



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.001.08.2017

P/17/001

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/17/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2016 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie ¹
Kontrolerzy	1. Sylwia Krawczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/11/2017 z dnia 4 stycznia 2017 r. 2. Artur Matejko, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/26/2017 z dnia 9 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Morski w Szczecinie, 70-207 Szczecin, pl. Batorego 4.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Borowiec, Dyrektor Urzędu ² od 3 września 2008 r. (dowód: akta kontroli str. 13)

II. Wprowadzenie

Dyrektorzy urzędów morskich są terenowymi organami polskiej administracji morskiej, podległymi ministrowi właściwemu ds. gospodarki morskiej.

Do zadań Urzędu Morskiego w Szczecinie należy m.in.:

- nadzór nad bezpieczeństwem żeglugi i życia na morzu,
- ochrona środowiska morskiego wraz z działalnością inspekcyjną w tym zakresie,
- budowa i utrzymanie umocnień brzegowych, wydmy i zalesień wraz z ochroną pasa nadbrzeżnego,
- nadzór nad porządkiem portowo - żeglugowym,
- budowa, modernizacja i utrzymanie infrastruktury zapewniającej dostęp do portów i przystani morskich,
- utrzymanie oznakowania nawigacyjnego na drogach morskich.

Celem kontroli była ocena wykonania planu finansowego przez Urząd Morski w Szczecinie³ w ramach wykonania w 2016 r. budżetu państwa w części 21 – Gospodarka morska.

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych⁴,
- wykonanie wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2016 oraz sprawozdań za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych,
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej.

¹ Dalej również NIK.

² Dalej: Dyrektor.

³ Dalej: Urząd lub UMS.

⁴ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r., kontrola dochodów budżetowych w tej części została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Zrealizowane przez Urząd w 2016 r. dochody budżetowe wyniosły 8.089,1 tys. zł, natomiast wydatki budżetu państwa wyniosły 100.712,2 tys. zł. Ponadto z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 217,1 tys. zł.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza⁵, że Dyrektor Urzędu (dysponent III stopnia) zrealizował w badanym zakresie plan finansowy w ramach wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 21 – Gospodarka morska.

W wyniku szczegółowej kontroli 55,6% zrealizowanych przez Urząd wydatków stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶ i aktach wykonawczych, z wyjątkiem wydatków w kwocie 814,3 tys. zł⁷ (0,8% ogółu wydatków). W rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności, określone w budżecie zadaniowym na 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania budżetowe UMS za 2016 r. Sporządzono je prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁸, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁹, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁰. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały w szczególności na:

- dokonaniu zmiany realizacji warunków jednej umowy o wartości 80,1 tys. zł bez zachowania formy pisemnej,
- sporządzeniu aneksów zmieniających zapisy jednej umowy niezgodnie z jej warunkami, skutkujących poniesieniem wydatku w wysokości 33,1 tys. zł,
- wypłaceniu całości wynagrodzenia określonego w jednej umowie w wysokości 248,4 tys. zł przed faktycznym wykonaniem wszystkich robót,
- dokonaniu opłat za trwałe zarząd nieruchomości oraz podatek od nieruchomości w wysokości 428,8 tys. zł dotyczących zobowiązań kolejnego roku budżetowego,
- niedochodzeniu wypłaty części odszkodowania w wysokości 5,8 tys. zł za koszty poniesione przez Urząd, w związku ze zleceniem naprawy w ramach gwarancji ubezpieczyciela,
- zawarciu z pracownikami Urzędu dwóch umów zleceń na realizację zadań należących do ich obowiązków służbowych, w szczególności objętych zakresami czynności, na podstawie których łącznie wypłacono 18,0 tys. zł,
- ujęciu z opóźnieniem w ewidencji księgowej wartości środków trwałych, wytworzonych w wyniku zakończenia w 2016 r. robót inwestycyjnych na kwotę 10.694,6 tys. zł,
- nieujęciu w ewidencji księgowej roku 2016 dat o których stanowi art. 23 ust. 2 pkt 1-2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹¹ (w przypadku 68 zapisów księgowych ze 124 badanych).

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 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.

⁶ Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.

⁷ Pozostałe nieprawidłowości na kwotę ogółem 15.467,2 tys. zł nie miały związku z zasadami gospodarowania środkami publicznymi.

⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.); dalej: rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1773).

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. Nr 298, poz. 1766).

¹¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 1047 ze zm.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

1. Zrealizowane dochody UMS wyniosły 8.089,1 tys. zł i były wyższe o 149,8% od kwoty planowanej w ustawie budżetowej na rok 2016¹². Wyższa realizacja planu dochodów wynikała z wpływu kwoty 3.084,9 tys. zł (§ 6059) z rachunku powierniczego na rachunek dochodów Urzędu. Umowa rachunku powierniczego została zawarta 30.12.2015 r. pomiędzy Bankiem Gospodarstwa Krajowego a firmą Energopol Szczecin S.A.¹³ na okres do 31.03.2016 r. Po wygaśnięciu umowy środki w ww. wysokości zostały zwrócone na rachunek dochodów Urzędu. UMS informował w kwietniu 2016 r. dysponenta wyższego stopnia o znacznym przekroczeniu planu dochodów i wskazywał na zasadność zwiększenia planu dochodów.

(dowód: akta kontroli str. 44-45, 326-332, 458)

Na koniec 2016 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w Urzędzie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 21.685,7 tys. zł. Dotyczyły one głównie grzywien i innych kar pieniężnych¹⁴ (§ 0580) oraz odsetek¹⁵ (§ 0920). Zaległości według stanu na 31 grudnia 2016 r. wyniosły 21.648,0 tys. zł i były niższe o 20,5 tys. zł, tj. o 0,1% od zaległości na koniec 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 44-45, 49-55)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej dochodów budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki UMS w 2016 r. zostały zrealizowane w kwocie 100.712,2 tys. zł¹⁶, co stanowiło 98,7% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2015 nastąpił wzrost wydatków ogółem o 8.307,4 tys. zł, tj. o 9%. Największy wzrost wydatków w ujęciu wartościowym nastąpił w rozdziale 60043, w paragrafach 6050 – Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych¹⁷ i 4300 – Zakup usług pozostałych¹⁸. W ujęciu procentowym największy wzrost wydatków wystąpił w rozdziale 60043, w paragrafach 6050 – Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych¹⁹ i 4520 – Opłaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego²⁰.

W 2016 r. Urząd realizował zadania inwestycyjne w ramach Programu Ochrony Brzegów Morskich, a także otrzymał środki z rezerwy celowej na wykonanie prac czepalnych na torze wodnym Szczecin – Świnoujście i na torach podejściowych do portów oraz środki z rezerwy ogólnej na wykonanie interwencyjnych prac czepalno - refulacyjnych na torze wodnym Szczecin – Świnoujście. Uzasadniało to wzrost wydatków majątkowych i bieżących w paragrafach 6050 i 4300. Natomiast wzrost wydatków w paragrafie 4520 spowodowany był uregulowaniem w roku 2016 części zobowiązań z tytułu opłat za trwałe zarząd dotyczących roku 2017.

(dowód: akta kontroli str. 99-101, 139-140)

Ze środków pochodzących z przyznanych rezerw celowych (8.030,9 tys. zł) wydatkowano 8.000,7 tys. zł²¹, tj. 99,6% planu. Środki niewykorzystane nie wpłynęły na rachunek bankowy

¹² Planowana kwota dochodów wynosiła 3.238 tys. zł.

¹³ Powierzone środki dotyczyły realizacji umowy o roboty budowlane pn. „Modernizacja toru wodnego Świnoujście-Szczecin (Kanał Piastowski i Mieliński) – etap II, strona wschodnia i zachodnia”. Postępowanie sądowe z firmą Energopol S.A. toczy się nadal.

¹⁴ 20.529,8 tys. zł.

¹⁵ 1.087,4 tys. zł.

¹⁶ W tym kwota 88,9 tys. zł stanowiła wydatki rozdziału 75212 – Fundusz Zadań Wyodrębnionych (wydatki obronne), który nie wchodzi do sprawozdania Rb-BZ1, tj. do wydatków budżetu UMS w układzie zadaniowym.

¹⁷ Wzrost o 10.871,4 tys. zł.

¹⁸ Wzrost o 9.846,7 tys. zł.

¹⁹ 1.684,7%.

²⁰ 482,6%.

²¹ W tym: 1) 298,2 tys. zł na Projekt Baltic SCOPE Towards coherence and cross-border solutions in Baltic Maritime Spatial Plans – realizowany z Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego; dalej: „Baltic SCOPE”; 2) 7.689,7 tys. zł na wykonanie prac czepalnych w rejonie obrotnicy w Porcie Świnoujście i na torach podejściowych do Trzebieży i Stepnicy, Kanału Polickiego oraz toru wodnego Świnoujście – Szczecin,

Urzędu. Kwota przyznanych rezerw zwiększała plan finansowy, a wydatkowanie było zgodne z bieżącym zapotrzebowaniem. Minister Finansów zmniejszył plan wydatków w drodze decyzji o kwotę niewykorzystanych środków z rezerw celowych.

Środki otrzymane z rezerwy ogólnej na kwotę 6.000,0 tys. zł wykorzystano w 100%²².

(dowód: akta kontroli str. 145-153, 231)

Zgodnie ze sprawozdaniem z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej²³ (Rb-28 Programy) wydatki stanowiące wkład UE wynosiły 238,6 tys. zł, a wkład budżetu państwa wynosił 98,7 tys. zł. Wydatki te poniesiono w ramach Programu Strategia UE dla regionu Morza Bałtyckiego oraz Programów Operacyjnych: Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 i Wiedza, Edukacja, Rozwój 2014 - 2020 (Umowy Partnerstwa).

(dowód: akta kontroli str. 160-167)

Ponadto według sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich (Rb-28 UE) w 2016 r. zrealizowano wydatki w kwocie 217,1 tys. zł, co stanowiło 83,5% planu po zmianach. Wydatki te poniesiono w ramach ww. Programów Operacyjnych. Wydatki zostały poniesione na: wynagrodzenia osobowe (wraz z pochodnymi), podróże służbowe i szkolenia członków korpusu służby cywilnej²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 154-159)

Wykonanie wydatków budżetu państwa według grup ekonomicznych w 2016 r., w porównaniu do planu po zmianach, przedstawiało się następująco:

- świadczenia na rzecz osób fizycznych – 664,9 tys. zł (98,5% planu),
- wydatki bieżące – 84.206,7 tys. zł (98,9% planu),
- wydatki majątkowe – 15.840,5 tys. zł (97,9% planu).

Wykonanie wydatków według działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej wynosiło:

- dział 600 (Transport i łączność) rozdział 60043 (Urzędy morskie) – 91.246,4 tys. zł,
- dział 752 (Obrona narodowa) rozdział 75212 (Pozostałe wydatki obronne) – 88,9 tys. zł,
- dział 900 (Gospodarka komunalna i ochrona środowiska) rozdział 90018 (Ochrona brzegów morskich) – 9.376,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 139-144)

Pismami z 07.10., 06.12. oraz 09.12.2016 r. UMS poinformował Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej²⁵ o oszczędnościach wynikających z realizacji niektórych zadań, które na dzień 09.12.2016 r. wyniosły łącznie 272,6 tys. zł. MGMIŻŚ, na podstawie decyzji Ministra z 09.12.2016 r. w sprawie blokowania planowanych na 2016 rok wydatków w zakresie części 21 – Gospodarska morska, dokonał blokady środków w wysokości 272,6 tys. zł²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 197-205, 326-332)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 55.958,9 tys. zł, tj. 55,6% wydatków ogółem Urzędu. Doboru próby wydatków²⁷ dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych

3) 12,7 tys. zł na sfinansowanie dodatku służby cywilnej (wraz z pochodnymi) dla jednego urzędnika mianowanego z dniem 01.12.2015 r.

²² Na interwencyjne prace czepalno-refulacyjne na torze wodnym Świnoujście – Szczecin.

²³ Dalej: UE.

²⁴ W ramach Projektów: „Modernizacja toru wodnego Świnoujście – Szczecin do głębokości 12,5 m” (POLiŚ), „Projekt planu zagospodarowania przestrzennego Polskich Obszarów Morskich w skali 1:200 000” (POWER), „Opracowanie projektów planów zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich (morskich wód wewnętrznych) dla Zalewu Szczecińskiego i Zalewu Kamieńskiego” (POWER), „Budowa dwóch wielozadaniowych jednostek pływających” (POLiŚ).

²⁵ Dalej: MGMIŻŚ.

²⁶ Blokada wydatków dotyczyła zadań inwestycyjnych „Przebudowa Nabrzeża Skarpowego – Niskiego w Morskim Porcie Rybackim w Trzebieży” (84,0 tys. zł) i „Przebudowa podejściowego toru wodnego do Świnoujścia i toru wodnego Świnoujście – Szczecin” (188,6 tys. zł).

²⁷ Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2016 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1.01. do 31.12.2016 r. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy dotyczące: wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych - ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 500 zł) oraz zapisów objętych badaniem celowym (poza MUS).

odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym Urzędu. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS²⁸). Badaniem objęto 124 zapisy księgowe na kwotę ogółem 49.459,9 tys. zł w grupie wydatków majątkowych i bieżących. Próba wydatków dobranych celowo (12 zapisów księgowych) wyniosła 6.498,9 tys. zł, w tym kwota 62,6 tys. zł dotyczyła wydatków z budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE, kwota 268,6 tys. zł wydatków stanowiących zamówienia publiczne poniżej 30 tys. euro, a kwota 6.167,8 tys. zł – wydatków na zamówienia publiczne powyżej tego progu. Dobór losowy obejmował 49,1% wydatków ogółem, a celowy 6,5%.

(dowód: akta kontroli str. 206-230)

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na dostawy, usługi i roboty budowlane służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami i warunkami zawartych umów, z wyjątkiem kwoty 814,3 tys. zł (stanowiącej 0,8% wydatków ogółem).

W badanej próbie wydatków w łącznej kwocie 6.436,4 tys. zł, stanowiącej 6,4% wydatków ogółem UMS pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁹ nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 210-221)

W wyniku analizy 2 postępowań o udzielenie zamówień publicznych przeprowadzonych przez UMS w trybie z wolnej ręki na łączną kwotę 6.167,8 tys. zł stwierdzono naruszenie art. 67 ust. 1 ustawy Pzp w zakresie uzasadnienia wyboru trybu jednego zamówienia na kwotę 4.508,3 tys. zł³⁰.

(dowód: akta kontroli str. 232-237)

Szczegółowa kontrola wydatków ze środków pochodzących z budżetu UE na łączną kwotę 62,6 tys. zł, co stanowiło 18,6% tych wydatków (wykazanych w sprawozdaniu Rb-28 Programy) wykazała, że zrealizowano je prawidłowo, do wysokości określonej w planie finansowym. Zostały one przeznaczone na cele lub zadania określone w umowie³¹.

(dowód: akta kontroli str. 160-196)

W układzie zadaniowym w 2016 r. UMS realizował zadanie pn. „Transport morski i żegluga śródlądowa” w ramach funkcji państwa „Infrastruktura transportowa”³². Badanie pod względem prawidłowości określenia celów i mierników realizacji zadania oraz ich monitoringu wykazało, że przyjęte dla niego cele i mierniki wynikające z budżetu zadaniowego zostały określone zgodnie z wymogami noty budżetowej. Wartości mierników realizacji celów zostały osiągnięte, a monitoring mierników prowadzony był systematycznie na podstawie rzetelnych źródeł danych (m.in. ewidencji księgowej na kontach pozabilansowych³³ z odpowiednią analityką oraz informacji właściwych komórek organizacyjnych). Dowodem prowadzenia monitoringu były kwartalne informacje dotyczące wykonania mierników stopnia realizacji celów budżetu zadaniowego przekazywane MGMIŻ przez UMS.

Poziom wykonania miernika dla zadania „Transport morski i żegluga śródlądowa”³⁴ określonego jako „Udział długości infrastruktury zapewniającej dostęp do portów od strony morza, dla której podjęto działania służące zwiększeniu dostępności i poprawie jakości

²⁸ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

²⁹ Dz.U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.; dalej: ustawa Pzp.

³⁰ Kwota wydatku 4.508,3 tys. zł; wartość udzielonego zamówienia 4.772,5 tys. zł.

³¹ Umowa o Współpracy (z dnia 29.06.2015 r.) z Urzędem Morskim w Szczecinie jako Partnerem dla realizacji projektu „Baltic SCOPE” w ramach umowy o dofinansowanie nr EASME/EMFF/2014/1.2.1.5/1/SI2.703760 MSP LOT 2 BALTIC SCOPE zawartej pomiędzy Agencją Wykonawczą ds. Małych i Średnich Przedsiębiorstw (EASME) a Szwedzką Agencją ds. Morskich i Gospodarki Wodnej (SwAM).

³² Dla zadania tego określono 4 podzadania (wraz z działaniami): 1) „Kształtowanie warunków funkcjonowania i rozwoju transportu morskiego i żeglugi śródlądowej” („Zagospodarowanie przestrzeni polskich obszarów morskich”), 2) „Administracja morska, bezpieczeństwo żeglugi morskiej i ratownictwo morskie” („Bezpieczeństwo żeglugi”, „System monitorowania i oznakowania”, „Administracja morska”), 3) „Ochrona brzegów i ograniczenie oddziaływania na środowisko morskie” („Ochrona brzegów morskich”, „Ochrona środowiska morskiego przed zanieczyszczeniami ze statków”), 4) „Rozwój infrastruktury dostępowej od strony morza” („Rozwój infrastruktury dostępowej od strony morza”).

³³ Konta: 990 – Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym, 991 – Plan finansowy wydatków środków europejskich w układzie zadaniowym.

³⁴ W 2015 r. „Wspieranie transportu morskiego i żeglugi śródlądowej”.

(budowa, przebudowa, remont) w ogólnej długości infrastruktury zapewniającej dostęp do portów od strony morza w danym roku (w mb/mb)" wyniósł w 2016 r. 210%³⁵ (a w 2015 r. 189%³⁶). Wyższe niż zakładano wykonanie miernika w 2016 r. spowodowane było otrzymaniem przez Urząd dodatkowych środków z rezerwy celowej w wysokości 7.689,7 tys. zł³⁷ (na prace czepalne). Zwiększenie wartości prac objętych zamówieniem publicznym spowodowało zgłoszenie się większej liczby potencjalnych wykonawców. Większa konkurencja przyczyniła się do zmniejszenia ceny jednostkowej zamawianych usług oraz wykonania większego zakresu prac.

Porównanie (wskaźnikiem procentowym) poniesionych wydatków na wykonanie ww. zadania w 2016 r. do wydatków z 2015 r. wynosi 52%³⁸, natomiast wzajemna relacja osiągniętych mierników wynosi 145% (rok 2016 do roku 2015).

Zdefiniowane podzadania oraz mierniki i cele w budżecie zadaniowym UMS w 2016 r. w porównaniu do 2015 r. uległy modyfikacjom, przez co nie były w pełni porównywalne. Rozbieżności polegały m.in. na zamianie mierników w ramach niektórych podzadań oraz innym określeniu nazwy lub zakresu danego podzadania. Pomimo tych różnic trzy mierniki były merytorycznie tożsame:

- 1) wskaźnik bezpiecznych zawinięć statków do portów w danym roku (w %); poziom wykonania w roku 2015 i 2016 wyniósł 100%³⁹;
- 2) długość wybudowanej, przebudowanej oraz wyremontowanej infrastruktury portowej i zapewniającej dostęp do portów od strony morza (w mb); poziom wykonania w roku 2015 i 2016 wyniósł 100%⁴⁰;
- 3) liczba aktów prawnych wspomagających gospodarkę morską i żeglugę śródlądową /ustaw, rozporządzeń/ (w szt.); poziom wykonania w 2015 r. – 100%⁴¹; planowany i osiągnięty miernik w 2016 r. – 0.

(dowód: akta kontroli str. 282-312, 324-325)

Ponadto, stosownie do wymogu § 4 ust. 2 pkt 1 załącznika do komunikatu Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 5 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz działów administracji rządowej – budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, gospodarka morską, rozwój regionalny oraz transport⁴², UMS opracował i terminowo przekazał MGMIŻS plan działalności jednostki⁴³.

(dowód: akta kontroli str. 283-284, 317-323)

W ramach systemu kontroli zarządczej funkcjonującego w Urzędzie corocznie tworzony był plan działalności komórek organizacyjnych. Cele, zadania i mierniki budżetu w układzie zadaniowym były w nim uwzględniane przez komórki organizacyjne bezpośrednio realizujące zadania mające wpływ na wartość miernika.

(dowód: akta kontroli str. 284, 333-340)

Szczegółowa analiza wydatków w wysokości 18.043,3 tys. zł poniesionych na działanie pn. „Ochrona brzegów morskich” (19.3.3.1) wykazała, że środki te wydatkowano m.in. na: budowę ostróg brzegowych w Niechorzu⁴⁴ (3.699,1 tys. zł), sztuczne zasilanie brzegu w Mrzeżynie⁴⁵ (5.505,5 tys. zł), skanowanie laserowe wybrzeża (172,2 tys. zł)⁴⁶. Wydatki

³⁵ Planowany miernik 19100 mb/263612 mb; osiągnięty miernik 40172 mb/263612 mb.

³⁶ Planowany miernik 14638 mb/263612 mb; osiągnięty miernik 27704 mb/263612 mb.

³⁷ Kwota wykorzystana.

³⁸ Wydatki w 2016 r. – 100.840.326,64 zł (w tym: budżet państwa 100.623.213,84 zł, budżet środków europejskich 217.112,80 zł), wydatki w 2015 r. – 192.345.632,46 zł (w tym: budżet państwa 92.314.208,50 zł, budżet środków europejskich 100.031.423,96 zł).

³⁹ W 2015 r. - planowany miernik powyżej 99,5%; osiągnięty miernik 99,95%; w 2016 r. - planowany miernik 99,5%; osiągnięty miernik 99,92%.

⁴⁰ W 2015 r. - planowany miernik 14638 mb/263612 mb; osiągnięty miernik 27704 mb/263612 mb; w 2016 r. - planowany miernik 19100 mb/263612 mb; osiągnięty miernik 40172 mb/263612 mb.

⁴¹ W 2015 r. - planowany miernik 4; osiągnięty miernik 4.

⁴² Dz.Urz. Ministra Infrastruktury i Rozwoju, poz. 54.

⁴³ Budżet zadaniowy UMS rozbudowany na podzadania i działania obejmował łącznie 11 mierników i celów.

⁴⁴ Inwestycja miała na celu zabezpieczenie Niechorza przed negatywnymi skutkami abrazji morskiej. Polegała na usunięciu starych zniszczonych ostróg drewnianych (poniemieckich) i wykonaniu 13 szt. nowych.

⁴⁵ W ramach zawartych umów wykonano: prace czepalne, transport urobku w rejon zasilanej plaży, prace refulacyjne, tj. przepompowanie mieszaniny piasku z wodą na plażę, formowanie nasypu przy pomocy sypcharek.

powyższe poniesiono w ramach realizowanego przez UMS wieloletniego „Programu ochrony brzegów morskich” (określonego na lata 2004-2023).

Do działania 19.3.3.1 zakwalifikowano również wydatki na: zakup samochodu osobowego Suzuki Jimmy (55,98 tys. zł), wykonanie wytycznych do sztucznego zasilania brzegu w Dziwnowie (220,8 tys. zł), aktualizację systemu informacji przestrzennej (62,7 tys. zł), naprawę pokontrolną „Nabrzeża Postojowego” w Świnoujściu (58 tys. zł) oraz udział w kosztach ogólnych wynikających z wydatków na energię ciepłą i elektryczną, usługi pocztowe, utrzymanie czystości, usługi ochrony czy olej napędowy.

(dowód: akta kontroli str. 210-221, 286, 289-291, 487, 491)

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich stwierdzono nieprawidłowości:

1. Urząd dokonał zmiany warunków umowy z dnia 27.10.2016 r., zawartej na naprawę elementów przedziału silnikowego jednostki k/h Hydrograf-26⁴⁷ bez zachowania formy pisemnej. W umowie ustalono, że należność z tytułu wynagrodzenia zostanie uregulowana przelewem z konta Zamawiającego w terminie 14 dni od daty doręczenia faktury. Tymczasem wynagrodzenie w kwocie 80.090 zł uregulowało towarzystwo ubezpieczeniowe – bezpośrednio na konto wykonawcy zadania w ramach przyznanego odszkodowania⁴⁸, a Zamawiający (Urząd) kwotę 1.200 zł.

Nie sporządzono także aneksu do umowy, dotyczącego rezygnacji z montażu kompasu satelitarnego za kwotę 24.640 zł. W dokumentacji znajdowało się pismo Urzędu z dnia 22.11.2016 r., podpisane przez Kierownika Oddziału Technicznego Bazy Oznakowania Nawigacyjnego w Świnoujściu (jako Zamawiającego) oraz Prezesa Zarządu Spółki wykonującej zadanie, w sprawie skreśleń z oferty firmy poz. 4 „montaż kompasu satelitarnego (...) – kpl, montaż odbiornika (...) z anteną GS70 – kpl, wartość skreśleń 24.640 zł”⁴⁹. Pismo nie posiadało dekretacji ani zgody Dyrektora Urzędu, który podpisał umowę z wykonawcą.

Ponadto faktura nr 171/MSO/2016 z dnia 16.12.2016 r. na kwotę 80.090 zł (wystawiona na Urząd), która wpłynęła do Urzędu (odebrał ją Kierownik Oddziału Technicznego Bazy Oznakowania Nawigacyjnego w Świnoujściu, bez adnotacji o dacie wpływu) nie posiadała dekretacji księgowej. W ewidencji księgowej Urzędu do dnia 26.01.2017 r. nie ujęto żadnych operacji gospodarczych związanych z realizacją tej części badanego zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 238-243, 392)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił: (...) faktura (...) na kwotę 80.090,00 zł została uregulowana przez PZU – nr decyzji SVEW62APZ800 z dnia 13.01.2017 r. Najważniejsze dokumenty jednostki Hydrograf-26 po zakończeniu naprawy, czyli Świadcstwo Klasy PRS i Karta Bezpieczeństwa zostały przywrócone z dniem 20.12.2016 r. Kopie wszystkich dokumentów wymaganych przez rzeczoznawcę PZU przekazywano niezwłocznie po ich uzyskaniu i w formie wskazanej przez rzeczoznawcę. Urząd (...) nie miał wpływu na wydanie decyzji i termin uregulowania należności za usługę na rzecz (...) Sp. z o.o. przez PZU. W chwili zawierania umowy z wykonawcą Urząd (...) nie miał pewności czy ubezpieczyciel uzna swoją odpowiedzialność i w jakim zakresie. Ustalenia w tym względzie ubezpieczyciel dokonuje dopiero po przeprowadzeniu naprawy jednostki. W przypadku, gdyby PZU uznało, że nie pokryje zgłoszonej szkody, Urząd (...) musiałby wydatkować na poczet wynagrodzenia wykonawcy własne środki, co przesądzało o konieczności dokonania odpowiednich zapisów w umowie w tym zakresie. (...)

Pismo dotyczące skreśleń z oferty firmy (...) Sp. z o.o. wynikało z uzgodnień z rzeczoznawcą PZU (...) oraz warunków umowy ubezpieczeniowej (...), w której zadeklarowana wartość ubezpieczenia jednostki Hydrograf-26 z wyposażeniem wynosiła 50.000 zł, natomiast suma wypłaconego odszkodowania nie mogła przekraczać dwukrotności tej kwoty – 100.000 zł. Na podstawie § 7 umowy ubezpieczeniowej z PZU

⁴⁶ Skanowanie miało na celu pozyskanie danych przestrzennych obszarów wybrzeża morskiego i morskich wód wewnętrznych w technologii lotniczego skanowania laserowego i zdjęć lotniczych oraz ich opracowanie na potrzeby monitoringu.

⁴⁷ Znak: BONE-II-2600/05/09/2016 (PO-II-379/ZPP-2/325/16).

⁴⁸ Pismo PZU SA z dnia 13.01.2017 r.

⁴⁹ Umowę z wykonawcą zawarto na kwotę 105.930 zł.

osobą upoważnioną do spraw związanych z likwidacją szkód na jednostkach pływających w BONE jest kierownik oddziału technicznego, a na podstawie § 3 pkt. 1 umowy z dnia 27.10.2016 r. z (...) Sp. z o.o. przedstawicielem Zamawiającego upoważnionym do prowadzenia nadzoru nad wykonywaniem przedmiotu umowy jest również kierownik oddziału technicznego(...).

Tytuł umowy dotyczył naprawy elementów przedziału silnikowego k/h Hydrograf-26, w wyniku awarii po zatopieniu przedziału silnikowego zniszczeniu uległo również wyposażenie elektryczne i nawigacyjne, których elementy znajdują się w przedziale silnikowym, między innymi giroskopowy żyrostabilizator G-3M i transformator U6M. Urządzeń w/w nie można naprawić ze względu na ich wiek, zniszczenia po zalaniu słoną wodą oraz brak dokumentacji. Zaproponowano w ofercie nowoczesne rozwiązanie dostępne na rynku w postaci kompasu satelitarnego (...) ze wskaźnikiem kursu (...). Ze względu na wartość ubezpieczenia jednostki i sumę odszkodowania zrezygnowano z montażu w/w urządzeń(...)

Faktury przekazywane PZU nie były ujmowane w operacjach gospodarczych Urzędu (...), faktury regulowane przez Urząd (...) wynikające z zawartej w umowie franszyzy redukcyjnej w wysokości 300 USD były dekretowane i opłacane terminowo (...).

(dowód: akta kontroli str. 438-439, 443-445, 463-476)

Zgodnie z art. 17 ust.1 pkt 2 ustawy o rachunkowości konta ksiąg pomocniczych prowadzi się w szczególności dla rozrachunków z kontrahentami, a art. 20 ust. 1 tej ustawy stanowi, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Artykuł 40 ust. 1 ustawy o finansach publicznych określa, że jednostki sektora finansów publicznych prowadzą rachunkowość zgodnie z przepisami o rachunkowości, z uwzględnieniem zasad określonych w ustawie (o finansach publicznych). Jedną z tych zasad jest ujmowanie w księgach (w tym pomocniczych) wszystkich etapów rozliczeń (art. 40 ust. 2 pkt 2).

W toku kontroli, dnia 27.01.2017 r., poleceniem księgowania nr 627/12, na koncie rozrachunkowym 240 w korespondencji z kontem 760 zaksięgowano pod datą 30.12.2016 r. fakturę wystawioną przez wykonawcę robót, a następnie przekazaną przez ubezpieczyciela w dniu 16.01.2017 r. kwotę odszkodowania na konto wykonawcy robót, tj. kwotę 80.090 zł.

(dowód: akta kontroli str. 391-393)

2. Urząd nie dochodził wypłaty odszkodowania za koszty, poniesione przed zleceniem wykonania naprawy uszkodzonej skarpy na Kanale Piastowskim, po uderzeniu przez statek, na podstawie zamówienia publicznego udzielonego w dniu 17.10.2016 r.⁵⁰, tj. za przegląd nurkowy (3.000 zł) oraz sondaż i przegląd sonarowy dna (2.820 zł)⁵¹. Wypłacone odszkodowanie (na rzecz wykonawcy zadania) wyniosło 118.600 zł, a udzielona gwarancja ubezpieczyciela statku⁵² obejmowała kwotę 150.000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 238-243)

Ponadto do dnia 26.01.2017 r. w ewidencji księgowej Urzędu nie ujęto żadnych operacji gospodarczych związanych z realizacją zamówienia. Umowa z wykonawcą przewidywała, że wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy zostanie wypłacone bezpośrednio przez ubezpieczyciela statku, który spowodował uszkodzenie skarpy. Zamawiający, po zaakceptowaniu faktury dokonać miał niezwłocznie cesji należności z tytułu ubezpieczenia na wykonawcę. Faktura wykonawcy nr 02/11/2016 z dnia 14.11.2016 r. na kwotę 118.600 zł wpłynęła do Urzędu (brak adnotacji o dacie wpływu), ale nie posiadała dekretacji.

W toku kontroli, dnia 27.01.2017 r., poleceniem księgowania nr 580/12, na koncie rozrachunkowym 240 w korespondencji z kontem 760 zaksięgowano pod datą 30.12.2016 r. fakturę wystawioną przez wykonawcę robót oraz przekazaną przez sprawcę kwotę odszkodowania (za pośrednictwem ubezpieczyciela) na konto wykonawcy robót, tj. kwotę 118.600 zł.

(dowód: akta kontroli str. 238-243, 388-390)

⁵⁰ Znak: DBM-I-374/01/03/16 (PO-II-379/ZZP-2/331/16).

⁵¹ W dokumentacji dot. wydarzenia w Kanale Piastowskim, w piśmie Wydziału Dróg i Budowli Morskich Urzędu z dnia 22.06.2016 r. skierowanym do Wydziału Administracyjno-Gospodarczego Urzędu podano, że w związku z kolizją dotychczas poniesione i szacowane koszty związane z naprawą wynoszą łącznie 124.549,39 zł (w tym: przegląd nurkowy 3.000 zł, sondaż i przegląd sonarowy dna 2.820 zł, koszty naprawy 118.729,39 zł).

⁵² GARD MARINE & ENERGY LTD - ubezpieczyciel statku m/v Sabine, który spowodował uszkodzenie skarpy.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił: zamówienie (...) wynikało z konieczności szybkiej naprawy uszkodzonej skarpy na km 7,2 toru wodnego Świnoujście - Szczecin i zabezpieczenia jej przed dalszą degradacją. Po kilku miesiącach trudno byłoby udowodnić, że dalsze szkody są wynikiem pierwotnego uszkodzenia (rozmiar szkody powiększyć mogły falowanie wody i prądy wywołane ruchem przepływających statków). Zastosowano bezgotówkową formę rozliczenia się z wykonawcą naprawy skarpy jako najszybszą możliwą do zrealizowania (Urząd nie posiadał zarezerwowanych środków na tego typu awarie). Jednocześnie nie uwzględniano w żądaniu zwrotu kosztów naprawy kosztów robocizny nurka i prac hydrograficznych (wykonanych siłami własnymi) traktując je jako statutowy obowiązek Urzędu, czyli nadzór nad bezpieczeństwem żeglugi.

(dowód: akta kontroli str. 438, 441, 459-462)

3. Wydatki majątkowe dotyczące projektu "Przebudowa podejściowego toru wodnego do Świnoujścia" (umowa nr PO-II-370/ZZP-3/12/16 z dnia 15.06.2016 r.) na łączną kwotę 10.694.653,20 zł ujęte na koncie 080 – Środki trwale w budowie (inwestycje) nie zostały ujęte na koncie 011 – Środki trwale⁵³, mimo zakończenia robót inwestycyjnych i rozliczenia ich w dniu 07.11.2016 r.

W toku kontroli NIK, wartość zakończonych inwestycji ujęto na koncie 011, tj. w dniu 09.02.2017 r., niezwłocznie po otrzymaniu przez Wydział Finansowo-Księgowy wniosku Wydziału Administracyjno-Gospodarczego (Zespołu ds. Majątkowych) o zwiększenie wartości konta 011. Do wniosku załączono protokół Wydziału Dróg i Budowli Morskich z dnia 30.12.2016 r., dotyczący zakończenia przedmiotowej inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 495-499)

Stosownie do wymogu art. 24 ust. 1 ustawy o rachunkowości, księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie i bieżąco.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁴, konto bilansowe 011- Środki trwale służy do ewidencji stanu oraz zwiększeń i zmniejszeń wartości początkowej środków trwałych związanych z wykonywaną działalnością jednostki (plan kont dla jednostek budżetowych określony w załączniku nr 3 do rozporządzenia). Ewidencja szczegółowa prowadzona do konta 011 powinna umożliwić należyte obliczenie umorzenia i amortyzacji.

(dowód: akta kontroli str. 210, 394-402)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił: płatności 4 x 2.673.633,30 zł dotyczą inwestycji pn. „Przebudowy podejściowego toru wodnego do Świnoujścia na odcinku km 00,000-00,800 oraz toru wodnego Świnoujście - Szczecin na odcinku 00,000-03,100”. Inwestycja ta została zakończona w 2016 r. (dokumenty: zwiększenie wartości konta 011 oraz ewidencja księgowa – zrzut ekranu w załączeniu).

(dowód: akta kontroli str. 485-486, 488-489, 492-493)

4. W dniu 23.12.2016 r. Urząd dokonał zapłaty za fakturę wystawioną 12.12.2016 r. przez wykonawcę remontu znaku nawigacyjnego (Stawa górna nabieżnika Mańków)⁵⁵ w wysokości 248.392,29 zł, mimo że w protokole odbioru ostatecznego robót z dnia 12.12.2016 r. ustalono, że część prac objętych zakresem robót zostanie wykonana w terminie do 01.10.2017 r., a dokumentacja powykonawcza zostanie wykonana do 31.01.2017 r. Zakres robót, który miał być wykonany do dnia 01.10.2017 r. obejmował: przejście z drewna syntetycznego typu HANIMAT (docelowe), instalacja odgromowa, prace wykończeniowe fundamentu w tym malowanie, izolacja pionowa bloku fundamentowego (z zewnątrz i wewnątrz) na wysokości 20 cm. Na opisie faktury podano m.in.: „Umowa wykonana zgodnie z zakresem oraz w wyznaczonym terminie, potwierdzone protokołami”⁵⁶.

(dowód: akta kontroli str. 214, 555-562, 829-837, 909-938)

⁵³ Wg zestawienia analitycznego stanów i obrotów za okres styczeń-grudzień 2016 r. – wydruk z dnia 03.02.2017 r. – konto 011.

⁵⁴ Dz.U. z 2013 r. poz. 289, ze zm.

⁵⁵ Znak: BONn-II-370/02/01/16 (PO-II-370/ZZP-3/07/16), umowa z dnia 12.05.2016 r.

⁵⁶ Adnotacja służbowa Kierownika Oddziału Technicznego Baza Oznakowania Nawigacyjnego w Szczecinie.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił: ze względu na fakt, że znak nawigacyjny Stawa górna nabieżnika „Manków” znajduje się w granicach rezerwatu przyrody „Olszanka”, prace remontowe (...) mogą się odbywać wyłącznie poza okresem lęgowym bielika *Haliaeetus albicilla*, tj. w okresie od 30.07. do 30.12. każdego roku (...). Wykonawca, firma (...) mimo intensywnych prac wielozmianowych przy zachowaniu reżimu technologicznego, nie zdołała zakończyć remontu w wyznaczonym terminie i zwróciła się do Urzędu pismem z dnia 20.10.2016 r. (załącznik nr 3) o przedłużenie terminu remontu do dnia 30.11.2016 r., ze względu na:

1) produkcję elementów HANIMAT potrzebnych na wykonanie pomostu, która miała być zakończona w 46 tygodniu (na rynku występuje jedynie producent tego materiału i nie ma polskich odpowiedników),

2) panujące trudne warunki atmosferyczne – opady deszczu, które uniemożliwiały wykonanie w sposób profesjonalny i ciągły powłoki antykorozyjnej.

W terminie do 30.11.2016 r. firma (...) zakończyła prace związane z nałożeniem powłoki malarskiej. Na czas remontu, w celu dostarczenia ciężkich materiałów (...) oraz narzędzi i maszyn (...) firma (...) wybudowała z elementów stalowych pomost roboczy - przejście przez rów z wodą. Pozostałe prace wymienione w protokole odbioru ostatecznego:

- wykonanie instalacji odgromowej,

- prace wykończeniowe fundamentu w tym malowanie,

- prace związane z izolacją pionową bloku fundamentowego (z zewnątrz i wewnątrz) z uwagi na poprawę pogody, zostały wykonane do dnia 21.12.2016 r.

Fakturę z dnia 12.12.2016 r. zapłacono, ponieważ główne zadanie Remont Stawy górnej nabieżnika „Mańków” zostało wykonane.

Pomost podejściowy, który stanowił element pomocniczy remontu został również wykonany przed rozpoczęciem okresu ochronnego, tylko że w wersji z konstrukcją stalową, aby umożliwić Wykonawcy dojście do znaku w celu jego obsługi i prawidłowego funkcjonowania. Wykonawca po zakończeniu okresu ochronnego, wykona pomost według wytycznych i materiałów ujętych w Specyfikacji Remontowej w ramach obowiązującej gwarancji.

Zamawiający mający na uwadze ważność funkcjonowania znaku nawigacyjnego, zgodził się na rozwiązanie Wykonawcy. Przejście do znaku przez pracowników Urzędu jest wymagane w celu utrzymania funkcjonowania i gotowości technicznej znaku o I kategorii ważności.(...).

(dowód: akta kontroli str. 541, 544-545, 553-554)

5. Urząd dokonał w dniu 29.12.2016 r. zapłaty za zobowiązania roku 2017, dotyczące opłaty za trwałe zarząd nieruchomości oraz podatku od nieruchomości. Termin płatności opłat za trwałe zarząd upływa z końcem marca danego roku kalendarzowego, a termin płatności podatku od nieruchomości przez jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej upływa: za styczeń - dnia 31 stycznia, a za pozostałe miesiące - dnia 15. każdego miesiąca.

Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-28 za rok 2016 wydatki w paragrafie 4520⁵⁷ wyniosły 606.230,26 zł (w tym kwota 45.111,06 zł nie dotyczyła trwałego zarządu). Ustalono, że wysokość zobowiązania ogółem z tytułu trwałego zarządu odnosząca się do roku 2016 wynosiła 341.786,27 zł, co oznacza, że ogółem kwota 219.332,93 zł⁵⁸ wydatkowana w 2016 r. dotyczyła zobowiązania roku 2017. Ustalono ponadto, że w grudniu 2016 r. Urząd dokonał zapłaty za zobowiązania roku 2017 z tytułu podatku od nieruchomości na rzecz 6 gmin – łącznie zapłacono 209.495 zł. Według Rb-28 wydatki w paragrafie 4480⁵⁹ wyniosły 290.239,17 zł (z tego 80.744,17 zł⁶⁰ było zobowiązaniem roku 2016).

(dowód: akta kontroli str. 215, 217-218, 412-414, 726-738)

Przepis art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych zobowiązuje jednostki sektora finansów publicznych do dokonywania wydatków w wysokości i terminach wynikających z zaciągniętych zobowiązań. W ocenie NIK znacznie wcześniejsze regulowanie zobowiązań jest niecelowe.

⁵⁷ Opłaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego (w tym - opłata roczna z tytułu trwałego zarządu nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego).

⁵⁸ 606.230,26 zł – 45.111,06 zł = 561.119,20 zł; 561.119,20 zł – 341.786,27 zł = 219.332,93 zł.

⁵⁹ Podatek od nieruchomości.

⁶⁰ 290.239,17 zł – 209.495 zł = 80.744,17 zł.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił: *Urząd dokonał zapłaty w 2016 r. za zobowiązania za 2017 rok z tytułu podatku od nieruchomości oraz opłaty za trwały zarząd mając na uwadze to, że na początku roku finansowanie naszej działalności opiera się na prowizorium budżetowym. Skutkowało to w ubiegłych latach problemami z płynnością finansową i nieregularnym zasilaniem rachunku bankowego na wydatki budżetowe. Dlatego też od kilku lat dokładamy starań, aby zobowiązania te ująć w planie finansowym i uregulować w zdecydowanej większości do końca poprzedniego roku. Płatność w tym terminie - w naszej ocenie - nie działa na szkodę budżetu państwa, albowiem zobowiązania te są nieuniknione i powtarzające się w każdym roku. Ponadto mając na uwadze konieczność wypełnienia obowiązków wynikających z działalności statutowej Urzędu, na początku każdego roku musimy zabezpieczyć finansowanie zakupu paliwa na jednostki pływające, mające techniczną możliwość przeprowadzenia lodołamania na torze wodnym oraz wystawiające na tor oznakowanie nawigacyjne, które to zadania są nieodłącznymi elementami zapewnienia bezpieczeństwa żeglugi. Dodatkowo, na początku każdego roku musimy zabezpieczyć środki na lodołamanie zlecone zewnętrznej firmie - m. in. z uwagi na to, że Urząd ma obowiązek zapewnić osłonę przeciwlodową dla terminalu LNG w Świnoujściu.*
(dowód: akta kontroli str. 542, 548-549)

6. W 2016 r. Urząd nie uregulował w terminie zobowiązań w łącznej kwocie 24.989,93 zł, co skutkowało zapłatą odsetek w wysokości 22,30 zł⁶¹. Ustalono, że wszystkie odsetki dotyczyły opłat za zużycie gazu.

Przepis art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych zobowiązuje jednostki sektora finansów publicznych do dokonywania wydatków w wysokości i terminach wynikających z zaciągniętych zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 101, 210-221, 415, 594-595, 751-762, 764-810)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił m.in.: *otrzymane faktury podlegają rzetelnemu sprawdzeniu faktycznych stanów zużycia gazu w placówkach terenowych (bowiem w przeszłości zdarzały się rozbieżności) oraz ich zgodności z umowami dostawy, co wymaga dodatkowego czasu. Sprawdzone, zarejestrowane w prowadzonym przez Wydział Energetyczny bilansie energetycznym i potwierdzone faktury kierowane są zwrotną pocztą wewnętrzną do Wydziału Administracji Budynków. W związku z powtarzającymi się przypadkami późnego dostarczania przez PGNiG faktur do Kancelarii Urzędu Wydział zgłaszał problemy do Dostawcy. Składane przez PGNiG propozycje nie rozwiązywały problemu (np. aneksy do umów z jednoczesną deklaracją zamówienia określonej ilości paliwa gazowego, a w przypadku jego niewykorzystania płacone kar z tego tytułu). Po dalszych rozmowach ostatecznie zmieniony został doradca firmy PGNiG do obsługi Urzędu. Po przeprowadzonych rozmowach telefonicznych i korespondencji oraz spotkaniu z doradcą PGNiG w dniu 27.01.2017 r. (...) uzgodniono sposób rozwiązania problemu (...). Ponadto zdarzały się sporadycznie przypadki spływu faktur do Urzędu po terminie płatności za energię elektryczną z firmy ENEA, lecz po naszych interwencjach nie naliczano odsetek.*

(dowód: akta kontroli str. 740, 744-747)

7. Urząd zawarł aneksy nr 1 i 2⁶² przedłużające terminy, o których stanowił § 2 ust. 1 i 2 umowy dotyczącej wykonania dokumentacji projektowej remontu budynku punktu obserwacyjnego w Świnoujściu⁶³, tj. termin na jej wykonanie w zakresie ustalonym w § 1 ust. 2 pkt a - d (w tym pkt a dotyczył uzyskania wtórnika mapy do celów projektowych) oraz termin na złożenie we właściwym organie kompletnego wniosku o wydanie pozwolenia na budowę dla I etapu robót. Warunki wykonania zawartej umowy przewidywały wyłącznie zmianę terminu określonego w § 2 ust. 3, tj. terminu na wykonanie umowy w zakresie ustalonym w § 1 ust. 2 pkt e - h oraz pkt i (o czym stanowił § 2 ust. 4 umowy). Faktura częściowa⁶⁴ wystawiona przez wykonawcę umowy za zakres prac objętych § 1 ust. 2 pkt a - d wynosiła 33.112 zł.

(dowód: akta kontroli str. 218, 858-872)

⁶¹ Wydatki w paragrafie 4580 klasyfikacji budżetowej.

⁶² Odpowiednio z dnia 23.08.2016 r. i 13.10.2016 r.

⁶³ Nr 27/TI-P/2016 z dnia 24.05.2016 r.

⁶⁴ Nr 64/2016 z dnia 26.10.2016 r.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił m.in.: (...) wykonawca zwrócił się do Urzędu z prośbą o możliwość przesunięcia terminu pośredniego umownego na przekazanie pierwszej części przedmiotu zamówienia, ze względu na trudną do przewidzenia okoliczność, mianowicie – prace w Biurze Geodety Miasta Świnoujście związane z przechodzeniem systemu pracy z układu współrzędnych 1965 na 2000. W związku z tym, powyższe Biuro przez pewien okres nie mogło wydawać map do celów projektowych, a takową mapę - jako element umowy - miał uzyskać z tego ośrodka wykonawca. Mapa taka jest niezbędna do wykonania prac projektowych. Urząd uznał powód opóźnienia jako całkowicie niezależny od projektanta i przychylił się do prośby wykonawcy przesuwając pośredni termin umowy aneksem nr 1. Termin przesunięty aneksem nr 1 był w ścisłej korelacji z kolejnym terminem, określonym datą złożenia kompletnego wniosku o wydanie pozwolenia na budowę do stosownego organu administracji budowlanej. (...) Zatem zaszła konieczność przesunięcia terminu dotyczącego złożenia wniosku o przedmiotowe pozwolenie. Biorąc pod uwagę zamierzony cel umowy, dla zamawiającego najważniejszym terminem był termin końcowy i to, co miał osiągnąć wykonawca – uzyskanie pozwolenia na budowę w tym terminie dla tej części dokumentacji, która tego pozwolenia wymagała oraz samej, złożonej z kilku etapów dokumentacji projektowej budowlanej i wykonawczej. Termin pośredni był dla zamawiającego niejako formą kontroli nad tym, czy wykonawca będzie w stanie tak rozplanować prace, aby zmieścić się w terminie końcowym (który de facto został zachowany). Na tą okoliczność wskazują zapisy protokołów konieczności oraz aneksów.

(dowód: akta kontroli str. 542, 550-551, 597-599)

8. Analiza zapisów księgowych dotyczących próby badanych 124 wydatków wykazała, że 68 zapisów księgowych nie zawierało dat, o których stanowi art. 23 ust. 2⁶⁵ pkt 1-2 ustawy o rachunkowości. W zapisie księgowym „data dowodu” była datą księgowania, a „data księgowania” była inną datą (z następnego miesiąca; datą po terminie zapłaty i terminie sporządzenia sprawozdania).

(dowód: akta kontroli str. 210-221)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił: potwierdzamy, że w przekazanych zrzutach ekranu, gdzie zaksięgowano dokumenty z próby 124 wydatków w pozycji „data dowodu” jest „data księgowania”, a w pozycji „data księgowania” nie jest data zaksięgowania dowodu, lecz data nieodwracalnego zamknięcia miesiąca. Powyższa sytuacja miała miejsce tylko w przypadku dowodów księgowych, które nie są ujmowane w rejestrach podatku VAT.

W Urzędzie prowadzi się rejestry VAT dla operacji gospodarczych, gdzie podatek VAT podlega odliczeniu, lub stawka podatku wynosi 0%. W przypadku tych zdarzeń gospodarczych wszystkie dane dotyczące dowodu księgowego, wymagane zapisami ustawy o rachunkowości, w części dotyczącej zapisu księgowego są spełnione (zrzut ekranu w załączeniu). Dotyczy to również dokumentów wylosowanych do próby wydatków. Z informacji uzyskanych od firmy UNISOFT wynika, że nie ma możliwości zmiany nazwy pól lub zwiększania ich ilości – jest to „część integralna ogólnopolskiego programu finansowo-księgowego” i nie podlega w tym zakresie zmianom. Jedyną możliwością, według autora programu, jest ewidencjonowanie wszystkich dowodów księgowych przez dodatkowy rejestr „faktur nievatowskich” istniejący w programie, jednakże z uwagi na konieczność powiązania go z modułem rozrachunków niezbędna jest modyfikacja w tym zakresie, dokonana przez UNISOFT. Zobowiązujemy się do ewidencjonowania od 01 stycznia 2017 roku dowodów księgowych zgodnie z zapisami ustawy o rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 486, 489-490)

W toku kontroli Urząd uzupełnił zapisy księgowe z roku 2017 w zakresie obligatoryjnych dat, o których stanowi art. 23 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o rachunkowości. Zapisy w ewidencji księgowej roku 2016 pozostały bez zmian.

(dowód: akta kontroli str. 540)

9. Urząd zawarł dwie umowy zlecenia⁶⁶ na wykonanie w 2016 r. prac w zakresie codziennej obsługi i sprawdzania stanu technicznego trzech samochodów służbowych (polegających

⁶⁵ Zapis księgowy powinien zawierać: 1) datę dokonania operacji gospodarczej; 2) datę dowodu, jeżeli różni się ona od daty dokonania operacji; 3) datę zapisu.

⁶⁶ Wydatek z wylosowanej próby - poz. 93, wynagrodzenia z § 4170. Jedna umowa na kwotę 500 zł, a druga na kwotę 1.000 zł (brutto miesięcznie). Roczny ich koszt wynosił 18.000 zł (6.000 zł + 12.000 zł).

m.in. na kontrolowaniu i utrzymaniu we właściwym stanie ciśnienia powietrza w ogumieniu, działania hamulców, oświetlenia, poziomu płynów eksploatacyjnych i oleju, stanu paliwa, utrzymaniu w czystości szyb, reflektorów i lamp, wnętrza samochodu i nadwozia), a także w zakresie kontrolowania terminu badań technicznych, prowadzenia na bieżąco kart drogowych zużycia paliwa, czasu pracy oraz przejechanego kilometrażu. Umowy te zawarto z dwoma pracownikami zajmującymi stanowisko kierowcy (w Wydziale Zaopatrzenia i Transportu Samochodowego w Urzędzie), mimo że do zakresu czynności służbowych obu kierowców należało m.in.: utrzymywanie pojazdów w czystości i sprawności eksploatacyjnej, dbanie o dokumentację pojazdu, wykonywanie obsługi codziennej, prowadzenie na bieżąco kart drogowych zużycia paliwa, czasu pracy oraz przejechanego kilometrażu.

(dowód: akta kontroli str. 219, 838-844)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił: *samochody, na obsługę których zostały zawarte umowy zlecenia w dniu 04.01.2016 r., są w dyspozycji wydziałów i komórek organizacyjnych innych niż Wydział Zaopatrzenia i Transportu. Pan (...) oraz Pan (...) mają pod opieką samochody inne niż te, które były objęte umową zleceniem, a którymi kierują na co dzień w Urzędzie i ponoszą za nie odpowiedzialność jako ich kierowcy. Samochody: (...) były w dyspozycji innych wydziałów i komórek organizacyjnych, których pracownicy nie są zatrudnieni na etacie kierowcy, a mają upoważnienie do kierowania pojazdem służbowym, gdyż specyfika ich pracy wymaga mobilności. Sytuacja taka wymusza na Wydziale Zaopatrzenia i Transportu, który jest odpowiedzialny za funkcjonowanie środków transportu w Urzędzie, zabezpieczenie opieki eksploatacyjnej tych pojazdów. W 2016 r. do kierowania samochodem (...) upoważnionych było 9 osób (...), samochodem (...) 25 osób (...), samochodem (...) 26 osób.*

(dowód: akta kontroli str. 740, 747-748, 763, 845-847)

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu jednym z zadań Wydziału Zaopatrzenia i Transportu było gospodarowanie środkami transportu lądowego w celu zaspokojenia potrzeb Urzędu, a do zadań Oddziału Transportu Samochodowego należało m.in.: centralne dysponowanie taborem samochodowym w celu zaspokojenia potrzeb transportowych Urzędu, prowadzenie dokumentacji związanej z ruchem i eksploatacją pojazdów, dotyczącej rozliczania zużycia paliw oraz przebiegu i wykorzystania pojazdów pod względem kilometrażu, czasu i tonażu, prowadzenie stałej dokumentacji pojazdu, sprawowanie nadzoru technicznego oraz kontrola eksploatacji pojazdów samochodowych w terenie.

Ponadto dokumenty OT (przyjęcie środka trwałego) wskazują, że „miejscem użytkowania” dwóch samochodów był Oddział Transportu, a osobami materialnie odpowiedzialnymi za te środki transportu byli obaj pracownicy zajmujący stanowisko kierowcy. Natomiast „miejscem użytkowania” trzeciego samochodu był Inspektorat Bezpieczeństwa Żeglugi, ale osobą materialnie odpowiedzialną za pojazd był inny pracownik⁶⁷.

(dowód: akta kontroli str. 843-844, 848-852)

10. Kontrola wykazała, że cztery aktywa trwale Urzędu nie posiadały określonej wartości środka trwałego⁶⁸. W informacji o stanie mienia, złożonej MG MiŻS przez Urząd za 2016 r., w zakresie wodnych budowli inżynierskich utrzymywanych przez Urząd wyszczególniono cztery pozycje budowli, które nie posiadały wartości inwentarzowej, tj.:

- tor wodny Zatoka Pomorska – Szczecin o długości 128,15 km,
- tory wodne w porcie Szczecin (Kanał Grabowski i Odra Zachodnia) o długości 2,44 km,
- tory wodne do portów Dziwnów, Kamień Pomorski, Lubin-Zalesie, Mrzeżyno, Stepnica, Trzebież, Wolin o długości 112,10 km,
- Kanał Policki i Kanał Wietlina o długości 8,47 km.

(dowód: akta kontroli str. 403-411)

Zgodnie z ustawą o rachunkowości (art. 4 ust. 1 i 3) rachunkowość jednostki obejmuje m.in. wycenę aktywów oraz sporządzanie sprawozdań finansowych, a w sprawozdaniach tych wykazuje się wartość aktywów (w tym środków trwałych), rozumianych jako kontrolowane przez jednostkę zasoby majątkowe o wiarygodnie określonej wartości, powstałe w wyniku przeszłych zdarzeń, które spowodują w przyszłości wpływ do jednostki

⁶⁷ P.o. Głównego Inspektora w Inspektoracie Bezpieczeństwa Żeglugi.

⁶⁸ Wartość określono dla toru podejściowego Nowe Warpno – Alwarp (1,85 km) w wysokości 1.036,8 tys. zł i toru wejściowego do Portu Zewnętrzny w Świnoujściu (1,47 km) w wysokości 69.935,8 tys. zł.

korzyści ekonomicznych (art. 3 ust. 1 pkt 12 i 15). W sprawozdaniu finansowym jakim jest bilans wykazuje się stany aktywów i pasywów na dzień kończący bieżący i poprzedni rok obrotowy (art. 46 ust. 1). Księgi rachunkowe obejmują zbiory zapisów księgowych, które tworzą m.in. wykaz składników aktywów i pasywów (art. 13 ust. 1). Księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty (art. 24 ust. 2).

Dyrektor Urzędu wyjaśnił: *aktywa trwałe zgłoszone do ewidencji majątkowej Urzędu w sposób formalny i udokumentowany przez właściwe komórki Urzędu, posiadają swój ściśle określony numer inwentarzowy (zgodnie z odpowiednimi klasyfikacjami) oraz określoną wartość inwentarzową, wynikającą z przedłożonej dokumentacji. (...) Urząd użytkuje ponadto tory wodne, które nie są ujęte w ewidencji majątkowej. (...) Są to poniemieckie wykopy w dnie, położone w obszarze akwenów, które zostały przejęte przez Urząd w drodze decyzji administracyjnej bez oszacowania wartości, a które nie są traktowane jako obiekty budowlane. Urząd utrzymuje w/w pozycje, prowadząc prace pogłębiarskie zapewniające odpowiednią ich funkcjonalność. Wycenienie wymienionych torów wodnych byłoby bardzo skomplikowane i kosztowne i dlatego takie działania nie były podejmowane. Ich obecna wycena metodą odtworzeniową nie oddawałaby ich realnej wartości i byłaby wartością czysto abstrakcyjną, a nie są to obiekty budowlane w rozumieniu przepisów prawa budowlanego⁶⁹.*

(dowód: akta kontroli str. 486, 489, 494)

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich Najwyższa Izba Kontroli sformułowała uwagi:

1. W zamówieniu publicznym, znak: DBM-II-461/7/25/16, PO-II-375/ZZP-3/02/16 („Uzupełniające prace czerpalno – refulacyjne w 2016 r.”), Urząd zlecił prace „uzupełniające” na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy Pzp wskazując w uzasadnieniu, że udziela się „zamówień uzupełniających stanowiących nie więcej niż 50% wartości zamówienia podstawowego, polegających na powtórzeniu tego samego rodzaju zamówień przewidzianych w ogłoszeniu o zamówienie podstawowe (...)” mimo, że art. 67 ust. 1 pkt 6 w brzmieniu przywołanym wyżej obowiązywał do 27.07.2016 r., a postępowanie wszczęto 29.07.2016 r.⁷⁰ W wyniku postępowania o zamówienie w trybie z wolnej ręki Urząd zawarł 05.08.2016 r. nową umowę z wykonawcą na kwotę 4.772.521 zł brutto⁷¹ (VAT 0%).

(dowód: akta kontroli str. 234-237)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił: *zamówienie publiczne udzielono w trybie z „wolnej ręki” zgodnie z regulacjami sprzed nowelizacji ustawy Pzp tj. obowiązującymi do 27.07.2016 r., stanowi to niewątpliwie uchybienie mając na względzie art. 19 ust. 3b ustawy z dnia 22.06.2016 r. o zmianie ustawy Pzp oraz niektórych innych ustaw, nie miało jednak wpływu na wysokość środków publicznych wydatkowanych przez Urząd. Art. 19 ww. ustawy przewiduje, że zamawiający może udzielić zamówień uzupełniających do 50% wartości zamówienia podstawowego w drodze zmiany umowy podstawowej, tymczasem zamawiający udzielił zamówienia w trybie zawarcia nowej umowy. Należy jednak stwierdzić, że skutek prawny zarówno przy zmianie umowy jak i przy zawarciu nowej jest tożsamy. Zarówno w stanie prawnym sprzed i po nowelizacji łącznie można było wydatkować nie więcej niż 50% wartości zamówienia podstawowego.*

(dowód: akta kontroli str. 439, 449)

W ocenie NIK uzasadnienie wyboru trybu postępowania o zamówienie publiczne nie wypełniało przesłanek art. 67 ust. 1 ustawy Pzp, a przepisy art. 19 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych

⁶⁹ W załączeniu przedłożono kserokopie decyzji o przekazaniu w trwały zarząd działek, na których znajdują się poszczególne odcinki torów wodnych.

⁷⁰ Datą wszczęcia postępowania w trybie z wolnej ręki jest data przesłania wykonawcy zaproszenia do negocjacji.

⁷¹ Kwota poniesionych wydatków w 2016 r. wyniosła 4.508.261 zł. Wynagrodzenie uzależnione było od ilości urobku. Ilość urobku (szacunkowa) – 130.754 m³. Termin wykonania 10.10.2016 r. Ilość urobku rozliczona – ogółem: 123.514 m³.

ustaw⁷², z uwagi na okoliczności, tj. datę wszczęcia postępowania i datę zawarcia nowej umowy, nie miały zastosowania.

2. Kontrola wykazała, że Pani H. Sz., kierownik komórki pn. Zespół ds. Zamówień Publicznych w Urzędzie, jest małżonką Prezesa Zarządu Spółki z o.o., która w badanym roku (2016) wykonała 10 zamówień o wartości nieprzekraczającej 30.000 euro oraz jedno zamówienie publiczne o wartości szacunkowej powyżej 30.000 euro, tj. w wyniku przystąpienia do przetargu⁷³.

(dowód: akta kontroli str. 238-277, 812-828)

Na pytanie w jaki sposób zapewniono i jakie działania podjęto, by przygotowanie i przeprowadzenie postępowania odbyło się z zachowaniem wymogów art. 7 ust. 1-2 ustawy Pzp Dyrektor Urzędu wyjaśnił m.in.:

- 1) *pracownicy Zespołu ds. Zamówień Publicznych systematycznie biorą udział w szkoleniach z zakresu prawa zamówień publicznych;*
- 2) *w każdym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w trybie ustawy Pzp, pracownicy Zespołu biorący udział w postępowaniu (...) składają oświadczenia w zakresie istnienia, bądź nie istnienia przesłanek wyłączających ich z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego;*
- 3) *na podstawie polecenia Naczelnika Wydziału Prawno-Organizacyjnego, przekazanego w 2002 r. Pani H. Sz. i pozostałym pracownikom Zespołu ds. Zamówień Publicznych (ponawianego przy zachodzących zmianach personalnych w Zespole), Pani H. Sz. nie bierze udziału w udzielaniu zamówień publicznych, które dotyczą jednostek pływających. Zgodnie z wydanym poleceniem, stosowaną i przestrzeganą zasadą w Zespole jest, że Pani H. Sz. nie uczestniczy na żadnym etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w postępowaniach, których przedmiotem są jednostki pływające, tj. ani na etapie przygotowania, ani też prowadzenia postępowania. Dowód w powyższej sprawie stanowią akta postępowań;*
- 4) *w kartach obowiązków pracowników wskazane są ich uprawnienia i obowiązki oraz określone podstawowe przepisy, których znajomość i przestrzeganie jest wymagane na danym stanowisku, co zapewnia, że pracownicy znają przepisy i zasady udzielania zamówień publicznych;*
- 5) *sprawowany jest bieżący nadzór nad udzielaniem zamówień publicznych przez pośrednich i bezpośrednich przełożonych oraz przeprowadzana pośrednio lub bezpośrednio kontrola udzielanych zamówień publicznych przez audyt i kontrolę wewnętrzną;*
- 6) *wydane zostały wewnętrzne unormowania, w tym Regulamin udzielania zamówień publicznych, który m.in. zobowiązuje wszystkich pracowników do przestrzegania przepisów ustawy Pzp (w tym obowiązku (...)) zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców);*
- 7) *prowadzone postępowania są jawne, co umożliwia kontrolę społeczną oraz daje możliwość skorzystania przez zainteresowanych z różnych instrumentów prawnych, w tym środków ochrony prawnej.*

(dowód: akta kontroli str. 439, 446-448, 477-479)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z Regulaminem udzielania zamówień publicznych w UMS⁷⁴, zamówienia realizowane były w Urzędzie na podstawie planów rzeczowo-finansowych oraz planu zamówień, który zawierał wartość szacunkową zamówienia oraz wartość zamówienia brutto i przekazywany był do Zespołu ds. Zamówień (§ 2 ust. 3, § 4 ust. 1-7). Wnioski o udzielenie zamówienia (z dołączoną notatką o wartości szacunkowej zamówienia) należało składać do Zespołu ds. Zamówień, który dodatkowo prowadził rejestr wniosków (§ 6 ust. 4-6, § 9 ust. 1, 4). Plan zamówień oraz rejestr wniosków, z racji pełnionej przez Panią H. Sz. funkcji kierownika Zespołu, nie były dokumentami tajnymi.

Zgodnie z art. 68 ust. 2 pkt 5 i 7 ustawy o finansach publicznych celem kontroli zarządczej jest zapewnienie m.in. przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania oraz zarządzanie ryzykiem.

⁷² Dz.U. poz. 1020.

⁷³ W 2016 r. Urząd zapłacił Spółce za wykonane usługi łącznie 698.943 zł (zgodnie z wydrukiem z konta kontrahenta 201-427-40000483). Ponadto w 2016 r. zlecił Spółce wykonanie naprawy za kwotę 80.090 zł, która uregulowana została bezpośrednio przez towarzystwo ubezpieczeniowe (16.01.2017 r.).

⁷⁴ Załącznik do zarządzenia wewnętrznego nr 6 Dyrektora UMS z dnia 3 lutego 2016 r.

Zdaniem NIK analiza obowiązujących w UMS procedur wskazuje na możliwość wystąpienia konfliktu interesów, tj. sytuacji, w której urzędnik nie gwarantuje bezstronności, ponieważ znajduje się w sytuacji podwójnej lojalności wobec interesu publicznego oraz prywatnego. Ponadto zagrożenie konfliktem interesów mogło powstać z uwagi na fakt, że pracownicy Zespołu ds. Zamówień podejmowali decyzje na rzecz osób powiązanych osobiście z przełożonym (Kierownikiem Zespołu).

(dowód: akta kontroli str. 819-828)

3. W budżecie zadaniowym, dla zadania „Transport morski i żegluga śródlądowa” w latach 2014-2016 miernikiem był „udział długości infrastruktury zapewniającej dostęp do portów od strony morza, dla której podjęto działania służące zwiększeniu dostępności i poprawie jakości (budowa, przebudowa, remont) w ogólnej długości infrastruktury zapewniającej dostęp do portów od strony morza w danym roku (w mb/mb)”. Miernik w założeniu prezentuje stopień realizacji celu, przedstawiając udział prac inwestycyjnych (wydatki majątkowe) oraz utrzymaniowych (wydatki bieżące) związanych z infrastrukturą zapewniającą dostęp do portów od strony morza. Osiągana w kolejnych latach wartość miernika może mieć charakter zmienny, tj. na przemian rosnący i malejący, w zależności od planowanego zakresu rzeczowego prac o różnej kosztowności. Wykonując mniejszy zakres prac związanych z infrastrukturą o większej kosztowności wartość miernika będzie niższa, natomiast większy zakres o mniejszej kosztowności skutkować będzie przyrostem jego wartości, ponieważ zwymiarowany jest on poprzez jednostkę długości (mb/mb). Ponadto zakres wykonanych prac pogłębiarskich i czerpalnych na torach wodnych mierzy się w „m³” wydobytego urobku, a jednostką przewidzianą w mierniku budżetu zadaniowego dla ww. zadania (oraz np. dla działania 19.3.5.1.) jest „mb” (zatem w jednym przypadku chodzi o objętość, a w drugim o długość).

(dowód: akta kontroli str. 286-312, 324)

W sprawie „przeliczania” wykonania miernika w 2016 r. Dyrektor Urzędu wyjaśnił: *wartość miernika dla działania 19.3.5.1 (długość wybudowanych, przebudowanych oraz wyremontowanych torów wodnych w ciągu roku) prezentuje wyłącznie długość torów wodnych i podejściowych do portów, na jakiej prowadzone były prace pogłębiarskie i czerpalne. Nadmieniam, że przedmiotowy miernik osiągnął w 2016 r. wartość 40.172 mb. Nie ma bezpośredniego związku i nie można używać jakiegokolwiek przelicznika pomiędzy ilością wydobytego urobku, a długością pogłębionego toru wodnego, ponieważ ilości urobku niezbędne do wyczerpania na poszczególnych odcinkach (kilometrach) toru wodnego różnią się znacznie z uwagi na zróżnicowane warunki osadzania się osadów na dnie toru. Co więcej, w każdym roku te ilości też są różne. W trakcie prac dokumentuje się zarówno ilość wybranego urobku, jak i - niezależnie - długość pogłębionych odcinków toru.*

W sprawie ewentualnego wpływu dążenia do wykazania większej ilości metrów bieżących dla ww. zadania i działania na wykonywanie prac pogłębiarskich, które mogłyby nie zapewnić odpowiedniej głębokości toru wodnego Dyrektor Urzędu wyjaśnił: *podstawowe i jedyne znaczenie dla określenia zakresu prac pogłębiarskich i czerpalnych na torach wodnych podejściowych do portów ma bezpieczeństwo żeglugi i zapewnienie dostępu do portu dla statków o maksymalnych parametrach. Ilość wykonanych prac czerpalnych powinna teoretycznie zależeć od potrzeb w tym zakresie, jednak faktycznie zależy ona wyłącznie od wielkości przyznanych środków finansowych i nie było jeszcze sytuacji, gdy wystarczało ich – niezależnie od wartości miernika planowanej w budżecie zadaniowym - na pełne zaspokojenie potrzeb wynikających z przeprowadzanych pomiarów hydrograficznych. Dobór odcinków do pogłębiania dokonywany jest więc tak, aby - niezależnie od spodziewanej osiągniętej wartości miernika - zoptymalizować prace i osiągnąć maksymalnie bezpieczne warunki żeglugi na torze w sytuacji ograniczonych środków.*

(dowód: akta kontroli str. 543, 551-552, 600-601)

4. W latach 2014-2016 Urząd realizował działanie pn. „Zagospodarowanie przestrzenne polskich obszarów morskich”⁷⁵, którego celem było „zapewnienie opracowania planu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich”. W 2014 r. wydatki na ten cel⁷⁶ i działanie wyniosły 2.514.543,28 zł, w 2015 r. 2.492.353,96 zł, w 2016 r. 56.757,24 zł.

⁷⁵ 19.3.5.2 w 2014 i 2015 r., 19.3.1.2 w 2016 r.

⁷⁶ W 2014 r. celem było „wprowadzenie i zapewnienie ładu przestrzennego w polskich obszarach morskich”.

Mimo wydatkowania tych środków w żadnym roku budżetowym nie wykazano wykonania miernika określonego jako „wskaźnik liczby zrealizowanych i rozpoczętych etapów do ogólnej liczby etapów opracowania planu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich (w %)”.

(dowód: akta kontroli str. 286-312, 324-325)

W sprawie stanu i efektów realizacji tego działania w latach 2014-2016 oraz przyczyn zerowego wykonania miernika w tym okresie Dyrektor Urzędu wyjaśnił: *od 2014 r. sprawozdawczość w zakresie miernika dotyczącego zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich prowadzi Urząd Morski w Gdyni, koordynujący całość prac dotyczących przedmiotowego działania. W latach 2014-2015 obowiązywała klasyfikacja zadaniowa, gdzie działanie 19.3.5.2 „Zagospodarowanie przestrzenne polskich obszarów morskich” dotyczyło wydatków ponoszonych przez Urząd Morski w Szczecinie w zakresie całej działalności związanej z gospodarką przestrzenną – miernik był planowany i wyliczany tylko w Urzędzie Morskim w Gdyni. W 2016 r. klasyfikacja zadaniowa uległa zmianie i zadania z zakresu gospodarki przestrzennej Urzędu ujmowane były w działaniu 19.3.2.6 „Administracja morska”, natomiast w działaniu 19.3.1.2 „Zagospodarowanie przestrzenne polskich obszarów morskich” ujmowane są tylko wydatki realizowanych projektów w ramach PO Wiedza Edukacja i Rozwój – miernik jest ustalany i wyliczany w Urzędzie Morskim w Gdyni.*

(dowód: akta kontroli str. 739, 742, 749)

NIK zwraca uwagę na celowość klasyfikowania i wykazywania wydatków poniesionych w ramach ww. działania w UMS, z jednoczesnym wskazaniem co najmniej częściowej realizacji miernika w jednostce, która wydatki poniosła. Ponadto wyliczenie wartości miernika przez Urząd Morski w Gdyni nie gwarantuje właściwej wartości miernika (istnieje ryzyko jego zawyżenia, ponieważ opierać się może na kwocie wydatków poniesionych przez wszystkie urzędy morskie).

5. NIK zwraca uwagę na odpowiednie sformułowanie miernika wykorzystywanego w działaniu pn. „Bezpieczeństwo żeglugi”⁷⁷ realizowanego w latach 2014-2016. Celem działania było „zapewnienie działań służących bezpiecznej żegludze statków”, a miernikiem „Liczba wypadków i incydentów morskich podczas zawinięć statków do portów morskich”. Wykonanie tego miernika w roku 2014 i 2015, czyli liczba wypadków, wyniosła odpowiednio 25 i 16. Dla 2016 r. założono w planie, że liczba ta wyniesie 10 (wypadków było 21). Zdaniem NIK wypadki mające miejsce w 2016 r. nie były skutkiem niezapewnienia bezpiecznej żeglugi podczas zawinięć do portów.

(dowód: akta kontroli str. 286-312, 324-325, 811)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił: *(...) pomimo założenia skutecznego i efektywnego zarządzania przez administrację morską, ich ostateczna liczba nie jest jednak do końca zależna od Urzędu. Natomiast w zestawieniu z łączną liczbą zawinięć, bezkolizyjne wejścia i wyjścia do/z portów stanowią od lat ponad 99,5% wszystkich operacji, co jest wartością planowaną jako wartość miernika podzadania 19.3.2., tj. wskaźnik bezpiecznych zawinięć statków do portów w danym roku (w %). Urząd Morski w Szczecinie sygnalizował, że miernik liczby wypadków i incydentów na polskich obszarach morskich nie jest miernikiem właściwie charakteryzującym skuteczność i efektywność działań Urzędu. Końcowa liczba tego typu zdarzeń w danym okresie jest wypadkową wielu okoliczności, na które Urząd w znacznej mierze nie ma wpływu.*

(dowód: akta kontroli str. 740, 744, 750)

Ponadto Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że *(...) wszystkie mierniki i ich nazewnictwo są ostatecznie definiowane na szczeblu ministerialnym, w dotychczasowej praktyce Urzędowi pozostawiano jedynie bardzo krótkie terminy na konsultację ustalanych rozwiązań.*

(dowód: akta kontroli str. 552)

⁷⁷ W latach 2014 – 2015 „Bezpieczeństwo żeglugi statków morskich i śródlądowych”.

3. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez UMS rocznych sprawozdań za 2016 r.:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach kontrolowanej jednostki były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, czym prawidłowo zrealizowano wniosek pokontrolny NIK z kontroli budżetowej przeprowadzonej w 2011 r. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 44-138, 154-167, 286-288, 313-316, 341-387, 961-971)

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

V. Wnioski

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 Kontroli⁷⁸ wnosi o:

1. Wzmoczenie nadzoru w zakresie realizacji wydatków budżetowych, w szczególności niedopuszczanie do:
 - a) dokonywania zmiany warunków umowy bez zachowania formy pisemnej,
 - b) sporządzania aneksów zmieniających zapisy umowy niezgodnie z jej warunkami,
 - c) wypłacania całości wynagrodzenia określonego w umowie przed faktycznym wykonaniem wszystkich robót,
 - d) nieterminowego regulowania zobowiązań Urzędu i zapłaty odsetek z tego tytułu,
 - e) dokonywania opłat za trwały zarząd nieruchomości oraz podatek od nieruchomości, dotyczących zobowiązań kolejnego roku budżetowego.
2. Dochodzenie wypłaty odszkodowania za wszystkie koszty poniesione przez Urząd, w związku ze zleceniem napraw w ramach gwarancji ubezpieczyciela.
3. Bieżące ujmowanie w ewidencji księgowej wartości środków trwałych uzyskanych w wyniku zakończenia robót inwestycyjnych.
4. Zaniechanie zawierania z pracownikami Urzędu umów zleceń na realizację zadań należących do ich obowiązków służbowych, w szczególności objętych zakresami czynności.
5. Ustalenie i ujęcie w księgach wartości wszystkich środków trwałych Urzędu.

⁷⁸ Dz.U. z 2017r. poz. 524.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 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.

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

29 marca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontroler

Sylwia Krawczyk
Główny specjalista kontroli państwowej