkowo w obszarze PSHM funkcjonuje system administracyjno-sprawozdawczy (SAS), w którym pracownicy każdego dnia rejestrują wykonane prace na całej sieci PSHM. (...).”

(dowód: akta kontroli, str. 612-614)

Zdaniem NIK argument, że w każdym miesiącu zaangażowanie pracownika w umowę jest zmienne tym bardziej wskazuje na zasadność wprowadzenia kart ewidencji czasu pracy, które pozwoliłyby na precyzyjne określenie i rozliczenie tego zaangażowania. Niewprowadzenie kart ewidencji czasu pracy skutkowało brakiem możliwości weryfikacji, określonego przez kierownika komórki organizacyjnej lub kierownika zadania, procentowego udziału wynagrodzeń pracowników IMGW-PIB w kosztach realizacji zadań finansowanych środkami z dotacji. Było to postępowanie nierzetelne.

3. Trzy faktury (nr 10112524, nr 10112525, nr 10112526) wystawione w dniu 7 grudnia 2017 r. za dostawę 600 radiosond na łączną kwotę 312,0 tys. zł (104,0 tys. zł każda) zostały zapłacone w dniu 4 stycznia 2018 r. Na fakturach opisano, że wydatek finansowany jest z dotacji udzielonej przez NFOSiGW na podstawie umowy nr 76/2017/Wn50/Mn-PO-BD/D, pomimo że dotacja ta przeznaczona została na pokrycie kosztów powstałych od 1 grudnia 2016 r. do 30 listopada 2017 r. Koszt ten został zaksięgowany na koncie 501-08 – PSHM – Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, z rozszerzeniem kontrakt 002061/17-0-5-542-401, tj. utworzonym na potrzeby rozliczenia środków, które IMGW-PIB miał otrzymać od NFOSiGW w wysokości 20.000,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 220-349, 649-672)

Zastępca głównego księgowego wyjaśnił: „Instytut miał otrzymać dodatkowe dofinansowanie w kwocie 1 mln zł, a w 2018 r. – 19 mln. Środki te miały być przyznane poprzez aneksowanie umowy nr 76/2017/Wn50/Mn-PO-BD/D. Dlatego też koszt ten został zaksięgowany na koncie 501-08 PSHM – Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Z informacji przekazanej pisemnie przez Fundusz nie wynikało jaki okres miałby być finansowany na podstawie aneksu. (...) Stałą praktyką było, że umowy dotacji były podpisywane po rozpoczęciu okresu dotowanego, do tej pory nie było przypadku by Instytut nie otrzymał środków, które zostały w sposób oficjalny przyznane. Powyższe koszty zaksięgowano do rozliczenia w ramach przyszłej umowy dotacji – przyznanych środków finansowych. Jeżeli środki przyznane przez NFOSiGW nie zostaną Instytutowi przekazane, do dnia 31 marca 2018 r. tj. do dnia sporządzenia bilansu, koszt ten zostanie zaksięgowany jako koszt własny, i zostanie pokryty z wypracowanych przez Instytut środków w ramach umów komercyjnych.”

(dowód: akta kontroli, str. 667-668)

Zadekretowanie na dokumentach księgowych kwoty 312,0 tys. zł jako kosztów finansowanych z dotacji udzielonej na podstawie umowy dotacji, pomimo iż umowa ta wygasła przed powstaniem tych kosztów, a następnie zaksięgowanie ich jako kosztów finansowanych z nieudzielonej dotacji, było działaniem nierzetelnym.

4. W dniu 17 października 2017 r. IMGW-PIB, reprezentowany przez Dyrektora OTKZ oraz Główną Księgową, podpisał umowę dotacji nr 65/DE/2017 na warunkach uniemożliwiających terminowe i poprawne rozliczenia udzielonej dotacji. Zgodnie z § 5 ust. 1 tej umowy IMGW-PIB zobowiązany był do zwrotu, na rachunek KZGW niewykorzystanej części dotacji, w terminie do dnia 4 grudnia 2017 r., a rozliczenia do dnia 5 grudnia 2017 r.

W dniu 5 grudnia 2017 r. IMGW-PIB przekazał do KZGW rozliczenie umowy, z którego wynikało, że cała dotacja została wykorzystana. W dniu 10 stycznia 2018 r. IMGW-PIB przekazał do PGW Wody Polskie korektę rozliczenia, wykazując, że nie wykorzystano części dotacji w kwocie 2.562,4 zł. Jako uzasadnienie korekty wskazano, że koszty pośrednie za listopad 2017 r. zostały rozliczone 29 grudnia 2017 r., w związku z tym planowana kwota kosztów pośrednich wykazanych w zestawieniach jest za wysoka w stosunku do naliczonych kosztów o kwotę 2.562,4 zł.

Niewykorzystana część dotacji, w kwocie 2.562,4 zł zwrócona została na rachunek KZGW w dniu 8 stycznia 2018 r., tj. 35 dni po terminie, wraz z odsetkami w kwocie 20,0 zł (łącznie kwotę 2,6 tys. zł). Na przelewie, jako tytuł transakcji wskazano „zwrot niewykorzystanej części dotacji 65/DE/2017” nie wskazując, że kwota przelewu obejmuje także 20,0 zł tytułem odsetek. W dniu 11 stycznia 2018 r. MŚ zwróciło powyższą kwotę na rachunek IMGW-PIB informując, że należność główną wraz z odsetkami należy zwrócić odrębnymi przelewami na rachunek dochodów budżetowych części 22 – Gospodarka Wodna. W dniu 29 stycznia 2018 r. IMGW-PIB przekazał należność główną oraz odsetki w kwocie 20,0 zł na wskazany rachunek bankowy.

(dowód: akta kontroli, str. 381-391, 777-778, 797, 799-808, 1301-1307)

Główna księgowa IMGW-PIB wyjaśniła: *„Rozliczenie kosztów pośrednich za m-c listopad 2017 r. miało miejsce w dniu 29 grudnia 2017 roku w związku z tym, że dokumenty kosztowe od kontrahentów za m-c listopad wpływały na bieżąco jeszcze w miesiącu grudniu. Instytut technicznie nie jest w stanie rozliczyć kosztów pośrednich dla jednej wybranej (...). W powstałej sytuacji z uwagi na konieczność rozliczenia umowy dotacji w terminie do dnia 04 grudnia 2017 r. jedynym logicznym rozwiązaniem było oszacowanie na podstawie zebranych danych wartości kosztów pośrednich za m-c listopada maksymalnie do kwoty 30% zaksięgowanych wynagrodzeń. (...) Na przelewie z dnia 8 stycznia 2018 r. nie wykazano składowych części kwoty przelewu, ponieważ zostały one wykazane w piśmie (...) wraz z wyjaśnieniami zwrotu niewykorzystanej dotacji.”*

(dowód: akta kontroli, str. 797, 973-975)

Jak wynika z powyższych wyjaśnień osoby podpisujące umowę w imieniu IMGW-PIB miały świadomość nierealności prawidłowego rozliczenia udzielonej dotacji w terminach określonych w tej umowie.

Główna Księgowa podała w wyjaśnieniach: *„Umowa dotacji 65/DE/2017 została rzetelnie rozliczona zgodnie z terminem wskazanym, w umowie. (...) Umowa dotacji nie zakazuje sporządzenia korekty rozliczenia (...). Instytut nie miał możliwości negocjacji terminów rozliczenia umowy.”*

(dowód: akta kontroli, str.1022-1025))

Dyrektor OTKZ podał w wyjaśnieniach: „IMGW-PIB Ośrodek Technicznej Kontroli Zapór (...) nigdy nie podpisuje umów z zamiarem niedotrzymania terminu rozliczenia. Wszystkie terminy są określone przez Zmawiającego w związku z czym, jako Wykonawca, dostosowujemy się do nich (...). Przy planowaniu kosztów pośrednich za listopad, prawidłowo zastosowaliśmy określoną wysokość kosztów pośrednich, wynikającą z umowy dotacji oraz prawidłowo wykazaliśmy kwotę wydatków będących podstawą wyliczenia stawki kosztów pośrednich. Dopiero faktyczne rozliczenie kosztów pośrednich poniżej zakładanych 30% zweryfikowało nasze założenia i spowodowało konieczność przedłożenia korekty rozliczenia, co niezwłocznie uczyniliśmy. W trybie natychmiastowym zwróciliśmy również niewykorzystaną część dotacji. W naszym odczuciu taki sposób postępowania nie wpływa na rzetelność rozliczenia umowy i nie stwarza zagrożenia niedotrzymania terminów.”.

(dowód: akta kontroli, str. 1025-1027)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że IMGW-PIB zrealizował wszystkie zadania finansowane ze środków pochodzących z dotacji, a rozliczenia wydatkowania tych środków przekazał w terminach określonych w tych umowach.

Stwierdzone i opisane wyżej nieprawidłowości nie wpłynęły na wykonywanie przez IMGW-PIB ustawowych zadań PSHM i PSBBP, a sprawozdania z realizacji tych zadań, w zakresie finansowanym z udzielonych dotacji zostały przyjęte przez Dotujących.

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 Kontroli¹⁴, wnosi o:

- 1) zamieszczanie w sprawozdaniach z realizacji zadań finansowanych lub współfinansowanych z dotacji udzielanych ze środków publicznych, opisów zrealizowanych zadań i uzyskanych efektów w sposób umożliwiający ich zwymiarowanie;
- 2) prowadzenie ewidencji czasu pracy pracowników realizujących zadania finansowane lub współfinansowane z dotacji udzielanych ze środków publicznych w sposób umożliwiający jednoznaczne określenie ich zaangażowania czasowego w realizowane zadania;
- 3) ewidencjonowanie kosztów zadań na kontach odpowiadających źródłom ich finansowania;
- 4) podpisywanie umów dotacji na warunkach umożliwiających ich terminowe i rzetelne rozliczanie, tzn. uwzględniając w postanowieniach umów specyfikę funkcjonowania IMGW-PIB.

¹⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

VII. 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 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 20 marca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

Dyrektor
Anna Krzywicka

Kontroler

Maria Kowalska
główny specjalista k.p.