



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4101-021-01/2014

P/14/057

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin

T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66

lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/057 – Wykonywanie przez państwowe jednostki budżetowe zadań dofinansowanych z rezerwy celowej utworzonej w budżecie państwa na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie ¹
Kontroler	Robert Lewandowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91904 z dnia 13 października 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Szczecinie, ul. Tama Pomorzańska 13A, 70-030 Szczecin ²
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Kreft, Dyrektor Zarządu od dnia 23 maja 2000 r. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie³ Najwyższej Izby Kontroli, RZGW prawidłowo przygotował i realizował zadania dofinansowane z rezerwy celowej poz. 59⁴ oraz zgodnie z postanowieniami umów osiągnął założone efekty rzeczowe i ekologiczne. Realizacja przedsięwzięć została umocowana w wewnętrznych procedurach RZGW i zakresach obowiązków pracowników uprzednio przeszkolonych w tym obszarze. Zarząd prawidłowo i terminowo realizował umowy o dofinansowanie zadań, a następnie zgodnie z przeznaczeniem wykorzystywał środki finansowe rezerwy celowej poz. 59 i dokonał rzetelnego ich rozliczenia.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przystąpienia do realizacji zadania budowy 2 łodołamaczy bez uzyskania decyzji o zapewnieniu finansowania. Nie miało to wpływu na terminowość i wysokość kosztów realizacji ww. zadania oraz osiągnięcie efektu rzeczowego i ekologicznego.

¹ zwana dalej „NIK”.

² dalej: „Zarząd” lub „RZGW”.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według ww. skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

⁴ przeznaczonej na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie RZGW do realizacji zadań dofinansowanych z rezerwy celowej poz. 59

Opis stanu
faktycznego

1.1. RZGW wnioskował łącznie o dofinansowanie 39 zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, których realizacja przypadła na okres od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2014 r. Łączna wartość wnioskowanych zadań wyniosła 332.322.830 zł, w tym kwota dofinansowania 323.529.830 zł. Dofinansowanie uzyskało⁵ 15 zadań na łączną kwotę 53.074.030 zł, w tym wartość dofinansowania⁶ 45.150.030 zł:

- Opracowanie Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko warunków korzystania z wód regionów wodnych Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego oraz Uecker – koszt całkowity 200.000 zł, kwota dofinansowania 200.000 zł z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁷;
- Aktualizacja danych na potrzeby Katastru Wodnego – koszt całkowity 60.000 zł, kwota dofinansowania 60.000 zł z NFOŚiGW;
- Wykonanie mobilnego systemu zbierania danych na potrzeby Katastru Wodnego – koszt całkowity 150.000 zł, kwota dofinansowania 150.000 zł z NFOŚiGW;
- Wykaz wielkości emisji i stężeń substancji priorytetowych oraz innych zanieczyszczeń, dla których zostały określone środowiskowe normy jakości w regionach wodnych – koszt całkowity 150.000 zł, kwota dofinansowania 150.000 zł z NFOŚiGW;
- Opracowanie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko warunków korzystania z wód zlewni Gowienicy – koszt całkowity 90.000 zł, kwota dofinansowania 90.000 zł z NFOŚiGW;
- Prowadzenie akcji lodołamania i pogotowia lodowego na rzece Odrze w okresie od 1.01.2013 r. do 15.03.2013 r. oraz od 1.12.2013 r. do 31.12.2013 r. – koszt całkowity 4.257.000 zł, kwota dofinansowania 350.000 zł z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁸ w Szczecinie;
- Rozbudowa systemu wspierającego proces nadzoru i podejmowania decyzji na potrzeby skutecznego prowadzenia akcji lodołamania – koszt całkowity 100.000 zł, kwota dofinansowania 50.000 zł z WFOŚiGW w Szczecinie;
- Udrożnienie koryta rzeki Studnicy na długości ok. 900 m od km 29+066 w górę rzeki w m. Miastko – koszt całkowity 260.000 zł, kwota dofinansowania 200.000 zł z WFOŚiGW w Gdańsku;
- Opracowanie warunków korzystania z wód zlewni Międzyodrza - Zalew Szczeciński - wyspy Wolin i Uznam – koszt całkowity 500.000 zł, kwota dofinansowania 500.000 zł z NFOŚiGW;
- Budowa 2 specjalistycznych statków (lodołamaczy) do prowadzenia czynnej osłony przeciwlodowej w ramach ochrony przeciwpowodziowej realizowanej na rzece Odrze przez RZGW Szczecin – koszt całkowity 42.224.030 zł, kwota dofinansowania 42.224.030 zł z NFOŚiGW;
- Prowadzenie akcji lodołamania i pogotowia lodowego na rzece Odrze w okresie od 1.01.2014 r. do 15.03.2014 r. oraz od 1.12.2014 r. do 31.12.2014 r. – koszt całkowity 4.257.000 zł, kwota dofinansowania 350.000 zł z WFOŚiGW w Szczecinie;
- Opracowanie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko warunków korzystania z wód zlewni Tywy – koszt całkowity 90.000 zł, kwota dofinansowania 90.000 zł z NFOŚiGW;

⁵ w pozostałych 24 zadaniach przyczyną odmowy dofinansowania był brak środków finansowych.

⁶ w ramach rezerwy celowej poz. 59.

⁷ dalej „NFOŚiGW”.

⁸ dalej „WFOŚiGW”.

- Organizacja i przeprowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych wraz z konsultacjami społecznymi projektu aktualizacji planu gospodarowania wodami w obszarze działania RZGW w Szczecinie – koszt całkowity 186.000 zł, kwota dofinansowania 186.000 zł z NFOŚiGW;
- Opracowanie projektu warunków korzystania z wód zlewni rzeki Iny – koszt całkowity 200.000 zł, kwota dofinansowania 200.000 zł z NFOŚiGW;
- Opracowanie projektu warunków korzystania z wód zlewni rzeki Regi – koszt całkowity 350.000 zł, kwota dofinansowania 350.000 zł z NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 4-5, 6-7)

1.2. Kwestie realizacji zadań RZGW dofinansowywanych z rezerwy celowej poz. 59 zostały uregulowane w Regulaminie organizacyjnym RZGW⁹, w którym ustalono m.in., że do zadań pracownika na Stanowisku ds. Funduszy Europejskich¹⁰ (IE) należy prowadzenie spraw dotyczących pozyskania środków dla finansowania przedsięwzięć rzeczowych gospodarki wodnej w regionach wodnych, planowanych do realizacji przez RZGW z funduszy Unii Europejskiej i innych funduszy oraz rozpisano przynależne zadania. Szczegółowy zakres obowiązków zawarto w podpisanym zakresie uprawnień i obowiązków pracownika – Starszego Specjalisty na IE.

(dowód: akta kontroli str. 9-11)

1.3. W badanym okresie pracownicy Zarządu, w tym zajmujący się obsługą wniosków i umów na realizację zadań dofinansowywanych z rezerwy celowej poz. 59, brali udział w organizowanych przez NFOŚiGW, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej¹¹, Ministerstwo Środowiska szkoleniach dotyczących: systemu finansowania państwowych jednostek budżetowych i jego perspektyw w kontekście środków krajowych i zagranicznych; Ramowej Dyrektywy Wodnej; generatora wniosku o dofinansowanie (narzędzia informatycznego służącego do wypełnienia „wniosku kierownika państwowej jednostki budżetowej o przekazanie środków”).

(dowód: akta kontroli str. 8)

1.4. Przygotowując się do realizacji zadań, o dofinansowanie których zamierzano aplikować, w RZGW każdorazowo przed złożeniem wniosku o przekazanie środków finansowych określano i opracowywano m.in.:

- cel i zakres zadań;
- harmonogramy rzeczowo-finansowe dla zadań, obejmujące wyszczególnienie czynności, prac, dostaw, zakupów, zakres rzeczowy zadań i planowane koszty kwalifikowane do poniesienia, terminy realizacji zadań z podziałem na ewentualne etapy;
- harmonogramy wypłat środków finansowych;
- kalkulacje cen, będące szacowaniem kosztów wykonania zadań przeprowadzonym w oparciu o wstępną analizę rynku, rozmowy z ekspertami/specjalistami;
- zakładane efekty rzeczowe i odpowiadające im efekty ekologiczne zadań.

Zadania realizowane w badanym okresie nie obejmowały wykonywania prac budowlanych wymagających uzyskania pozwolenia na budowę.

Każdorazowo po ogłoszeniu przez WFOŚiGW oraz KZGW¹² terminów do składania wniosków na planowane do wykonania zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, IE rozsyłał drogą elektroniczną informację

⁹ nadanym zarządzeniem nr 105/2013 Dyrektora RZGW z dnia 31 grudnia 2013 r.; poprzednie wersje Regulaminu organizacyjnego wprowadzono zarządzeniami Dyrektora RZGW nr 84/2012 z dnia 28 września 2012 r., nr 21/2011 z dnia 23 maja 2011 r., nr 134/2010 z dnia 31 grudnia 2010 r., nr 108/2008 z dnia 31 grudnia 2008 r.

¹⁰ wchodzącego w skład Pionu Inwestycji (I).

¹¹ dalej „KZGW”.

¹² celem ustalenia listy zadań finansowanych ze środków NFOŚiGW.

o naborze do komórek Zarządu oraz pozyskiwał dane dotyczące propozycji projektów do realizacji w ramach RZGW.

(dowód: akta kontroli str. 17)

1.5. Wnioski na dofinansowanie zadań, których okres realizacji przypadał na lata 2013-2014, były składane przez RZGW w okresie od 15 lutego 2011 r. do 27 marca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 12-13)

1.6. Na 15 wniosków na dofinansowanie zadań, w 13 przypadkach złożono korekty¹³ wniosków, w wyniku przeprowadzanych negocjacji. Korekty dokonywane były w terminach wskazanych przez NFOŚiGW lub WFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 12-13)

1.7. Spośród 15 wniosków o dofinansowanie zadań realizowanych w badanym okresie, w 11 przypadkach¹⁴ informacje o przyznaniu dofinansowania, RZGW otrzymał przed dokonaniem ostatecznego uzupełnienia lub skorygowania wniosku, w 4 przypadkach¹⁵ termin ten wyniósł od 48 do 207 dni.

(dowód: akta kontroli str. 19)

1.8. Nie wystąpiły przypadki zmian warunków (parametrów) zadań bez ich uzgodnienia z Zarządem, na które RZGW uzyskał dofinansowanie z NFOŚiGW lub WFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 12-13)

1.9. Umowy z NFOŚiGW lub WFOŚiGW o dofinansowanie zadań objętych kontrolą zostały podpisane w okresie od 50 do 337 dni od daty złożenia ostatecznych wersji wniosków Zarządu.

(dowód: akta kontroli str. 19)

1.10. Dyrektor RZGW oceniając współpracę z NFOŚiGW lub WFOŚiGW przy ubieganiu się o dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, wyjaśnił: *Współpracę z NFOŚiGW na etapie realizacji wniosków (przy ubieganiu się o dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki) oceniam pozytywnie. Współpraca z WFOŚiGW w Szczecinie układała się różnie. Jego procedury składania wniosków oraz informowanie o wynikach poszczególnych konkursów były zbyt zawiłe i powolne.*

(dowód: akta kontroli str. 14, 15)

1.11. Wskazując na utrudnienia związane z procedurą uzyskania dofinansowania planowanych do realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, dotyczące złożenia wniosków o dofinansowanie, uzyskania zatwierdzenia oraz realizacji wniosków, Dyrektor RZGW wyjaśnił: *Wskazane byłoby, aby Beneficjent miał możliwość wpływu, np. w ramach negocjacji, na zapisy w umowie z NFOŚiGW. Jest to bardzo istotne w szczególności w aspekcie kar przewidzianych dla Beneficjenta w przypadku uzasadnionej konieczności odstąpienia przez niego od umowy z Wykonawcą zadania, z winy leżącej po stronie tegoż Wykonawcy. W odniesieniu, natomiast, do wniosków składanych do WFOŚiGW w Szczecinie zgłaszam następujące uwagi: wielokrotny brak przyznania dofinansowania na wnioskowane zadania, wielokrotny brak pisemnej informacji o odmowie dofinansowania, długi czas oczekiwania na wiadomość o dofinansowaniu poszczególnych zadań (w 2014 r. RZGW otrzymał informację o dofinansowaniu po 6*

¹³ dotyczące głównie aktualizacji wniosków, harmonogramów rzeczowo-finansowych, kalkulacji ceny, rozszerzenia opisu celu oraz zakresu zadania.

¹⁴ 10 wniosków o dofinansowanie ze środków NFOŚiGW i 1 – WFOŚiGW w Gdańsku.

¹⁵ 3 wnioski o dofinansowanie ze środków WFOŚiGW w Szczecinie i 1 – NFOŚiGW (na zadanie „Budowa 2 specjalistycznych statków (łodolamaczy) do prowadzenia czynnej osłony przeciwlodowej w ramach ochrony przeciwpowodziowej realizowanej na rzece Odrze przez RZGW Szczecin”).

miesiącach), uniemożliwia to planowanie wydatków w budżecie na rok, w którym ma być realizowane przedsięwzięcie, brak uzasadnienia odmowy finansowania.

(dowód: akta kontroli str. 14, 15-16)

1.12. NIK nie przeprowadzała w RZGW kontroli wykonania budżetu państwa w latach 2011-2012.

(dowód: akta kontroli str. 26)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹⁶ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Opis stanu
faktycznego

2. Realizacja zawartych umów na poszczególne zadania

2.1. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki, w których RZGW zrezygnował z realizacji zadań, na które podpisano z NFOŚiGW lub WFOŚiGW umowy o dofinansowanie (w ramach rezerwy celowej poz. 59).

(dowód: akta kontroli str. 18)

2.2. W Zarządzie wprowadzono łącznie 26 zmian do 8 umów na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, spośród 15 realizowanych w okresie objętym kontrolą. Zmiany dotyczyły głównie zmniejszenia kosztu zadania i kwoty dofinansowania (w związku z oszczędnościami powstałymi w wyniku przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego), zmian terminów wykonania zadań, osiągnięcia efektu rzeczowego i ekologicznego oraz wypłat środków finansowych (wskutek m.in. wydłużenia procesu projektowania dokumentacji, zaginięcia dokumentacji w WFOŚiGW w Szczecinie, wydłużenia nowelizowanej procedury przetargowej, stwierdzonych usterek w trakcie procedury odbiorowej oraz z przyczyn leżących po stronie wykonawców¹⁷ lub innych instytucji zaangażowanych w realizację zadań), wytycznych¹⁸ Ministerstwa Środowiska w sprawie zmian form płatności z refundacji na zaliczkowanie zadania (w celu uniknięcia ewentualnych zobowiązań wymagalnych), rozszerzenia zakresu zadania (priorytetowy i rozbudowany charakter zadania).

(dowód: akta kontroli str. 20-22, 173, 174-177)

2.3. Wprowadzenie zmian w umowach od czasu złożenia wniosku o dokonanie zmiany do dnia uzyskania zgody na zmianę trwało od 1 do 108 dni. Czas oczekiwania na wprowadzenie zmian nie miał wpływu na realizację zadań.

(dowód: akta kontroli str. 20-22, 25)

2.4. Badaniem kontrolnym objęto 3 umowy na dofinansowanie zadań z rezerwy celowej poz. 59 – o najwyższej wartości dofinansowania:

- nr 520/2011/Wn-16/NZ-UR-LZ/D z dnia 25 listopada 2011 r. zawartą z NFOŚiGW na dofinansowanie zadania „Budowa 2 specjalistycznych statków (lodołamaczy) do prowadzenia czynnej osłony przeciwlodowej

¹⁶ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

¹⁷ w tym przypadek odstąpienia od umowy z wykonawcą z jego winy.

¹⁸ zawartych w piśmie nr DEsr-356-30/13184/2012 z dnia 3 kwietnia 2012 r.

w ramach ochrony przeciwpowodziowej realizowanej na rzece Odrze przez RZGW Szczecin”;

- nr 2013A0011S z dnia 30 stycznia 2013 r. zawartą z WFOŚiGW w Szczecinie na dofinansowanie zadania „Prowadzenie akcji lodołamania i pogotowia lodowego na rzece Odrze w okresie od 1.01.2013 r. do 15.03.2013 r. oraz od 1.12.2013 r. do 31.12.2013 r.”;
- nr 2014A0016S z dnia 3 marca 2014 r. zawartą z WFOŚiGW w Szczecinie na dofinansowanie zadania „Prowadzenie akcji lodołamania i pogotowia lodowego na rzece Odrze w okresie od 1.01.2014 r. do 15.03.2014 r. oraz od 1.12.2014 r. do 31.12.2014 r.”.

(dowód: akta kontroli str. 27-33, 34-41, 47-74)

Zarząd realizował umowy zgodnie z warunkami w nich określonymi.

(dowód: akta kontroli str. 44-46, 81)

2.5. Poszczególne etapy 2 umów na prowadzenie akcji lodołamania i pogotowia lodowego¹⁹ były wykonywane terminowo. Nie wystąpiły przeszkody w dotrzymaniu terminów wykonania tych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 27-33, 34-41, 44-46)

Pierwotny termin osiągnięcia efektu rzeczowego (31 grudnia 2013 r.) określony umową nr 520/2011/Wn-16/NZ-UR-LZ/D z dnia 25 listopada 2011 r. nie został osiągnięty z uwagi na przyczyny leżące po stronie wykonawcy zadania²⁰. Opóźnienia i ich przyczyny zostały szczegółowo przedstawione w raportach miesięcznych (w łącznej liczbie 32) sporządzanych w toku realizacji zadania przez inżyniera kontraktu. W związku z powyższym Zarząd wnioskował o przesunięcie terminu zakończenia realizacji projektu (ostatecznie do 30 września 2014 r.), na co otrzymał zgodę NFOŚiGW. RZGW przekazał do NFOŚiGW dokumenty potwierdzające osiągnięcie efektu rzeczowego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 47-74, 75-76, 81, 82-86)

W związku z zakończeniem realizacji ww. umowy nr 520/2011/Wn-16/NZ-UR-LZ/D z dnia 25 listopada 2011 r. po pierwotnie ustalonym w umowie wykonawczej terminie (zwłoka 220 dni), RZGW dochodząc kar umownych za każdy dzień zwłoki, wystąpił w dniu 24 października 2014 r. do wykonawcy zadania o szczegółowe wykazanie, czy „nienależyte wykonanie zobowiązania nie jest następstwem okoliczności, za które wykonawca ponosi odpowiedzialność”. Wykonawca (wpływ pisma 3 listopada 2014 r.) wniósł o przesunięcie terminu udzielenia odpowiedzi do dnia 20 listopada 2014 r. (dalsza korespondencja po zakończeniu czynności kontrolnych NIK).

(dowód: akta kontroli str. 77-78, 79-80)

2.6. Na dzień 28 października 2014 r. spośród 15 realizowanych zadań, 9 zostało zakończonych w okresie objętym kontrolą. Pozostałe 6 zadań²¹ było kontynuowane bez przekroczenia, obowiązującego na powyższy dzień, terminu zakończenia. Na wykonanie ww. zadań RZGW wydatkował łącznie 43.422.963 zł, w tym z rezerwy celowej poz. 59 kwotę 37.267.529 zł.

(dowód: akta kontroli str. 23-24)

¹⁹ umowy nr 2013A0011S z dnia 30 stycznia 2013 r. i nr 2014A0016S z dnia 3 marca 2014 r.

²⁰ niedotrzymanie kolejnego terminu budowy 2 lodołamaczy przez wykonawcę i przedłużające się w związku z tym procedury odbioru.

²¹ tj.: Opracowanie warunków korzystania z wód zlewni Międzyodrze - Zalew Szczeciński - wyspy Wolin i Uznam, część II: wody podziemne; Prowadzenie akcji lodołamania i pogotowia lodowego na rzece Odrze w okresie od 1.01.2014 r. do 15.03.2014 r. oraz od 1.12.2014 r. do 31.12.2014 r.; Opracowanie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko warunków korzystania z wód zlewni Tywy; Organizacja i przeprowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych wraz z konsultacjami społecznymi projektu aktualizacji planu gospodarowania wodami w obszarze działania RZGW w Szczecinie; Opracowanie projektu warunków korzystania z wód zlewni rzeki Iny; Opracowanie projektu warunków korzystania z wód zlewni rzeki Regi.

2.7. W umowach nr 2013A0011S z dnia 30 stycznia 2013 r. i nr 2014A0016S z dnia 3 marca 2014 r. zapisano, że w wyniku realizacji przedsięwzięć zostanie osiągnięty efekt ekologiczny polegający na zapobieganiu wystąpienia powodzi zatorowych. W przypadku umowy z dnia 30 stycznia 2013 r. RZGW terminowo przedłożył WFOŚiGW w Szczecinie dokumenty potwierdzające wykonanie zadania. Termin przedłożenia dokumentów potwierdzających wykonanie zadania²² określonego w umowie z dnia 3 marca 2014 r. wyznaczono do 28 lutego 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 29-30, 36-37, 45-46)

Przesunięty i uzgodniony z NFOŚiGW termin (30 września 2014 r.) efektu rzeczowego zadania określonego w umowie nr 520/2011/Wn-16/NZ-UR-LZ/D z dnia 25 listopada 2011 r. został osiągnięty (RZGW przedłożył NFOŚiGW wymagane dokumenty). Termin osiągnięcia efektu ekologicznego zadania został ustalony na dzień 31 grudnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 68, 75-76, 81)

2.8. Wskazując na utrudnienia związane z procedurą uzyskania zapewnienia finansowania lub otrzymania decyzji o uruchomieniu środków z rezerwy celowej poz. 59 dotyczące wykonania realizowanych zadań, Dyrektor RZGW wyjaśnił: (...) a) *Zbyt częsta zmiana procedury zatwierdzania wniosku o zapewnienie finansowania zadań finansowanych ze środków NFOŚiGW oraz WFOŚiGW; b) zbyt długi okres oczekiwania na decyzję Ministra Finansów przyznającą najpierw zapewnienia finansowania przedsięwzięcia a później uruchomienia środków z rezerwy celowej (obieg przez 5 jednostek: KZGW, NFOŚiGW, MŚ, MF, KZGW); c) coroczne zmienianie formularzy wniosków o zapewnienie finansowania; d) w przypadku refundacji wypłata środków (90 dni) nie zapewnia dotrzymania 30 dniowego terminu zapłaty, powyżej którego Wykonawca może żądać odsetek ustawowych.*

(dowód: akta kontroli str. 14, 16)

Refundacyjna forma finansowania zadań, o której mowa w pkt d powyższych wyjaśnień, pozostała w umowach z NFOŚiGW nr 647/2011/Wn-50/NE-WU/D z dnia 30 grudnia 2011 r., 649/2011/Wn-50/NE-WU/D z dnia 30 grudnia 2011 r. i 619/2011/Wn-50/NE-WU/D z dnia 29 grudnia 2011 r. (realizacja projektów objętych ww. umowami została zakończona w roku 2012).

(dowód: akta kontroli str. 178, 179-180)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1) Wniosek Zarządu o uruchomienie środków z rezerwy celowej w wysokości 350.000 zł na zadanie „Prowadzenie akcji lodołamania i pogotowia lodowego na rzece Odrze w okresie od 1.01.2013 r. do 15.03.2013 r. oraz od 1.12.2013 r. do 31.12.2013 r.” został przekazany do WFOŚiGW w Szczecinie dopiero w dniu 8 marca 2013 r., tj. 21 dni po terminie (do dnia 15 lutego 2013 r.) określonym w § 5 ust. 1 umowy nr 2013A0011S z dnia 30 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 29, 45)

Dyrektor RZGW wyjaśnił: *Każdego roku po zakończeniu miesięcy: styczeń, luty i grudzień oraz po 15 marca, RZGW w Szczecinie otrzymuje faktury zawierające przebieg akcji lodołamania oraz pogotowie lodowe. W związku z późnym terminem podpisania umowy o dofinansowanie w 2013 r. między WFOŚiGW w Szczecinie*

²² pozostała do prowadzenia akcja lodołamania i pogotowia lodowego na rzece Odrze w okresie od 1 do 31 grudnia 2014 r.

a RZGW w Szczecinie (30.01.2013 r.), wniosek o uruchomienie środków z rezerwy celowej został wysłany 08.03.2013 r. W przypadku roku 2013, możliwe było ujęcie w przedmiotowym wniosku fakturę nr 15/02/2013 z dnia 28.02.2013 r. Dokument wpłynął do RZGW Szczecin 28.02.2014 r. Niezwłocznie po tym fakcie wysłałem wniosek o uruchomienie środków z rezerwy celowej do WFOŚiGW w Szczecinie.

(dowód: akta kontroli str. 96, 98)

2) W RZGW rozliczano, a następnie wydatkowano²³ w oparciu o faktury VAT wykonawcy zadania, środki finansowe na prowadzenie w latach 2013-2014 akcji lodołamania i pogotowia lodowego na rzece Odrze, na podstawie ewidencji godzin pracy lodołamaczy i pogotowia lodowego (zawartej w dziennikach „Akcja Lodołamania 2012/2013” i „Akcja Lodołamania 2013/2014”) prowadzonej częściowo w postaci nietrwałych zapisów dokonanych ołówkiem (ze śladami wymazywania i poprawiania) oraz bez podpisywania wpisów przez upoważnionych pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 42-43, 45)

Stosownie do zapisów Regulaminu organizacyjnego RZGW, do zadań Wydziału Śródlądowych Dróg Wodnych (UŻ) należy m.in. prowadzenie spraw lodołamania, w tym merytoryczne rozliczanie faktur i ewidencjonowanie godzin pogotowia i pracy lodołamaczy (§ 19 ust. 15 lit. b i c Regulaminu). Także do szczegółowego zakresu obowiązków Starszego Specjalisty oraz Specjalisty ds. Śródlądowych Dróg Wodnych opisanego w podpisanym zakresie uprawnień i obowiązków pracownika należy m.in. prowadzenie spraw lodołamania, w tym rozliczanie faktur, ewidencjonowanie godzin pogotowia i pracy lodołamaczy, pisemne dokumentowanie przebiegu akcji lodołamania.

(dowód: akta kontroli str. 44)

Zgodnie z dyspozycją pkt. 14 standardów kontroli zarządczej²⁴ (szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych), powinny istnieć przynajmniej następujące mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych:

- a) rzetelne i pełne dokumentowanie i rejestrowanie operacji finansowych i gospodarczych,
- b) zatwierdzanie (autoryzacja) operacji finansowych przez kierownika jednostki lub osoby przez niego upoważnione,
- c) podział kluczowych obowiązków,
- d) weryfikacja operacji finansowych i gospodarczych przed i po realizacji.

Dyrektor RZGW oraz p.o. Kierownika UŻ udzielili wyjaśnień o tej samej treści: (...) *podnoszone kwestie dokonywania wpisów ołówkiem ze śladami wymazywania oraz bez podpisywania wpisów przez upoważnionych pracowników nie świadczą o nierzetelności, a jedynie o zastosowanym środku zapisu i wieloetapowego procesu kontroli. W przepisach nie ma żadnych wytycznych odnośnie sposobu i przebiegu procesu ewidencjonowania godzin pracy lodołamaczy, co nie zmienia faktu, że ewidencja ta jest w RZGW Szczecin prowadzona rzetelnie i sprawdzana na kilku etapach zanim dojdzie do wydatkowania środków publicznych (...). Zapisy w dziennikach akcji lodołamania są dokonywane na bieżąco w trakcie prowadzenia akcji lodołamania i stanowią niejako notatki operacyjne, mające następnie służyć do zestawienia liczby godzin pracy lodołamaczy. Oprócz godzin pracy lub gotowości do pracy lodołamaczy polskich, prowadzona jest na bieżąco (zgodnie z ustaleniami z niemieckim kierownictwem akcji) ewidencja czasu pracy lodołamaczy niemieckich oraz zapisy operacyjne z akcji, mające na celu ułatwienie orientowania się*

²³ na podstawie umowy nr 2013A0011S z dnia 30 stycznia 2013 r. wydatkowano łącznie 3.302.879,03 zł, na podstawie umowy nr 2014A0016S z dnia 3 marca 2014 r. – 3.423.547 zł.

²⁴ określonych w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r., nr 15, poz. 84).

w przebiegu lodołamania kierownikowi technicznemu akcji. (...) Wpisywanie godzin pracy lodołamaczy odbywa się na podstawie określenia godziny rozpoczęcia pracy przez każdego lodołamaczy, uwzględniając przerwy w pracy w ciągu dnia, kończąc na zapisie godziny przybicia do nabrzeża i zakończenia pracy. (...) wielokrotnie dochodzi do rozbieżności lub zwykłych pomyłek między kierownictwem akcji a kapitanami lodołamaczy, które są weryfikowane w oparciu o zapiski operacyjne i ostatecznie ustalone z kapitanami lodołamaczy. (...) Wielokrotnie (...) dochodziło do pomyłek po obu stronach (np. w przeliczaniu kwadransów), często wskutek zwykłego zmęczenia pracowników lub obłożenia zbyt dużą ilością czynności, aby właściwie skupić uwagę przy tego typu przeliczeniu, do czasu dokładnego ostatecznego sprawdzenia. W przeszłości zapiski były niejednokrotnie więc kreślone lub korektorowane (...). Na podstawie zapisków operacyjnych w dziennikach akcji lodołamania (...), właściwa ewidencja godzin pracy lodołamaczy prowadzona jest w arkuszu kalkulacyjnym Excel, gdzie każdorazowo jest on uzupełniany zwyczajowo w kolejnym dniu pracy. (...) Na podstawie zestawień przygotowanych cyfrowo prowadzi się każdorazowo przed wystawieniem faktury przez Wykonawcę porównanie jednostkowych godzin i kosztów pracy i utrzymywania gotowości do pracy z Wykonawcą, a w razie wątpliwości cofa się do szczegółów z danego dnia wg zapisków w dziennikach akcji lodołamania. (...) Każda dostarczona faktura VAT od Wykonawcy akcji lodołamania jest każdorazowo drobiazgowo sprawdzana i akceptowana podpisem kierownika wydziału, który jest jednocześnie kierownikiem technicznym polsko-niemieckiej akcji lodołamania. (...) proces ustalania godzin pracy i gotowości do pracy poszczególnych lodołamaczy jest (...) prowadzony w sposób rzetelny, stosuje się sprawdzania godzin pracy na kilku etapach: - na etapie codziennej pracy lodołamaczy w danym dniu (na początek i na koniec dnia pracy lodołamaczy) z użyciem radiotelefonu VHF lub telefonu (...), przy jednoczesnym bieżącym nadzorze elektronicznym systemem wspierającym proces nadzoru i podejmowania decyzji na potrzeby skutecznego prowadzenia akcji lodołamania; - na etapie wystawiania faktur przez Wykonawcę poprzez konfrontowanie ewidencji z arkusza kalkulacyjnego RZGW Szczecin i ewidencji wykonawcy oraz rozpatrywanie każdych pojawiających się rozbieżności, z wykorzystaniem zapisów operacyjnych z dzienników akcji lodołamania lub ostatecznie archiwalnych danych z elektronicznego systemu nadzoru; - na etapie otrzymania faktury VAT od wykonawcy, poprzez formalne i rachunkowe sprawdzenie poprawności faktury, potwierdzone podpisem kierownika wydziału, będącego jednocześnie kierownikiem technicznym akcji lodołamania. (...).

(dowód: akta kontroli str. 96-97, 98-100, 101-102, 103-105)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Wykorzystanie otrzymanych środków z rezerwy celowej poz. 59 na realizację zawartych umów i ich rozliczenie

Opis stanu faktycznego

3.1. Spośród 15 zadań realizowanych w badanym okresie, na dofinansowanie których RZGW podpisał umowy z NFOŚiGW lub WFOŚiGW:

- realizację 12 zadań Zarząd rozpoczął po wystąpieniu z wnioskiem o zapewnienie finansowania i uzyskaniu decyzji o zapewnieniu ich dofinansowania,
- do realizacji 2 zadań akcji lodołamania i pogotowia lodowego na rzece Odrze w latach 2013-2014 Zarząd przystąpił po ich kwalifikacji do dofinansowania i zabezpieczeniu środków w planie finansowym,

- do realizacji zadania budowy 2 specjalistycznych statków (lodołamaczy) do prowadzenia czynnej osłony przeciwlodowej w ramach ochrony przeciwpowodziowej realizowanej na rzece Odrze, Zarząd przystąpił przed podpisaniem umowy z właściwym funduszem i uzyskaniem decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania (co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego - ustalone nieprawidłowości).

Uzyskanie decyzji o zapewnieniu finansowania od daty złożenia wniosków trwało od 22 do 80 dni. Złożone wnioski nie wymagały korekt lub uzupełnień.

(dowód: akta kontroli str. 87-88, 89, 90-91)

3.2. Zarząd występował z wnioskami o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59 w terminach ustalonych w umowach o dofinansowanie zadań. Łącznie takich wniosków złożono 11 (do 10 realizowanych zadań) w 2013 r., 3 (do 3 zadań) w I półroczu 2014 r. oraz 5 (do 5 zadań) do dnia 7 listopada 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 93-94)

3.3. Złożone wnioski RZGW o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59 nie wymagały uzupełnień i korekt.

(dowód: akta kontroli str. 93-94)

3.4. Okres od złożenia wniosku przez RZGW do daty otrzymania decyzji o zwiększeniu planu finansowego dla zadań realizowanych (w badanym okresie) z rezerwy celowej poz. 59 wyniósł od 37 do 90 dni²⁵. Nie stwierdzono czynników niezależnych od Zarządu wpływających niekorzystnie na termin otrzymania decyzji o zwiększeniu planu finansowego.

(dowód: akta kontroli str. 95)

3.5. RZGW nie występował o korektę wydanych przez Ministra Finansów decyzji o zapewnieniu finansowania zadań realizowanych w okresie objętych kontrolą.

Zarząd złożył łącznie 9 wniosków (do 7 zadań) o korektę wydanych decyzji o uruchomieniu środków z rezerwy celowej poz. 59²⁶, z tego 8 w 2013 r. i 1 w dniu 5 listopada 2014 r. Przyczynami występowania o korekty były oszczędności powstałe w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (5 przypadków) oraz błędna kwalifikacja zadaniowa projektu²⁷ w trakcie składania wniosku o uruchomienie środków do NFOŚiGW (4 przypadki). Składane wnioski o korekty nie miały wpływu na realizację zadań.

(dowód: akta kontroli str. 92, 93-94, 106, 111)

3.6. Na finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, Minister Finansów uruchomił w 2013 r. z rezerwy celowej poz. 59 (z uwzględnieniem korekt decyzji) kwotę ogółem 35.300.140 zł, z tego na:

- Opracowanie Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko warunków korzystania z wód regionów wodnych Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego oraz Uecker – kwotę 166.050 zł,
- Aktualizację danych na potrzeby Katastru Wodnego – 59.000 zł,
- Wykonanie mobilnego systemu zbierania danych na potrzeby Katastru Wodnego – 144.800 zł,

²⁵ stwierdzono 2 przypadki sięgające 90 dni.

²⁶ dotyczących zadań: Opracowanie Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko warunków korzystania z wód regionów wodnych Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego oraz Uecker; Aktualizacja danych na potrzeby Katastru Wodnego; Wykonanie mobilnego systemu zbierania danych na potrzeby Katastru Wodnego; Wykaz wielkości emisji i stężeń substancji priorytetowych oraz innych zanieczyszczeń, dla których zostały określone środowiskowe normy jakości w regionach wodnych; Opracowanie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko warunków korzystania z wód zlewni Gowienicy; Opracowanie warunków korzystania z wód zlewni Międzyodrza - Zalew Szczeciński - wyspy Wolin i Uznam; Opracowanie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko warunków korzystania z wód zlewni Tywy.

²⁷ będąca wynikiem omyłki pisarskiej (błędny zapis kodu) powstałej podczas wypełniania wniosków o zapewnienie finansowania zadań, niemająca wpływu na rzeczowy i finansowy przebieg realizacji projektów oraz procedurę uruchamiania środków z rezerwy celowej.

- Wykaz wielkości emisji i stężeń substancji priorytetowych oraz innych zanieczyszczeń, dla których zostały określone środowiskowe normy jakości w regionach wodnych – 124.900 zł,
- Opracowanie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko warunków korzystania z wód zlewni Gowienicy – 88.560 zł,
- Prowadzenie akcji lodołamania i pogotowia lodowego na rzece Odrze w okresie od 1.01.2013 r. do 15.03.2013 r. oraz od 1.12.2013 r. do 31.12.2013 r. – 350.000 zł,
- Rozbudowę systemu wspierającego proces nadzoru o podejmowania decyzji na potrzeby skutecznego prowadzenia akcji lodołamania – 50.000 zł,
- Udrożnienie koryta rzeki Studnicy na długości ok. 900 m od km 29+066 w górę rzeki w m. Miastko – 200.000 zł,
- Opracowanie warunków korzystania z wód zlewni Międzyodrze - Zalew Szczeciński - wyspy Wolin i Uznam – 131.610 zł,
- Budowę 2 specjalistycznych statków (lodołamaczy) do prowadzenia czynnej osłony przeciwlodowej w ramach ochrony przeciwpowodziowej realizowanej na rzece Odrze przez RZGW Szczecin – 33.985.220 zł.

W 2013 r. Zarząd z ww. kwoty wykorzystał łącznie 29.365.445,99 zł, tj. 83,2%. Różnicę stanowiły kwoty: 42.435 zł na opracowanie warunków korzystania z wód zlewni Międzyodrze - Zalew Szczeciński - wyspy Wolin i Uznam (niedochowanie terminu wykonania zadania przez wykonawcę i odstąpienie RZGW od umowy z winy wykonawcy) oraz 5.892.259 zł na budowę 2 specjalistycznych statków (lodołamaczy) do prowadzenia czynnej osłony przeciwlodowej w ramach ochrony przeciwpowodziowej realizowanej na rzece Odrze przez RZGW Szczecin (opóźnienie zakończenia realizacji projektu z winy wykonawcy).

(dowód: akta kontroli str. 107-108)

Na finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, Minister Finansów uruchomił w I półroczu 2014 r. z rezerwy celowej poz. 59 (z uwzględnieniem korekt decyzji) kwotę ogółem 7.005.314 zł, z tego na:

- Opracowanie warunków korzystania z wód zlewni Międzyodrze - Zalew Szczeciński - wyspy Wolin i Uznam – kwotę 172.815 zł,
- Budowę 2 specjalistycznych statków (lodołamaczy) do prowadzenia czynnej osłony przeciwlodowej w ramach ochrony przeciwpowodziowej realizowanej na rzece Odrze przez RZGW Szczecin – 5.892.259 zł,
- Prowadzenie akcji lodołamania i pogotowia lodowego na rzece Odrze w okresie od 1.01.2014 r. do 15.03.2014 r. oraz od 1.12.2014 r. do 31.12.2014 r. – 350.000 zł,
- Opracowanie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko warunków korzystania z wód zlewni Tywy – 90.000 zł,
- Organizację i przeprowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych wraz z konsultacjami społecznymi projektu aktualizacji planu gospodarowania wodami w obszarze działania RZGW w Szczecinie – 82.410 zł,
- Opracowanie projektu warunków korzystania z wód zlewni rzeki Iny – 178.350 zł,
- Opracowanie projektu warunków korzystania z wód zlewni rzeki Regi – 239.480 zł.

W I półroczu 2014 r. Zarząd z ww. kwoty wykorzystał 350.000 zł (na prowadzenie akcji lodołamania i pogotowia lodowego), tj. 5%. Różnicę stanowiły kwoty: 172.815 zł na opracowanie warunków korzystania z wód zlewni Międzyodrze - Zalew Szczeciński - wyspy Wolin i Uznam (środki wykorzystane 6 sierpnia i 28 września

2014 r.), 5.892.259 zł na budowę 2 specjalistycznych statków (lodołamaczy) do prowadzenia czynnej osłony przeciwlodowej w ramach ochrony przeciwpowodziowej realizowanej na rzece Odrze przez RZGW Szczecin (środki wykorzystane do 31 lipca 2014 r.), 90.000 zł na opracowanie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko warunków korzystania z wód zlewni Tywy (zmiana umownego terminu zakończenia zadania na 25 listopada 2014 r.), 82.410 zł na organizację i przeprowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych wraz z konsultacjami społecznymi projektu aktualizacji planu gospodarowania wodami w obszarze działania RZGW w Szczecinie (zmiana umownego terminu zakończenia zadania na 15 listopada 2014 r.), 178.350 zł na opracowanie projektu warunków korzystania z wód zlewni rzeki Iny (zmiana umownego terminu zakończenia zadania na 15 listopada 2014 r.), 239.480 zł na opracowanie projektu warunków korzystania z wód zlewni rzeki Regi (zmiana umownego terminu zakończenia zadania na 15 listopada 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 109-110)

Otrzymane środki z rezerwy celowej poz. 59 (na 3 zadania objęte badaniem szczegółowym NIK) zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 44-46, 81)

3.7. Udokumentowane rozliczenie do umowy nr 2013A0011S z dnia 30 stycznia 2013 r. zostało przekazane do WFOŚiGW w Szczecinie w dniu 24 lutego 2014 r. Fundusz nie stwierdził nieprawidłowości w złożonym wniosku.

Termin rozliczenia umowy nr 2014A0016S z dnia 3 marca 2014 r. wyznaczono do dnia 28 lutego 2015 r.

Każdorazowo przed występowaniem przez RZGW z kolejnym wnioskiem o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59 z tytułu umowy nr 520/2011/Wn-16/NZ-UR-LZ/D z dnia 25 listopada 2011 r., Zarząd przekazywał do NFOŚiGW udokumentowane rozliczenia transz. Fundusz nie stwierdził nieprawidłowości w złożonych wnioskach.

(dowód: akta kontroli str. 167-168)

3.8. Terminy rozliczeń finansowych, określone w umowach nr 520/2011/Wn-16/NZ-UR-LZ/D z dnia 25 listopada 2011 r. oraz 2013A0011S z dnia 30 stycznia 2013 r. o dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej zawartych pomiędzy Zarządem, a NFOŚiGW oraz WFOŚiGW w Szczecinie były dotrzymywane w okresie objętym kontrolą. Termin rozliczenia finansowego w umowie nr 2014A0016S z dnia 3 marca 2014 r. określono na 28 lutego 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 167-168)

3.9. W przypadkach niepełnego wykorzystania środków finansowych (w wyniku oszczędności), Zarząd składał wnioski o korektę wydanych decyzji o uruchomieniu środków z rezerwy celowej poz. 59 – opisano w pkt 3.5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 92, 93-94, 106)

3.10. W sprawie utrudnień związanych z wykorzystaniem środków z rezerwy celowej poz. 59, dotyczących wykonania realizowanych zadań, Dyrektor RZGW wyjaśnił: *Podstawowym czynnikiem związanym z wykorzystaniem środków z rezerwy celowej poz.59, który utrudniał wykonanie realizowanych zadań było późne uzyskanie zapewnienia finansowania. Po uzyskaniu decyzji o zapewnieniu finansowania, RZGW mógł rozpocząć procedurę przetargową. W przypadku NFOŚiGW czynnikiem, który niekiedy utrudniał wykonanie zadań: konieczność rozliczenia umowy z NFOŚiGW do października danego roku, co przy późnym uzyskaniu zapewnienia finansowania (będącego warunkiem rozpoczęcia procedury*

przetargowej) znacznie skraca czas realizacji zadania, co z kolei powoduje zwiększenie kosztów realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 14, 16)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1) W RZGW przystąpiono do realizacji zadania „Budowa 2 specjalistycznych statków (lodołamaczy) do prowadzenia czynnej osłony przeciwlodowej w ramach ochrony przeciwpowodziowej realizowanej na rzece Odrze przez RZGW Szczecin” bez uzyskania decyzji o zapewnieniu finansowania zadania.

(dowód: akta kontroli str. 87-88)

W dniu 20 września 2011 r. Dyrektor RZGW zatwierdził wniosek²⁸ nr UŻ 063-1-1/2011-lk o zgodę na przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na zaprojektowanie i wybudowanie lodołamacza liniowego oraz lodołamacza czołowego w ramach ww. zadania. Umowę wykonawczą nr 125/2011 (na kwotę 35.007.090 zł brutto) z wykonawcą zadania, Dyrektor RZGW podpisał w dniu 22 grudnia 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 116-122, 123-135, 136-141)

W dniu 11 października 2011 r. Dyrektor RZGW zatwierdził wniosek²⁹ nr UŻ-063-1-2/2011-lk o zgodę na przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na usługę inżyniera kontraktu dla realizacji ww. zadania. Umowę nr 24/2012 (na kwotę 479.700 zł brutto) z inżynierem kontraktu, Dyrektor RZGW podpisał w dniu 7 lutego 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 142-152, 153-155)

Umowa o realizację zadania państwowej jednostki budżetowej zakwalifikowanego do dofinansowania została podpisana z NFOŚiGW w dniu 25 listopada 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 47-74)

Do zakończenia realizacji rzeczzonego zadania, RZGW nie złożył wniosku i nie uzyskał decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu jego finansowania.

(dowód: akta kontroli str. 87-88)

Na podstawie art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁰, jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich, z zastrzeżeniem art. 136 ust. 4 i art. 153.

Natomiast zgodnie z przepisem art. 153 ust. 1 ufp, Minister Finansów, na wniosek dysponenta części budżetowej, może udzielić zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa w danym roku budżetowym, jeżeli środki na ten cel zostały ujęte w rezerwie celowej, oraz w kolejnych latach: 1) projektów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2; 2) wydatków bieżących lub inwestycyjnych; 3) programów wieloletnich.

²⁸ stanowiący druk nr 6 do instrukcji postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych w RZGW, ustalonej zarządzeniem nr 9/2008 Dyrektora RZGW z dnia 7 lutego 2008 r. w sprawie ustalenia instrukcji postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych w RZGW (ze zmianą w zarządzeniu nr 12/2014 z dnia 2 kwietnia 2014 r.).

²⁹ jak w przypisie powyżej.

³⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm., dalej: „ufp”.

Dyrektor RZGW wyjaśnił: (...) RZGW przygotowywał wniosek do NFOŚiGW opierając się na opracowaniu pn. 'Program Budowy Flotylli Lodołamaczy – Studium Wykonalności', wykonanym w roku 2006 na zlecenie Ministra Środowiska. Harmonogram czasowy realizacji zadania, ujęty we wniosku, był zdeterminowany przez sztywny termin określony przez Fundusz, tj. do końca 2013 r. oraz przez ramowy harmonogram projektowania i budowy lodołamaczy, który zawarty został w Studium Wykonalności. Określał on, że etap zaprojektowania i wykonania dwóch lodołamaczy prototypowych obejmuje 32 miesiące. Oznacza to, że aby zrealizować przedmiot zamówienia zgodnie ze Studium Wykonalności i wypełnić warunki NFOŚiGW, realizacja zadania powinna rozpocząć się 1.02.2011 r., a zakończyć – 31.12.2013 r. Wniosek o dofinansowanie ostatecznie został złożony do Narodowego Funduszu 15.02.2011 r. W kwietniu 2011 r. RZGW otrzymał pismo z NFOŚiGW informujące o przeniesieniu wniosku o dofinansowanie na listę rezerwową. W połowie czerwca 2011 r. powiadomiono RZGW, że Zarząd Funduszu w dniu 01.06.2011 r. przyjął listę zadań zakwalifikowanych do dofinansowania na rok 2011, w której ujęty został nasz wniosek. W związku z tym, zakładana realizacja zadania była już opóźniona o 4 miesiące w stosunku do przyjętych założeń. W dniu 7.07.2011 r. rozpoczęły się negocjacje NFOŚiGW z RZGW w sprawie warunków realizacji zadania państwowej jednostki budżetowej zakwalifikowanego do dofinansowania. Po obustronnej akceptacji arkusza negocjacyjnego, RZGW niezwłocznie przystąpił do prac nad Specyfiką Istotnych Warunków Zamówienia. Na tym etapie podjęcie działań mających na celu przygotowanie SIWZ, RZGW uznał za konieczne, gdyż umowa nr 520/2011/Wn-16/NZ-UR-LZ/D o realizację zadania państwowej jednostki budżetowej zakwalifikowanej do dofinansowania została zawarta dopiero 25.11.2011 r. Wcześniejsze przygotowanie przez RZGW dokumentacji przetargowej oraz przeprowadzenie wymaganych procedur, umożliwiło podpisanie w dniu 22.12.2011 r. umowy pomiędzy Zamawiającym a S (...) na zaprojektowanie i wybudowanie dwóch lodołamaczy ze wstępnym terminem realizacji zadania wyznaczonym na 21 grudnia 2013 r. Odstąpienie przez RZGW od działań przygotowawczych, do czasu zapewnienia środków z rezerwy celowej spowodowałoby dalsze ograniczanie okresu przeznaczonego na realizację zadania, o kolejne 8-9 miesięcy. Oznaczałoby to, że czas pozostały na realizację zadania wynosi 15 miesięcy. Doprowadziłoby to do całkowitego uniemożliwienia realizacji zadania.

(dowód: akta kontroli str. 112-113, 114-115)

2) Wnioski z dnia 20 września i 11 października 2011 r. o zgodę na przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na zaprojektowanie i wybudowanie lodołamacza liniowego i czołowego oraz usługę inżyniera kontraktu dla realizacji ww. zadania zaakceptowała Jolanta Bukowska, Główny Księgowy Zarządu (odpowiednio z adnotacją przy źródle finansowania: „100% środków z rezerwy celowej, zgodnie z decyzją NFOŚiGW (na podst. arkusza negocjacyjnego) z dn. 07.07.2011” oraz „100% środków z rezerwy celowej (na podstawie wniosku do NFOŚiGW) – na podstawie arkusza negocjacyjnego z dnia 07.07.2011”).

(dowód: akta kontroli str. 134, 151, 87-88.)

Jolanta Bukowska - Główny Księgowy RZGW złożyła swój podpis na umowie nr 125/2011 z dnia 22 grudnia 2011 r. na zaprojektowanie i wybudowanie lodołamacza liniowego i lodołamacza czołowego oraz umowie nr 24/2012 z dnia 7 lutego 2012 r. na pełnienie funkcji inżyniera kontraktu dla realizacji ww. zadania. RZGW nie miał zabezpieczenia środków finansowych w planie finansowym i nie miał decyzji o zapewnieniu finansowania zadania.

(dowód: akta kontroli str. 141, 155)

Zgodnie z przepisem art. 54 ust. 3 upf, dowodem dokonania przez głównego księgowego wstępnej kontroli, o której mowa w ust. 1 pkt 3³¹, jest jego podpis złożony na dokumentach dotyczących danej operacji. Złożenie podpisu przez głównego księgowego na dokumencie, obok podpisu pracownika właściwego rzeczowo, oznacza, że: 1) nie zgłasza zastrzeżeń do przedstawionej przez właściwych rzeczowo pracowników oceny prawidłowości tej operacji i jej zgodności z prawem; 2) nie zgłasza zastrzeżeń do kompletności oraz formalno-rachunkowej rzetelności i prawidłowości dokumentów dotyczących tej operacji; 3) zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki.

Główny Księgowy wyjaśniła: *Głównym powodem zaakceptowania przeze mnie 2 wniosków (...) oraz podpisania umów wynikających z rozstrzygnięcia przedmiotowych przetargów, pomimo braku zapewnienia finansowania, było umożliwienie wykonania (...) zadań w sztywnym terminie określonym przez Fundusz, tj. do końca 2013 r. (...) w okresie poprzedzającym akceptację zarówno przedmiotowych wniosków jak i umów istniały przesłanki w postaci:*

- 1. negocjacji warunków realizacji zadania RZGW Szczecin zakwalifikowanego do dofinansowania (7.07.2011 r.),*
- 2. listy zadań zatwierdzone przez Ministra Środowiska (czerwiec 2011 r.), które utwierdzały pewność otrzymania z NFOŚiGW dofinansowania przeznaczonego na budowę lodołamaczy.*

(dowód: akta kontroli str. 169-170, 171-172)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³², wnosi o:

- 1. Zabezpieczanie środków finansowych przed rozpoczęciem realizacji zadań, w szczególności uzyskanie decyzji o zapewnieniu finansowania.*
- 2. Rzetelne dokonywanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym.*

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 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 Delegatury NIK w Szczecinie.

³¹ tj. a) zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, b) kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.

³² Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków 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.

Szczecin, dnia 18 grudnia 2014 r.

Kontroler
Robert Lewandowski
Główny specjalista k. p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor