



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA – 4101-019-01/1014

P/14/057

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62

lwa@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

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 Warszawie
Kontrolerzy	Kontrolę na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ przeprowadził: Grzegorz Kapela, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91749 z 10 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej, ul. Zarzecze 13B, 03-194 Warszawa ²
Kierownik jednostki kontrolowanej	Leszek Bagiński, dyrektor RZGW od 17 stycznia 2002 r. do 17 listopada 2014 r. Zgodnie z § 5 ust. 1 regulaminu organizacyjnego RZGW ³ od 18 listopada 2014 r. jednostką kieruje Zastępca Dyrektora ds. Administracyjno-Prawnych Małgorzata Moś. (dowód: akta kontroli tom I str. 3-4, 27, 263-265)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej zadań dofinansowanych z rezerwy celowej, utworzonej w budżecie państwa na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴, w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2014 r.⁵

Uzasadnienie oceny ogólnej

Na negatywną ocenę działań RZGW miały wpływ głównie następujące ustalenia kontrolne:

1. Niewystępowanie do połowy 2013 r. do Ministra Finansów o zapewnienie finansowania zadań, pomimo że system finansowania realizacji przez państwowe jednostki budżetowe zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków z rezerwy celowej budżetu państwa obowiązywał od 2011 r. Złożenie pierwszych wniosków do Ministra Finansów dopiero w lipcu 2013 r. było główną przyczyną wstrzymania realizacji zadań o wartości 35 221 tys. zł⁶.
2. Zaciągnięcie w 2013 r. zobowiązań finansowych na łączną kwotę 5 616,8 tys. zł na realizację 10 zadań, co było niezgodne z art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷. RZGW zawarł umowy z wykonawcami robót pomimo braku środków na ten cel w planie finansowym lub braku decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania zadań.

¹ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

² Dalej RZGW lub Zarząd.

³ Regulamin Organizacyjny Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie wprowadzony zarządzeniem dyrektora RZGW nr 57/2013 z 27 września 2013 r.

⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁶ Różnica wartości wynikających z harmonogramów realizowanych zadań w styczniu i grudniu 2013 r.

⁷ Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

3. Złożenie po terminie wyznaczonym przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁸ 20 wniosków o dofinansowanie zadań w 2013 r.
4. Niedostateczne zabezpieczenie swoich praw w zawartej z wykonawcą umowie na wykonanie zadania *Weryfikacja i aktualizacja danych dotyczących ujęć wód podziemnych na obszarze administrowanym przez RZGW*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie RZGW do realizacji zadań dofinansowanych z rezerwy celowej

W latach 2013-2014 (I półrocze) RZGW realizował zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, dofinansowane przez Narodowy Fundusz i wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej⁹ – środkami z rezerwy celowej budżetu państwa poz. 59 – na podstawie 62 umów, w tym 41 zawartych przed 2013 r. Kwota dofinansowania określona w harmonogramach rzeczowo-finansowych, stanowiących załącznik do zawartych umów dofinansowania, w okresie objętym kontrolą ulegała znacznym zmianom. W styczniu 2013 r. wynosiła łącznie 48 797 tys. zł a w grudniu 2013 r. – 13 575,9 tys. zł. W 2014 r. zmniejszyła się z 54 748,8 tys. zł w styczniu do 42 868,2 tys. zł w czerwcu. Znaczne zmniejszenie wartości realizowanych w 2013 r. zadań spowodowane było głównie niezapewnieniem ich finansowania środkami z rezerwy celowej.

(dowód: akta kontroli tom I str. 127-147, 195-204, 252-262)

Zarządzeniem Dyrektora RZGW¹⁰ od 9 maja 2012 r. zostały wprowadzone procedury w zakresie utrzymania wód i urządzeń wodnych. Określają one zadania komórek organizacyjnych Zarządu na etapie zgłaszania, planowania, przygotowania i realizacji zadań finansowanych z rezerwy celowej. W procedurach określone zostały terminy realizacji poszczególnych czynności oraz wzory dokumentów, służące ujednoliceniu zasad postępowania przy realizacji zadań. Ponadto na podstawie art. 68 ust. 2 pkt 7 ustawy o finansach publicznych w RZGW wprowadzone zostały procedury zarządzania ryzykiem¹¹, obejmujące kwestie związane z nadzorem nad realizacją zadań finansowanych z rezerw celowych. Do 9 maja 2012 r. w RZGW brak było udokumentowanej procedury opracowywania planu zadań finansowanych z rezerwy celowej budżetu państwa¹².

(dowód: akta kontroli tom I str. 12-137)

Przygotowania do realizacji poszczególnych zadań rozpoczynano od zbierania potrzeb inwestycyjnych i remontowych ich weryfikacji, w trakcie corocznych przeglądów eksploatacyjnych rzek i urządzeń wodnych, a następnie ustalano źródło finansowania i zgłaszano projekt do dofinansowania w Narodowym Funduszu lub wfośigw. Koszty zadań były szacowane po dokonanych oględzinach i uściśleniu lokalizacji. Do szacunku przyjmowano poniesione koszty przy realizacji zadania o podobnym zakresie rzeczowym, uwzględniając wzrost cen oraz aktualne oferty rynkowe. Dopiero po zawarciu umowy dofinansowania opracowywano dokumentację projektu i na podstawie przedmiaru robót tworzony był tzw. „kosztorys inwestorski”

(dowód: akta kontroli tom I str. 205-209)

⁸ Zwany dalej NFOŚiGW lub Narodowym Funduszem.

⁹ Dalej wfośigw lub fundusz wojewódzki.

¹⁰ Zarządzenie dyrektora RZGW nr 29/2012 z 9 maja 2012 r.

¹¹ Zarządzenie dyrektora RZGW nr 85/2012 z 20 grudnia 2012 r.

¹² Potrzeby w zakresie wydatków zgłaszane były przez Zarządy Zlewni i inne komórki merytoryczne do Wydziału Utrzymania Wód i Urządzeń Wodnych i następnie do Wydziału Planowania

W okresie 2013-2014 (I połowa) dwaj pracownicy RZGW wzięli udział w szkoleniu zorganizowanym przez NFOŚiGW w zakresie obsługi generatora wniosku o dofinansowanie¹³. W okresie objętym kontrolą Narodowy Fundusz organizował comiesięczne spotkania robocze z pracownikami RZGW w celu monitorowania procesu realizacji zadań oraz wymiany informacji. Pracownicy RZGW korzystali ze stron internetowych funduszy w celu poszerzenia i aktualizacji wiedzy z zakresu dofinansowania realizowanych zadań.

(dowód: akta kontroli tom I str. 126)

W 2013 r. RZGW wystąpił do NFOŚiGW o dofinansowanie 58 zadań (kontynuowanych oraz nowo rozpoczynanych) na łączną kwotę 77 573,1 tys. zł. Na realizację 19 z tych zadań nie otrzymał dofinansowania¹⁴, głównie z powodu nieterminowego złożenia wniosków. Ponadto wystąpił do wfośigw z 25 wnioskami o dofinansowanie 14 zadań na łączną kwotę 9 377,2 tys. zł. Otrzymał dofinansowanie siedmiu zadań. Cztery z nich, o zasięgu ponad wojewódzkim, dofinansowano równocześnie z kilku wfośigw¹⁵.

W 2014 r. Zarząd wnioskował o dofinansowanie 43 zadań z Narodowego Funduszu na kwotę 83 183,3 tys. zł. Nie otrzymano dofinansowania dla dziewięciu projektów, w tym w pięciu przypadkach z powodu negatywnej oceny formalnej wniosków, a w czterech w związku z brakiem koniecznej do rozpoczęcia robót dokumentacji. RZGW ubiegał się również o dofinansowanie czterech projektów z wfośigw na łączną kwotę 310 tys. zł, na trzy z których uzyskano dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli tom I str. 143-146, 195-196)

W okresie 2013-2014 (I połowa) RZGW realizował 36 zadań wieloletnich, dla których umowy dofinansowania zawierane były w okresach wcześniejszych. Corocznie w terminie do 31 stycznia każdego roku, poprzedzającego rok budżetowy RZGW występował do funduszy o dofinansowanie tych zadań.

W 2013 r. RZGW na podstawie 12 umów dofinansowania, w tym trzech¹⁶ zawartych z Narodowym Funduszem oraz dziewięciu z wfośigw¹⁷, rozpoczął realizację siedmiu zadań finansowanych środkami z rezerwy celowej. W I połowie 2014 r. RZGW rozpoczął realizację dziewięciu zadań dofinansowanych przez Narodowy Fundusz oraz jednego przez wfośigw.

Informacje o przyznaniu dofinansowania RZGW otrzymywał w terminach od 2 do 9 miesięcy z Narodowego Funduszu i od 4 do 8 miesięcy z wfośigw od daty złożenia kompletnego wniosku. Uzupełnień oraz wyjaśnień w zakresie kalkulacji kosztów wykonania zadań wymagało 15 z 22 wniosków o dofinansowanie zadań rozpoczętych w okresie objętym kontrolą. Umowy o dofinansowanie zadań, których realizację rozpoczęto w okresie 2013-2014 (I półrocze) zostały zawarte z odpowiednimi funduszami w terminach od 5 do 11 miesięcy od złożenia kompletnego wniosku.

(dowód: akta kontroli tom I str. 143-146, 195-196, 262-263)

Dyrektor RZGW stwierdził, że od momentu wprowadzenia w 2011 r. nowych zasad i procedur ubiegania się o dofinansowanie zadań z rezerwy celowej nastąpiło

¹³ Szkolenie zostało zorganizowane w grudniu 2013 r.

¹⁴ RZGW zrezygnował z realizacji jednego zadania oraz jeden wniosek uzyskał negatywną ocenę formalną.

¹⁵ Zadania: Identyfikacja oddziaływań zmian poziomów wód podziemnych w regionach wodnych RZGW; Ocena ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych; Weryfikacja i aktualizacja danych dotyczących ujęć wód podziemnych na obszarze administrowanym przez RZGW; Analiza kosztów środowiskowych i zasobowych w regionach wodnych RZGW.

¹⁶ Zadania: Ubezpieczenie rzeki Brok; Program wycinki drzew na obszarach szczególnego zagrożenia powodziowego; Makroniwelacja i rekultywacja Z.W. Sulejów.

¹⁷ Dwa zadania dofinansowane były jednocześnie przez trzy wfośigw oraz jedno przez dwa wfośigw.

znaczne utrudnienie procesu realizacji zadań. Zgodnie z tymi procedurami każda zmiana warunków umowy (nazwa zadania, termin realizacji, koszt zadania lub kwota dofinansowania) wymagała aktualizacji listy zadań rekomendowanych do finansowania przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, zaakceptowania przez Zarząd Narodowego Funduszu, a następnie akceptacji przez Ministra Środowiska. Okazało się to procesem długotrwałym. Przykładowo, zgłoszone w styczniu 2014 r. zmiany umów znalazły się na liście zaakceptowanej przez Ministra Środowiska w czerwcu 2014 r. i w pewnej części już uległy modyfikacji, bądź zdeaktualizowały się (z powodu rozstrzygnięcia przetargów lub otrzymania kosztorysów inwestorskich od wykonawców projektów).

(dowód: akta kontroli tom I str. 6-11)

Ustalone
nieprawidłowości

RZGW nie zachował wyznaczonego przez Narodowy Fundusz terminu do złożenia wniosków o dofinansowanie na 2013 r.¹⁸ Opóźnienie wyniosło jeden dzień roboczy i w związku z tym Zarząd NFOŚiGW nie przyznał dofinansowania dla 17 zadań. W piśmie do Narodowego Funduszu wyjaśniono, że przyczyną opóźnień była konieczność dostosowania wniosków o dofinansowanie do klasyfikacji zadaniowej NFOŚiGW¹⁹.

(dowód: akta kontroli tom I str. 199-203)

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości²⁰ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Realizacja zawartych umów na poszczególne zadania

Opis stanu
faktycznego

W okresie 2013-2014 (I połowa) zakończono realizację 19 zadań, na które uzyskano dofinansowanie ze środków z rezerwy celowej. Dziesięć zadań zrealizowano w terminie określonym w pierwotnej umowie dofinansowania. W sześciu przypadkach termin realizacji został przedłużony o ponad rok od przyjętego w pierwotnej umowie o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli tom I str. 151-152)

W okresie objętym kontrolą nie zrealizowano dwóch zadań dofinansowanych na podstawie umów zawartych z wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska, tj.:

1. Zadania pn. *Ubezpieczenie prawego brzegu rzeki Orzyc w miejscowości Zakliczewo*, ponieważ umowa o dofinansowanie została wypowiedziana przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska w Warszawie, gdyż Zarząd, występując o uruchomienie środków z rezerwy celowej, nie przedłożył dokumentu potwierdzającego rozstrzygnięcie postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego oraz umów zawartych z wykonawcami na realizację zadania publicznego, wymaganego § 3 ust. 4 pkt 2 umowy o dofinansowanie²¹;

(dowód: akta kontroli tom I str. 143-146, tom II str. 1-27)

2. Zadanie pn. *Weryfikacja i aktualizacja danych dotyczących ujęć wód podziemnych na obszarze administrowanym przez RZGW*, ponieważ wykonawca dostarczył²² przedmiot umowy niezgodny z opisem zamówienia. RZGW nie dokonał odbioru pracy i rozwiązał umowę z wykonawcą. Pomimo

¹⁸ Zgodnie z obowiązującą procedurą termin składania wniosków mija 31 stycznia każdego roku poprzedzającego rok budżetowy, w którym rozpoczyna się dofinansowanie zadań, nabór na rok 2013 został dodatkowo przedłużony do 10 lutego 2012 r.

¹⁹ Pisma RZGW Nr: UE-072/02/46/2012 z 13 lutego 2012 r. (data wpływu do NF) i UE-072/02/51/2012 z 24 lutego 2012 r. (data wpływu do Narodowego Funduszu).

²⁰ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

²¹ Pismo Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie z 14 stycznia 2014 r.

²² 11 października 2013 r.

niezrealizowania przedmiotu umowy o wartości 97,2 tys. zł, od wykonawcy nie dochodzono odszkodowania.

(dowód: akta kontroli tom I str. 143-145, tom II str. 337-356)

W okresie objętym kontrolą RZGW wystąpił do funduszy ochrony środowiska z 116 wnioskami o dokonanie zmian w umowach dofinansowania. Zawarto 25 aneksów do umów dofinansowania, a w pozostałych sprawach fundusze przesyłały do RZGW informacje o zaakceptowaniu wnioskowanej zmiany. Spośród 62 umów realizowanych przez RZGW w okresie objętym kontrolą, zmiany wprowadzono do 48 umów, tj. do 77,4%.

Wprowadzenie zmian w umowach w formie aneksu lub akceptacji nowego harmonogramu rzeczowo-finansowego trwało do ośmiu miesięcy od wystąpienia przez RZGW z wnioskiem.

Najdłużej trwało wprowadzenie zmian w umowach dofinansowania zadań:

- *Odbudowa pompowni P₂ i P₃ w obrębie Z.W. Sulejów* od maja 2013 r. do stycznia 2014 r.
- *Odbudowa zapory bocznej jez. Zegrzyńskiego na odcinku Łacha-Kania* od stycznia do sierpnia 2013 r.
- *Odbudowa zapory bocznej jez. Zegrzyńskiego na odcinku Prut-Pułtusk* od stycznia do lipca 2013 r.
- *Odbudowa brzegów i udrożnienie Kanału Jeglińskiego m. Karwik* od stycznia do lipca 2013 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 143-150)

Szczegółowa analiza realizacji trzech zadań o najwyższej wartości dofinansowania wykazała, że harmonogramy rzeczowo-finansowe zakładały sporządzenie niezbędnej dokumentacji a następnie wykonanie robót budowlanych. Uzyskanie pozwoleń na realizację inwestycji lub na budowę trwało do trzech lat od złożenia wniosku o dofinansowanie²³. Wszystkie zadania realizowane były z opóźnieniem w stosunku do terminów określonych w umowach o dofinansowanie. Termin zakończenia dwóch przedsięwzięć został w stosunku do pierwotnego przesunięty o rok, a przy realizacji trzeciego zadania opóźnienia dotyczyły poszczególnych etapów ujętych w harmonogramie rzeczowo-finansowym:

- *Odbudowa zapory bocznej jez. Zegrzyńskiego na odcinku Prut-Pułtusk*, wartość dofinansowania 9 465 tys. zł – termin zakończenia prac przesunięto z 30 listopada 2015 r. na 30 listopada 2016 r., a roboty budowlane, które miały się rozpocząć w II kwartale 2013 r., do końca I półrocza 2014 r. nie zostały rozpoczęte;
- *Odbudowa brzegów i udrożnienie Kanału Jeglińskiego m. Karwik*, wartość dofinansowania 6 000 tys. zł – termin zakończenia prac przesunięto z 30 listopada 2014 r. na 30 listopada 2015 r., a roboty budowlane, które miały się rozpocząć w III kwartale 2013 r. a do końca I półrocza 2014 r. nie zostały rozpoczęte.
- *Odbudowa zapory bocznej jez. Zegrzyńskiego na odcinku Łacha-Kania*, wartość dofinansowania 8 676 tys. zł – roboty budowlane miały się rozpocząć w III kwartale 2013 r., tymczasem przetarg na wykonanie tych prac został rozstrzygnięty w maju 2014 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 143-146, tom II str. 28-222)

Dyrektor RZGW podał w wyjaśnieniach, że: *przed złożeniem wniosku o dofinansowanie do funduszy nie posiada pozwolenia na budowę dla zadania, którego realizacja rozpoczyna się od dokumentacji projektowej. Dopiero po*

²³ *Łacha-Kania* od kwietnia 2011 r. do listopada 2013 r., *Prut-Pułtusk* od kwietnia 2011 r. do marca 2014 r., *Kanał Jegliński* od kwietnia 2011 r. do lutego 2014 r.

opracowaniu projektu i uzyskaniu niezbędnych decyzji administracyjnych istnieje możliwość ubiegania się o pozwolenie na rozpoczęcie robót. Powoduje to opóźnienia wynikające z przedłużającej się procedury uzyskiwania pozwoleń.

(dowód: akta kontroli tom I str. 206-209)

Koszt realizacji projektów w okresie objętym kontrolą ulegał znacznym zmianom. Duże różnice w wartości projektów na poszczególnych etapach wyceny zadań wystąpiły w projektach o najwyższych kwotach dofinansowania pn.:

- *Odbudowa zapory bocznej jez. Zegrzyńskiego na odcinku Prut-Pułtusk* – we wniosku o dofinansowanie 19 800 tys. zł, po sporządzeniu kosztorysu inwestorskiego wzrost o 69,2% (do 33 500 tys. zł), a po przetargu zmniejszenie do 17 430 tys. zł,
- *Odbudowa zapory bocznej jez. Zegrzyńskiego na odcinku Łacha-Kania* – we wniosku o dofinansowanie 11 200 tys. zł, po sporządzeniu kosztorysu inwestorskiego wzrost o 71,4% (do 19 200 tys. zł), a po rozstrzygnięciu przetargu spadek do 10 500 tys. zł,
- *Odbudowa brzegów i udroźnienie Kanału Jeglińskiego m. Karwik* – we wniosku o dofinansowanie 11 000 tys. zł, po sporządzeniu kosztorysu inwestorskiego wzrost o 168,2% (29 500 tys. zł), a po rozstrzygnięciu przetargu zmniejszenie do kwoty 13 700,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom II str. 28-222)

Dyrektor RZGW poinformował, że dopiero po opracowaniu dokumentacji projektu, na podstawie przedmiaru robót ustalany jest tzw. „kosztorys inwestorski”, będący podstawą do ustalenia wartości szacunkowej w celu przeprowadzenia przetargu na realizację robót. Wyniki rozstrzygniętych w ostatnich latach przetargów wskazują, że szacunkowe koszty wykonania zadań, podawane we wnioskach o dofinansowanie były zbliżone do najkorzystniejszych ofert.

(dowód: akta kontroli tom I str. 206-209)

Ustalone
nieprawidłowości

W umowie z 24 kwietnia 2013 r. na wykonanie zadania *Weryfikacja i aktualizacja danych dotyczących ujęć wód podziemnych na obszarze administrowanym przez RZGW*, nie zabezpieczono w należyty sposób interesów RZGW, bowiem nie zawarto w niej precyzyjnych zapisów dotyczących odpowiedzialności wykonawcy z tytułu nienależytego wykonania robót, co istotnie utrudnia dochodzenie od wykonawcy odpowiedzialności za nienależyte jej wykonanie.

dowód: akta kontroli tom II str. 348-356)

Kierownik Zespołu Realizacji Inwestycji podał, że *mimo nienależytego wykonania pracy i w konsekwencji rozwiązania umowy, RZGW nie dochodził kar w wysokości 20% wynagrodzenia z powodu błędnego zapisu w umowie.*

(dowód: akta kontroli tom I str. 213-216)

W ocenie NIK brak w umowie zapisów dotyczących kar umownych nie przesądza o możliwości dochodzenia od wykonawcy roszczeń w trybie przepisów postępowania cywilnego.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie

3. Wykorzystanie przez RZGW środków otrzymanych na realizację zawartych umów i ich rozliczenie

Opis stanu
faktycznego

Z realizowanych w okresie objętym kontrolą 62 zadań dofinansowanych środkami z rezerwy celowej w przypadku 10, RZGW zawarł z wykonawcami robót 11 umów, pomimo nieposiadania w dniu zaciągnięcia zobowiązania środków w planie

finansowym lub decyzji o zapewnieniu finansowania zadań o łącznej wartości 5 616,8 tys. zł, co było niezgodne z art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli tom II str. 223-276)

Wnioski do Ministra Finansów o zapewnienie finansowania realizowanych zadań RZGW kierował dopiero od lipca 2013 r. Na 23 złożone wnioski dotyczące 2013 r. w trzech przypadkach Minister Finansów wydał decyzje o zapewnieniu finansowania po upływie od 4 do 5 miesięcy od daty złożenia wniosków. W pozostałych przypadkach RZGW wystąpił o anulowanie złożonych wniosków z powodu zbyt krótkiego okresu na przeprowadzenie postępowań przetargowych i realizację zaplanowanych na 2013 r. robót. W I półroczu 2014 r. Minister Finansów wydał 22 decyzje²⁴ o zapewnieniu finansowania zadań w terminach od 1 do 4 miesięcy od daty złożenia wniosku.

(dowód: akta kontroli tom I str. 153-160)

W okresie objętym kontrolą RZGW wystąpił z 63 wnioskami w sprawie uruchomienia środków z rezerwy celowej na łączną kwotę 42 095,2 tys. zł. Plan finansowy jednostki zwiększany był o kwoty wynikające z decyzji Ministra Finansów, wydawanych w terminach od 1,5 do 7,5 miesiąca od daty złożenia wniosku. Do połowy 2014 r. uruchomiono środki finansowe z rezerwy celowej w łącznej kwocie 34 035 tys. zł, w tym 29 505,3 tys. zł w 2013 r. Wskutek niezrealizowania przez RZGW zaplanowanych na 2013 r. robót kwota dofinansowania została zmniejszona o 53,3% do 13 771,8 tys. zł²⁵. Przyczyną niezrealizowania prac było późne (w II połowie roku) wystąpienie do Ministra Finansów o zapewnienie finansowania zadań. W 2013 r. RZGW sfinansował środkami z celowej wydatki w kwocie 11 941,1 tys. zł. Niewykorzystanie środków w wysokości 1 830,7 tys. zł było efektem niższych od planowanych kosztów realizacji zadań po rozstrzygnięciu postępowań przetargowych. W I półroczu 2014 r. ze środków uruchomionych przez Ministra Finansów w wysokości 4 529,7 tys. zł poniesiono wydatki w kwocie 952,5 tys. zł (21%). Wykorzystanie pozostałych środków planowane jest do końca 2014 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 188-192)

Analiza realizacji trzech zadań o najwyższych kwotach dofinansowania²⁶ wykazała, że wskutek wystąpienia do Ministra Finansów dopiero w lipcu 2013 r., RZGW nie dysponował do końca 2013 r. zapewnieniem finansowania pełnego kosztu ich realizacji. Uniemożliwiło to rozpoczęcie robót budowlanych oraz spowodowało konieczność dokonania korekty polegającej na rezygnacji z uruchomionych w 2013 r. środków z rezerwy celowej w łącznej kwocie 6 578,1 tys. zł, w tym: na zadanie *Łacha-Kania* (1 446 tys. zł), *Pрут-Pułtusk* (4 000 tys. zł), *Kanał Jegliński* (1 132,1 tys. zł). Ponadto kwoty planowane do wykorzystania w 2013 r. ujmowano jednocześnie we wnioskach do Ministra Finansów o zapewnienie finansowania zadań oraz we wnioskach o uruchomienie środków z rezerwy celowej.

W okresie objętym kontrolą RZGW poniósł wydatki w kwocie 20,8 tys. zł na przygotowanie dokumentacji projektowej zadania *Kanał Jegliński*. Otrzymane środki z rezerwy celowej wydatkowane zostały zgodnie z przeznaczeniem, a ich rozliczenia dokonano w terminie uzgodnionym z NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli tom II str. 28-222)

²⁴ Do 30 czerwca 2014 r. RZGW wystąpił do Ministra Finansów z 23 wnioskami o zapewnienie finansowania zadań w 2014 r.

²⁵ RZGW wystąpił w 2013 r. z 25 wnioskami o korektę decyzji Ministra Finansów w sprawie uruchomienia środków z rezerwy celowej.

²⁶ Zadania wyszczególniono na str. 7 niniejszego wystąpienia

Występowały rozbieżności w ujmowaniu wartości zadania²⁷ we wnioskach o uruchomienie środków z rezerwy celowej zgodnie w wymaganiach NFOŚiGW (z dokładnością do groszy) i decyzjach Ministra Finansów (w pełnych zł). Utrudniało to rejestrację wniosków w systemie TREZOR oraz stwarzało konieczność sfinansowania różnicy z innych źródeł (zaokrąglenie w dół) lub przekazania do dyspozycji Narodowego Funduszu nadwyżki, o którą RZGW nie występował (zaokrąglenie w górę). W konsekwencji powstawały utrudnienia w rozliczaniu pobranych zaliczek oraz przy tworzeniu planu finansowego jednostki. W sprawozdaniu z wydatkowania środków z rezerw celowych budżetu państwa za 2013 r. RZGW wykazał w pięciu przypadkach kwoty niewykorzystanych środków od 1 do 40 groszy, co spowodowane było wydaniem decyzji w pełnych złotych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 188-191, tom II str. 357-432)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zaciągnięcie w 2013 r. zobowiązań finansowych na kwotę 5 616,8 tys. zł, przekraczających granice kwot wydatków określonych w planie finansowym, co było niezgodne z art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.
2. Wystąpienie do Ministra Finansów o zapewnienie finansowania zadań w 2013 r. dopiero w drugiej połowie roku, skutkujące brakiem decyzji, co uniemożliwiło realizację zaplanowanych zadań i spowodowało rezygnację z przyznanych środków z rezerwy celowej w wysokości 15 733,5 tys. zł.

Zastępca Dyrektora ds. Ekonomiczno-Finansowych poinformowała, że *początkowo RZGW w Warszawie traktował cywilno-prawną umowę dotacji zawartą pomiędzy RZGW w Warszawie a Narodowym lub Wojewódzkim FOŚiGW, jako zobowiązanie się funduszu do przekazania określonej w umowie kwoty pieniężnej na pokrycie zobowiązań wynikających z realizacji zadania. Postępowanie takie stosowano do czasu zorganizowania 24 czerwca narady z udziałem przedstawicieli Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Ochrony Środowiska, w trakcie którego przedstawiono konieczność posiadania zapewnienia finansowania na realizację zadań.*

(dowód: akta kontroli tom I str. 217-240)

Ocena
częstkowa

NIK negatywnie ocenia zaciągnięcie przez RZGW z naruszeniem art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych zobowiązań finansowych w kwocie 5 616,8 tys. zł oraz dopuszczenie do opóźnienia w sporządzeniu wniosków do Ministra Finansów o zapewnienie finansowania zadań w 2013 r.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o:

- 1) zgłaszanie zadań do dofinansowania w terminach określonych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
- 2) zawieranie w umowach z wykonawcami robót zapisów zabezpieczających interesy RZGW,
- 3) zaciąganie zobowiązań finansowych do wysokości wynikającej z planu finansowego,
- 4) sporządzanie wniosków o zapewnienie finansowania, w terminach umożliwiających realizację zadań.

²⁷ Na przykładzie dokumentacji dotyczącej zadań: *Dorohusk II, Przewóz Stary, Pęczyn*

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 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 Warszawie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, grudnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler
Grzegorz Kapela
główny specjalista k.p.