



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.001.05.2018

P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 22 – Gospodarka wodna przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu.
Jednostka Kontrolowana	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie w Warszawie, ul. Grzybowska 80-82, 00-844 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Przemysław Daca, Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie – od dnia 17 stycznia 2018 r. Poprzednio kierownikiem jednostki do dnia 16 stycznia 2018 r. był Mariusz Gajda, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska, jako Pełnomocnik do spraw organizacji Wód Polskich. Teresa Szczerba, p.o. Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu do dnia 31 grudnia 2017 r. W okresie od dnia 2 stycznia do dnia 16 lutego 2018 r. zajmowała stanowisko Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu. (dowód: akta kontroli str. 63, 2143)
Podstawa prawna	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ (dalej: „ustawa o NIK”).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Magdalena Barzęc, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/65/2018 z dnia 9 lutego 2018 r. 2. Dominik Kosenda, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/64/2018 z dnia 9 lutego 2018 r. 3. Grzegorz Fikus, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/67/2018 z dnia 9 lutego 2018 r. 4. Marcin Kaliński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/66/2018 z dnia 9 lutego 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-9, 2359-2362)

II. Cel i zakres kontroli

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

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

¹ Dz. U. 2017 r. poz. 524.

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

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

- dokonanie analizy wykonania planu dochodów;
- dokonanie analizy stanu należności pozostałych do zapłaty;
- dokonanie analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków;
- kontrola prawidłowości zmian planu finansowego RZGW (dysponenta III stopnia) dokonywanych w trakcie roku budżetowego;
- kontrola prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych;
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw celowych;
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia;
- kontrola wykonania wskaźników produktu i rezultatu w odniesieniu do dwóch projektów finansowanych z budżetu środków europejskich;
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego;
- dokonanie analizy stanu zobowiązań;
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań.

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu² (dalej: „RZGW”) administrował wodami oraz urządzeniami wodnymi, stanowiącymi własność Skarbu Państwa. Wykonywał w szczególności następujące zadania:

- weryfikował wpływ istniejących urządzeń wodnych i udzielonych zgód wodnoprawnych na warunki bytowania i wędrówki gatunków zwierząt wodnych o znaczeniu gospodarczym;
- współuczestniczył w zapewnieniu ochrony ludności i mienia przed powodzią i przeciwdziałaniu skutkom suszy, na poziomie regionów wodnych;
- koordynował realizację inwestycji w regionach wodnych, z wyłączeniem śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym;
- realizował i współdziałał w realizacji działań służących prowadzeniu zrównoważonego gospodarowania wodami.

W 2017 r. RZGW zrealizował dochody w wysokości 5 809,8 tys. zł. Wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 313 364,0 tys. zł, a wydatki z budżetu środków europejskich w kwocie 41 357,2 tys. zł.

² Do dnia 31 grudnia 2017 r. jednostka ta była dysponentem III stopnia w ramach części budżetowej numer 22 – Gospodarka wodna. Z dniem 1 stycznia 2018 r., na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. *Prawo wodne* (Dz. U. poz. 1566), została utworzona państwowa osoba prawna pod nazwą: Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie. RZGW, w związku ze zmianą ustawy *Prawo wodne*, stało się jednostką organizacyjną państwowej osoby prawnej pod nazwą Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie.

Zgodnie z art. 527 ustawy *Prawo wodne*, z dniem wejścia w życie ustawy należności, zobowiązania, prawa i obowiązki Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz regionalnych zarządów gospodarki wodnej, będących państwowymi jednostkami budżetowymi, stają się odpowiednio należnościami, zobowiązaniami, prawami i obowiązkami PGW Wód Polskich.

IV. Ocena³

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że RZGW w 2017 r. realizował plan finansowy wydatków budżetowych w ramach ustalonych limitów w układzie tzw. „tradycyjnym” oraz zadaniowym⁴.

W wyniku objęcia badaniami kontrolnymi próby zrealizowanych przez RZGW wydatków składającej się z 47,2% pozapłacowych wydatków budżetu państwa i 59,4% pozapłacowych wydatków budżetu środków europejskich stwierdzono, że wydatki te poniesiono z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*⁵ (dalej: „*uofp*”) i aktach wykonawczych.

Niezależnie od powyższego, kontrola wykazała, że w przypadku dwóch z trzech zbadanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego doszło naruszeń przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*⁶ (dalej: „*upzp*”), polegających na wyłonieniu wykonawców zamówień wbrew wymogom tej ustawy, co skutkowało wydatkowaniem środków publicznych w łącznej kwocie 542,4 tys. zł brutto (486,0 tys. zł netto).

Ustalenia kontroli wskazują, że w przypadku dwóch wniosków o zmianę planu finansowego wnioskowano o zwiększenie wydatków ze względu na już powstałe zobowiązania wymagalne lub zbliżający się termin płatności tych zobowiązań. Było to niezgodne z art. 44 ust. 3 i art. 46 ust. 1 *uofp*, gdyż brak było zabezpieczenia środków na ten cel w planie finansowym RZGW. Powyższe doprowadziło do powstania zobowiązań wymagalnych, nieterminowego uregulowania zobowiązań, naliczenia odsetek za zwłokę oraz ujęcia wydatków w nieprawidłowych paragrafach klasyfikacji budżetowej w celu uniknięcia opłacania odsetek za zwłokę. Ogółem wartość powstałych zobowiązań wynosiła 479,4 tys. zł.

Jako nieprawidłowe NIK uznaje zawarcie pięciu umów zlecenia na realizację zadań określonych w obowiązującym w 2017 r. Regulaminie Organizacyjnym RZGW, które wyczerpywały znamiona stosunku pracy określone w art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – *Kodeks pracy*⁷ (dalej: „*Kodeks pracy*”). Wartość wydatków poniesionych na realizację tych umów w 2017 r. wynosiła 141,1 tys. zł. Ponadto w 2017 r. obowiązywały dwie umowy zlecenia na obsługę finansowo-księgową PKZP, na podstawie których wydatkowano w 2017 r. kwotę łączną 1,9 tys. zł, mimo iż nie zawarto stosownej umowy z Zarządem PKZP.

NIK nie wnosi zastrzeżeń do rocznych sprawozdań budżetowych (Rb-27, Rb-28UE, Rb-BZ1, Rb-28 Programy) oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych (Rb-N i Rb-Z). Sprawozdania te zostały sporządzone przez RZGW na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Niemniej jednak w sprawozdaniu rocznym Rb-28 błędnie ujęto wydatki z tytułu opłaconych odsetek za zwłokę w kwocie 58 zł oraz koszty upomnienia w kwocie 34,80 zł, tj. w § 6050 zamiast odpowiednio w § 4570 i § 4610.

W ocenie NIK stwierdzone nieprawidłowości wskazują, że obowiązujące w RZGW mechanizmy kontroli zarządczej były nieskuteczne i nie zdołały wyeliminować stwierdzonych błędów w zakresie objętym przedmiotem kontroli.

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

⁴ Odstąpiono od oceny realizacji dochodów budżetowych.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 108, ze zm.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane przez RZGW dochody w 2017 r. wyniosły 5 809,8 tys. zł i były niższe o 12% od ich wielkości (6 596,00 tys. zł) zaplanowanej w ustawie budżetowej na rok 2017⁸. Dochody zrealizowane w 2017 r. stanowiły 57% dochodów zrealizowanych w 2016 r.⁹ (10 226,21 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 10-12, 1625-1770)

Niższe wykonanie dochodów w 2017 r. w porównaniu do roku poprzedniego wynikało z wpływu w 2016 r. środków spieniężonej gwarancji bankowej firmy POL-AQUA i odprowadzenia ich jako zwrot pożyczki MBOiR oraz kredytu BRRE w kwocie 5 444,8 tys. zł (§ 0970).

(dowód: akta kontroli str. 10-12, 2275-2277)

Kierownik Zespołu ds. Księgowości podała, że przyczyną niepełnego w 2017 r. wykonania dochodów były następujące czynniki: [1] § 0780 – niskie ceny praw majątkowych oraz ich mała ilość do sprzedaży. Mimo, że sprzedaż ze zbycia praw majątkowych odbywała się na bieżąco, jednak z uwagi na zmianę przepisów dotyczących nowych druków świadectw pochodzenia URE późno wpłynęły prawa do obrotu giełdowego - pierwszy wpływ 21 marca 2017 r; [2] § 0840 – bardzo niskie stany wód, awarie i prace remontowe w elektrowniach wodnych. Zmniejszenie wielkości zrealizowanych dochodów wynikało z prac serwisowych prowadzonych na Zbiorniku Wodnym Słup, obniżenia piętrzenia o 1 m, awarii turbozespołów w elektrowni wodnej Bukówka, awarii elektrowni Rogów Opolski i jej pracy na ½ mocy przez cały 2017 r., skutkującej niższą sprzedażą energii elektrycznej.

(dowód: akta kontroli str. 2275-2277)

Na koniec 2017 r., zgodnie ze sprawozdaniem rocznym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w RZGW wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 5 308,7 tys. zł, z czego zaległości wyniosły 5 306,7 tys. zł.

Wykazane na koniec 2017 r. kwoty należności i zaległości uległy zmniejszeniu po 7% w porównaniu do stanu na koniec 2016 r. (kwota należności wynosiła wówczas 5 727,5 tys. zł, a kwota zaległości 5 717,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 10-91)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2. Wydatki

2.1. Zagadnienia ogólne

W 2017 r. wydatki budżetu państwa zostały przez RZGW zrealizowane w kwocie 313 364,0 tys. zł, co stanowiło 99% planu po zmianach (plan według ustawy budżetowej wynosił 114 865,0 tys. zł, plan po zmianach 317 390,3 tys. zł – wzrost planu wydatków o 173%). W porównaniu do 2016 r. zrealizowane wydatki były wyższe o 6%.

Wydatki z budżetu środków europejskich wyniosły 41 357,2 tys. zł, co stanowiło 88% planu po zmianach (plan według ustawy budżetowej wynosił 47 185,0 tys. zł, a plan po zmianach 47 114,2 tys. zł). W porównaniu do 2016 r. nastąpił wzrost wydatków z budżetu środków europejskich o 100%, co było spowodowane było

⁸ Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.) – opublikowana w dniu 17 stycznia 2017 r.

⁹ Dochody zrealizowane w 2016 r. kształtowały się na poziomie 10 226,21 tys. zł.

przede wszystkim wzrostem poniesionych wydatków na realizację następujących projektów: [1] Modernizacja trzech długich śluz pociagowych z ich awanportami i sterownikami na stopniach wodnych: Januszkowice, Krapkowice i Opole oraz rewitalizacja śluz krótkich dla ciągłości żeglugi śródlądowej i przystosowanie Odry do III klasy drogi wodnej – wzrost o 949%, [2] Stopień Brzeg Dolny - roboty remontowo-modernizacyjne na stopniu – wzrost o 76%, [3] Ochrona przed powodzią Kotliny Kłodzkiej, ze szczególnym uwzględnieniem Miasta Kłodzka – wzrost o 1381%.

Największą część poniesionych wydatków w 2017 r. stanowiły wydatki majątkowe w kwocie 235 349,2 tys. zł, tj. 75,1% całości poniesionych wydatków w 2017 r.¹⁰ z budżetu państwa i 39 577,5 tys. zł, tj. 93,5% poniesionych wydatków z budżetu środków europejskich.

W 2017 r. w RZGW nie wystąpiły przypadki, gdzie wydatki zostały zrealizowane w kwotach istotnie niższych od kwot planowanych, tj. poniżej 50%.

(dowód: akta kontroli str. 116, 241-354/1, 210-212, 538-563, 1768-2034, 2142, 2147-2155, 2508-2511)

Plan według ustawy budżetowej był zmieniany w 2017 r. na podstawie osiemdziesięciu dwóch decyzji¹¹. Każdy z wniosków przesłanych do KZGW¹² o dokonanie zmiany planu finansowego zawierał merytoryczne uzasadnienie ich dokonania¹³.

(dowód: akta kontroli str. 241-354, 1768-2034, 2038-2039)

2.2. Wydatki budżetu państwa

2.1.1. Wykorzystanie środków z rezerw celowych

Opis stanu
faktycznego

Ogółem w 2017 r. plan finansowy RZGW został zwiększony z rezerw celowych o kwotę 228 070,7 tys. zł (co stanowiło 62,8 % planu finansowego RZGW po zmianach), z czego wydatkowano 225 559,6 tys. zł (98,9 %). RZGW finansowało wydatki w ramach następujących rezerw celowych:

- poz. 4 pn. „Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym realizacja zadań w dorzeczach Odry i górnej Wisły”. W ramach ww. rezerwy finansowano następujące zadania: „Projekt ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry”, „Projekt ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry i Wisły”, „Zabezpieczenie korpusu zbiornika Sosnówka przed nadmierną filtracją”¹⁴, „Budowa stopnia wodnego Malczyce”;
- poz. 59 pn. „Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej”. W ramach ww. rezerwy celowej finansowano następujące zadania: „Budowa stopnia wodnego Malczyce na rzece Odrze w latach 2015-2017”, „Popowodziowy remont zniszczonej zabudowy regulacyjnej koryta rzeki Bystrzycy w m. Lubachów w km. 83+300-84+500”, „Fragmentaryczne odtworzenie i udrożnienie koryta rzeki, zabudowa wyrw rzeki Bóbr w km. 136+000-140+000 w m. Krępica”, „Fragmentaryczne odtworzenie i udrożnienie koryta rzeki, zabudowa wyrw na rz. Kwisa w km. 79+800-87+000 w m. Kościelnik i Szyszkowa”, „Fragmentaryczne odtworzenie zabudowy brzegowej i udrożnienie koryta

¹⁰ Łącznie z wydatkami poniesionymi z budżetu środków europejskich.

¹¹ Decyzje obejmowały zarówno zmiany w planie finansowym środków pochodzących z budżetu państwa oraz z budżetu środków europejskich.

¹² Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej.

¹³ Na przykład wnioski o zmniejszenie środków z powodu późniejszego niż przewidywano podpisania umowy na realizację zadania, przedłużającej się procedury wyboru wykonawcy czy powstałych oszczędności w wyniku przeprowadzenia zamówienia publicznego, a o zwiększenie np. z powodu większego postępu robót budowlanych na przedsięwzięciach inwestycyjnych niż początkowo planowano czy też brakiem zabezpieczenia środków w planie finansowym na realizację zadania wieloletniego.

¹⁴ Realizacja następujących zadań: [1] Wykonanie ekspertyzy określającej przyczyny nawodnienia skarpy odpowietrznej zapory zbiornika wodnego Sosnówka wraz z wykonaniem uzupełniającej sieci piezometrycznej, [2] Drenaż skarpy zapory czołowej zbiornika Sosnówka w km 0+960 - 1+250 (etap I i II).

Miłoszewskiego Potoku w km 2+010-2+980 w m. Miłoszów", „Przeprowadzenie pogłębionej analizy presji w celu ustalenia przyczyn nieosiągnięcia dobrego stanu wód w obszarze działania RZGW we Wrocławiu", „Przeprowadzenie pogłębionej analizy presji w celu zaplanowania działań ukierunkowanych na redukcję fosforu w wybranych jcwp na obszarze działania RZGW we Wrocławiu", „Przeprowadzenie aktualizacji dla zadania pn. projekt Planu przeciwdziałania skutkom suszy na obszarze działania RZGW we Wrocławiu wraz z procedurą strategicznej oceny oddziaływania na środowisko", „Remont zabudowy regulacyjnej pot. Bruśnik w km 4+600-3+891 i km 2+000-3+300 w m. Świecie";

- poz. 49 pn. „Utrzymanie rezultatów niektórych projektów zrealizowanych przy udziale środków z UE, w tym systemy informatyczne". W ramach ww. rezerwy finansowano wydatki związane z zapewnieniem trwałości i utrzymaniem nowej infrastruktury, tj. energię elektryczną oraz roboty utrzymaniowe (koszenie konserwacja), usługi zewnętrzne, przeglądy urządzeń, remonty, drobne naprawy oraz zakupy materiałów eksploatacyjnych, a także opłaty telekomunikacyjne, podatki, w ramach wcześniej zrealizowanych projektów finansowanych z budżetu środków europejskich, na przykład: „Remont zabudowy regulacyjnej rzeki Kamiennej", „Modernizacja jazów odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZGW Wrocław – województwo dolnośląskie", „Modernizacja Wrocławskiego Węzła Wodnego" i inne projekty (razem osiem zadań).

(dowód: akta kontroli str. 241-354, 552-566, 1625-1770, 2867)

W 2017 r. nie realizowano wydatków z rezerw ogólnych.

(dowód: akta kontroli str. 241-354, 1625-1770)

W wyniku przeprowadzonej analizy decyzji zwiększających oraz zmniejszających plan wydatków z rezerw celowych w 2017 r. oraz badaniu wybranej w sposób celowy próby wydatków dokonanych w ramach środków przyznanych rezerw celowych (stanowiących 10,5% wydatków ogółem z ze środków z rezerw celowych) ustalono:

- po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu planu wydatków we wszystkich przypadkach wprowadzono zmiany w planie finansowym jednostki;
- w przypadku realizacji zadania „Zabezpieczenie korpusu zbiornika Sosnówka przed nadmierną filtracją", nie zachodziły przesłanki określone w art. 140 ust. 2 uofp. Wydatki te mogły zostać ujęte w planie finansowym jednostki kontrolowanej, ponieważ zadanie było znane na etapie konstruowania projektu budżetu na 2017 r. i sporządzania materiałów planistycznych (zostało ujęte na etapie sporządzania materiałów planistycznych w 2016 r. do projektu budżetu na 2017 r.). Mimo to w planie finansowym według ustawy budżetowej na realizację tego zadania nie zapewniono środków finansowych. W przypadku pozostałych zadań zachodziły przesłanki finansowania ich z rezerwy celowej, określone w art. 140 ust. 2 uofp, tj. wydatki na realizację przedmiotowych zadań były uwarunkowane zaciągnięciem kredytu w międzynarodowej instytucji finansowej lub pozyskaniem środków z innych źródeł;
- wnioskowanie o środki z rezerw wynikało z faktycznych potrzeb i było celowe;
- otrzymane środki budżetowe zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem - opinia wydana na podstawie szczegółowego badania próby pięciu dokumentów na łączną kwotę 23 711,6 tys. zł, co stanowiło 10,5% poniesionych wydatków przez RZGW z rezerwy celowej ujętej w poz. 4;
- otrzymane środki budżetowe nie zostały wykorzystane w całości. Nie wydatkowano środków w kwocie 2 510,9 tys. zł, tj. 1,1%. Przyczynami niepełnego wykorzystania środków z rezerw celowych były okoliczności, które zaistniały po otrzymaniu tych środków, na przykład:
 - a) poz. nr 4:

- realizacja zadań w ramach „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry”¹⁵ – niewykorzystane środki w kwocie 513,8 tys. zł wynikały z niewykonania przez konsultanta technicznego pełnego zakresu zleconych prac. Konsultant nie uzyskał pozwoleń wodnoprawnych dla Wrocław I i Jazu Różanka, co przyczyniło się do braku zatwierdzenia instrukcji gospodarowania wodą dla RZGW;
- realizacja zadań w ramach „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry”¹⁶, niewykorzystane środki w kwocie 19,1 tys. zł wynikały z faktu, nie przyjęcia przez właścicieli wywłaszczanych nieruchomości proponowanych wysokości odszkodowania;
- realizacja zadań w ramach „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry”¹⁷ – niewykorzystane środki w kwocie 1 070,0 tys. zł wynikają z różnic kursowych¹⁸;
- realizacja zadania „Zabezpieczenie korpusu zbiornika Sosnówka”^{19,20} – niewykorzystane środki w kwocie 105,8 tys. zł wynikały z niewykonania w terminie III etapu ekspertyzy określającej przyczyny nawodnienia skarpy odpowietrznej zapory zbiornika wodnego Sosnówka wraz z wykonaniem uzupełniającej sieci piezometrycznej, termin wykonania ekspertyzy upływał w dniu 30 listopada 2017 r. Wykonawca ostatecznie zobowiązał się do zakończenia zadania do 28 lutego 2018 r.;

b) poz. 49:

- realizacja zadań związanych z trwałością i utrzymaniem nowej infrastruktury, powstałej w wyniku realizacji programów i projektów inwestycyjnych współfinansowanych ze środków UE – niewykorzystanie środków w kwocie 729,1 tys. zł spowodowane było między innymi następującymi czynnikami:
 - § 4000: [1] w planie założono większe zużycie energii elektrycznej na obiektach Zbiornika Wodnego Nysa. Z uwagi, iż był to obiekt po modernizacji, w większości posiadał nowe obiekty oddane do użytkowania w grudniu 2016 r. nieposiadające historii zużycia energii, założenia dotyczące opłat za energię sporządzono na podstawie dokumentacji technicznej i założeń projektowych, ponadto wystąpiły oszczędności na zużyciu energii na obiektach Zbiornika Wodnego Nysa z uwagi na dodatnie temperatury miesięcy zimowych. Niewykorzystaną kwotę w wysokości 30,5 tys. zł RZGW zamierzał przeznaczyć na wykonanie zadania pn. „Wykonanie projektu kompensacji mocy biernej dla obiektów Zbiornika Wodnego Nysa – budowla zrzutowa, przelew boczny, pompownia Siestrzechowice i pompownia Zwierzyniec”. Z uwagi na krótki termin na realizację zadania wyłoniony wykonawca – projektant nie podpisał umowy; [2] na punkty poboru energii elektrycznej jazu Lewin Brzeski i Zbiornik Wodny Nysa został rozpisany przetarg na zakup energii elektrycznej. Wykonawca wyłoniony w przetargu, tj. PKN Orlen skalkulował cenę niższą niż dotychczas;
 - § 4270: w przypadku zadania „Odbudowa zabudowy regulacyjnej rz. Odry swobodnie płynącej, etap I (od Malczyc do granic Województwa

¹⁵ Decyzja MF/WM4.4143.3.56.2017.MF.3415 z dnia 3415 z dnia 28 września 2017 r., korekta decyzji z dnia 28 grudnia 2017 r. MF/WM4.4143.3.56.2017.MF.3415.K01.

¹⁶ Decyzja MF/WM4.4143.3.75.2017.MF.5120 z dnia 3415 z dnia 15 grudnia 2017 r., korekta decyzji z dnia 28 grudnia 2017 r. MF/WM4.4143.3.75.2017.MF.5120.K01.

¹⁷ Decyzja MF/WM4.4143.3.76.2017.MF.5377 z dnia 29 grudnia 2017 r., korekta decyzji z dnia 28 grudnia 2017 r. MF/WM4.4143.3.75.2017.MF.5120.K01.

¹⁸ Wypłacone środki dotyczyły zawartego porozumienia między RZGW a Wykonawca zad. 3.2 Sinohydro Corporation Ltd, które uregulowało kwestie sporne robót budowlano-montażowych.

¹⁹ Decyzja MF/FG2.4143.3.432.2017.MF.4636 z dnia 10 listopada 2017 r.

²⁰ Wykonanie ekspertyzy określającej przyczyny nawodnienia skarpy odpowietrznej zapory zbiornika wodnego Sosnówka wraz z wykonaniem uzupełniającej sieci piezometrycznej.

- Dolnośląskiego) - Konserwacja ostróg na odcinku rzeki Odry swobodnie płynącej w granicach województwa dolnośląskiego" nie wykorzystano pełnej kwoty, ze względu na oszczędności uzyskane w wyniku rozstrzygnięcia przetargu. W przypadku kolejnego zadania „Modernizacja zbiornika wodnego Nysa w zakresie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego - etap I” nie została wydatkowana kwota w wysokości: 22,2 tys. zł z uwagi na nie usunięcie wszystkich usterek stwierdzonych w czasie odbioru końcowego. Nie zrealizowano również remontów obiektów służących celom socjalnym (docieplenie budynku, remonty magazynu podręcznego przyległego do budynku, roboty malarskie) na obiektach Brzeg Dolny oraz Wrocławski Węzeł Wodny ze względu na późne rozstrzygnięcie przetargów;
- „Remont zabudowy regulacyjnej rz. Kamiennej w km 0+000-10+530 w m. Jelenia Góra²¹ – niewykorzystanie środków w kwocie 73,2 tys. zł było spowodowane oszczędnościami powstałymi w wyniku rozstrzygnięcia przetargu;
 - § 4520 (opłata roczna za wyłączenie gruntów z produkcji leśnej) - pozostające środki związane są z brakiem decyzji od Regionalnej Decyzji Lasów Państwowych ustalającej wysokość opłat. Decyzje te zostały wystawione na niższą wartość niż zakładano w momencie planowania środków²²;
- w związku z niewykorzystaniem środków z rezerw RZGW wystąpiło w dniu 11 września 2017 r. w jednym przypadku do KZGW z wnioskiem o korektę decyzji przyznającej środki z rezerw (wniosek nie został uwzględniony)²³. W pozostałych przypadkach z takim wnioskiem nie występowano. Jako przyczyny Zastępcy Dyrektora RZGW podała:
- w przypadku realizacji „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry”²⁴, środki MBOiR niewykorzystana kwota 513,8 tys. zł²⁵; RZGW nie wystąpiło o dokonanie korekty decyzji finansowej, gdyż odebranie prac nastąpiło 28 grudnia 2017 r.;
 - w przypadku realizacji „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry”²⁶, środki MBOiR niewykorzystana kwota 19,1 tys. zł, RZGW nie wystąpiło o dokonanie korekty decyzji finansowej zmniejszającej środki, gdyż płatności z tej decyzji były dokonywane do ostatniego dnia rozliczeniowego 2017 r., tj. 29 grudnia 2017 r.;
 - w przypadku realizacji zadania pn. „Zabezpieczenie korpusu zbiornika Sosnówka przed nadmierną filtracją”²⁷, niewykorzystana kwota 105,7 tys. zł. RZGW nie wystąpiło o dokonanie korekty decyzji finansowej zmniejszającej środki, gdyż wprawdzie wykonawca napotkał na trudne warunki gruntowe i rozpoczął późno prace nad przygotowaniem ekspertyzy, to jednak w ocenie RZGW istniała szansa, że realizacja zadania zakończy się w terminie;
 - w przypadku realizacji zadań związanych z trwałością i utrzymaniem nowej infrastruktury, powstałej w wyniku realizacji programów i projektów

²¹ Decyzja MF/FG2.4143.3.213.2017.MF.1927 z dnia 18 lipca 2017 r.

²² Decyzja MF/FG2.4143.3.56.2017.MF.453 z dnia 17 marca 2017 r.

²³ Wystąpienie dotyczyło realizacji zadań związanych z trwałością i utrzymaniem nowej infrastruktury, powstałej w wyniku realizacji programów i projektów inwestycyjnych współfinansowanych ze środków UE – „Remont zabudowy regulacyjnej rz. Kamiennej w km 0+000-10+530 w m. Jelenia Góra.

²⁴ Decyzja MF/WM4.4143.3.56.2017.MF.3415 z dnia 3415 z dnia 28 września 2017 r., korekta decyzji z dnia 28 grudnia 2017 r. MF/WM4.4143.3.56.2017.MF.3415.K01.

²⁵ Decyzja MF/WM4.4143.3.56.2017.MF.3415 z dnia 3415 z dnia 28 września 2017 r., korekta decyzji z dnia 28 grudnia 2017 r. MF/WM4.4143.3.56.2017.MF.3415.K01.

²⁶ Decyzja MF/WM4.4143.3.75.2017.MF.5120 z dnia 3415 z dnia 15 grudnia 2017 r., korekta decyzji z dnia 28 grudnia 2017 r. MF/WM4.4143.3.75.2017.MF.5120.K01.

²⁷ Decyzja MF/FG2.4143.3.432.2017.MF.4636 z dnia 10 listopada 2017 r.

inwestycyjnych współfinansowanych ze środków UE, korekty mogły być dokonywane wyłącznie do 31 października²⁸. W odpowiedzi na pismo RZGW podało, że według rozszkolenia RZGW powinien wydatkować środki w ramach rezerwy celowej. Jednocześnie RZGW poinformowało, że procedury przetargowe mogą zakłócić wydatkowanie środków w ramach paragrafów, dlatego też realnym staje się przeprowadzenie korekt decyzji polegające na zmianie klasyfikacji budżetowej. Korekty w ramach paragrafów zostały przeprowadzone, jednak mimo to nie wydatkowano całości środków z uwagi na koniec roku budżetowego i brak możliwości realizacji zadań;

- nie wystąpiły przypadki zablokowania środków niewykorzystanych z rezerwy przez dysponenta części na podstawie art. 177 uofp.

(dowód: akta kontroli str. 241-354/1, 495-537, 565-566, 1625-1770, 2035-2039, 2040-2141, 2156-2160, 2275-2327, 2328-2358, 2512-2514, 2867)

2.1.2. Wydatki według grup ekonomicznych

2.1.2.1 Wydatki bieżące

Opis stanu
faktycznego

W grupie wydatków bieżących plan finansowy po zmianach na dzień 31 grudnia 2017 r. kształtował się na poziomie 78 584,2 tys. zł, wykonanie wydatków na dzień 31 grudnia 2017 r. wyniosło 77 582,6 tys. zł (plan wydatków bieżących wykonano w 98,7%). Ogółem w 2017 r. nie wydatkowano środków w kwocie 1 001,6 tys. zł. W porównaniu do wykonania za 2016 r. wydatki bieżące były niższe o 4,8%.

(dowód: akta kontroli str. 116, 241-354/1, 210-212, 538-563, 1768-2034, 2142, 2147-2155, 2508-2511)

Niepełne wykonanie wydatków według stanu na 31 grudnia 2017 r. dotyczące wydatkowania środków na wynagrodzenia i pochodne finansowane z budżetu państwa (współfinansowanie programów strukturalnych UE), tj.: §§ 4019, 4029, 4119, 4129, w stosunku do planu po zmianach, spowodowane było następującymi czynnikami:

- przedłużającą się procedurą o zwiększenie zatrudnienia m.in. na stanowisko kierownika Jednostki Realizującej Projekt w Opolu (osoba która obejmowała to stanowisko zwolniła się z pracy 31 marca 2017 r.);
- nie zrealizowaniem planowanego przyjęcia dwóch pracowników do Jednostki Realizującej Projekt pn.: „Ochrona przed powodzią Kotliny Kłodzkiej ze szczególnym uwzględnieniem ochrony miasta Kłodzka” – wszczęte w dniu 15 września 2017 r. procedury naboru zostały wstrzymane dla osób z zewnątrz z uwagi na zmianę ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. *Prawo Wodne*, a osoba wcześniej wyłoniona z konkursu nie podjęła pracy;
- niewykorzystanie środków również wynikało z długotrwałych chorób osób zatrudnionych, chorób kobiet w ciąży oraz rozwiązania umowy o pracę pracownika z dniem 30 listopada 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 2147-2155, 2275-2324, 2580-2582)

Niepełne wykonanie planu finansowego w rozdziale 71018 (§§ 4210, 4260, 4280, 4300, 4360, 4380, 4390, 4400 i 4270) spowodowane było niewykonaniem planu wydatków przede wszystkim na zadania finansowane w ramach rezerwy celowej poz. 49. Przyczyny niepełnego wydatkowania środków zaplanowanych w tym rozdziale zostały opisane w punkcie 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Niepełne wykonanie wydatków w rozdziale 71078 (środki z rezerwy celowej ujętej poz. 4 pn.) – paragraf 4390 - Wykonanie ekspertyzy określającej przyczyny nawodnienia skarpy odpowietrznej zapory zbiornika wodnego Sosnówka wraz

²⁸ Pismo z dnia 29 września 2017 r. w sprawie określenia wysokości oszczędności a także potrzeb na dodatkowe środki w ramach rezerwy celowej Budżetu Państwa, poz. 49 z tzw. trwałości projektów.

z wykonaniem uzupełniającej sieci piezometrycznej również zostało wyjaśnione w punkcie 2.1.1. wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 2275-2324)

Kierownik Zespołu ds. Księgowości wskazała, że ostateczne rozliczenie i zmiany w planie wydatków bieżących 2017 r. było możliwe do dnia 20 grudnia 2017 r. Wynikało to z konieczności przeprowadzenia zmiany w planie przez System Obsługi Budżetu TREZOR, tj. wprowadzenia przez RZGW wniosków do systemu, weryfikacji przez KZGW, akceptacji KZGW – decyzja. Wskazała również, że w przypadku wydatków na wynagrodzenia i pochodne ostateczny termin na rozliczenie planu finansowego KZGW wyznaczyło na dzień 2 listopada 2017 r. W wyniku uzgodnień z KZGW złożono wniosek o zmniejszenie środków na wynagrodzenia w dniu 10 listopada 2017 r., ale po tym terminie nastąpiło zwolnienie się pracownika oraz długotrwała choroba pracowników, w tym kobiety w ciąży. Ponadto w miesiącu grudniu wykonano 46,4% wykonania planu. Trudno było przewidzieć czy RZGW będzie w stanie wydać co do grosza środki zaplanowane w danym paragrafie, faktury wpływają do końca danego roku²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 2275-2324)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. przeciętne miesięczne zatrudnienie w RZGW kształtowało się na poziomie 698,0 osób (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, zgodnie ze sprawozdaniem Rb-70), liczba ta uległa zwiększeniu w porównaniu do 2016 r. o dwie osoby³⁰. Zastępca Dyrektora RZGW wskazała, że wzrost zatrudnienia w 2017 r. spowodowany został fluktuacją zatrudnienia spowodowaną powrotami i odejściami na urlopy macierzyńskie, odejściami na emerytury.

Wydatki na wynagrodzenia w 2017 r. wyniosły ogółem 36 125,3 tys. zł, z czego wydatki z budżetu środków europejskich stanowiły 1 496,4 tys. zł, co – w porównaniu do 2016 r. – stanowiło wzrost o 4,2%³¹. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego) w 2017 r. kształtowało się na poziomie 4 313,08 zł, tj. o 3,9% więcej niż w 2016 r.³². W 2017 r. nastąpił wzrost o 161,3 zł przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego.

(dowód: akta kontroli str. 390-393, 2275-2282)

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe (§ 4170)³³ w 2017 r. kształtowały się na poziomie 277,0 tys. zł, plan po zmianach na dzień 31 grudnia 2017 r. wynosił 278,1 tys. zł - został wykonany w 99,6%. W 2017 r. w porównaniu z 2016 r. nastąpił spadek wydatków na wynagrodzenia bezosobowe o 7%. Ogółem w 2017 r. obowiązywało 31 umów zlecenia, z których 11 zawarto z pracownikami RZGW oraz 20 z osobami niebędącymi zatrudnionymi w RZGW.

(dowód: akta kontroli str. 568-640, 2374-2387)

Zawierane z pracownikami umowy zlecenia (11 umów, 22,7 tys. zł wydatków poniesionych w 2017 r.) dotyczyły wykonywania czynności nie związanych z zakresem obowiązków tych osób wynikającym z umów o pracę. Umowy te

²⁹ Do końca listopada 2017 r. wydatki z budżetu środków europejskich zamknęły się kwotą 12 916,4 tys. zł, zaś do końca grudnia 2017 r. kwotą 41 357,2 tys. zł, czyli w samym grudniu wydatkowano 28 440,8 tys. zł. Do końca listopada 2017 r. wydatki z paragrafów zakończonych cyfrą 9 (symbol ten stosuje się do oznaczenia wydatków ponoszonych w trakcie realizacji przedsięwzięć finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE – współfinansowanie z budżetu państwa) wyniosły 177 154,4 tys. zł, zaś do końca grudnia 2017 r. 313 364,3 tys. zł, czyli w samym miesiącu grudniu wyniosły 136 209,9 tys. zł.

³⁰ Przeciętne miesięczne zatrudnienie w 2016 r. wyniosło 696 osób.

³¹ Wydatki na wynagrodzenia w 2016 r. kształtowały się na poziomie 34 674,6 tys. zł.

³² Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego w 2016 r. kształtowało się na poziomie 4 151,77 zł.

³³ W 2017 r. nie dokonywano wydatków z § 4090, plan po zmianach w kwocie 0,8 tys. zł nie został wykonany.

związane były z realizacją czynności pomocniczych na rzecz jednostki kontrolowanej np. palenia w piecach c.o. w sezonie grzewczym oraz prowadzenia czynności związanych z prowadzeniem kasy i księgowości Pracowniczej Kasy Zapomogowo Pożyczkowej przy RZGW w Zarządzie Zlewni w Opolu (dalej: „PKZP”).

(dowód: akta kontroli str. 568-640, 992-1049, 1509-1625, 2374-2387)

Wskazując przyczyny zawierania ww. umów zlecenia z pracownikami Zastępcą Dyrektora RZGW podała, że umowy zlecenia na obsługę pieców CO i kotłowni gazowej zawierano na okres sezonu grzewczego tj. od 1 października do 30 kwietnia – na okres 7 miesięcy w roku, praca ta wykonywana była również poza normalnymi godzinami i w związku z tym zawarcie takich umów zleceń było też oszczędnością środków na wynagrodzenia osobowe. Poza tym osoby z którymi zawarto umowy były sprawdzonymi, długoletnimi pracownikami, przeszkolonymi w tym zakresie. Umowy zlecenia z pracownikami na prowadzenie PKZP zostały zawarte w 2002 r. i 2006 r. decyzją ówczesnego Kierownika Jednostki. Rozwiązane zostały z dniem 31 maja 2017 r., a wynagrodzenie pracownic z umowy zlecenia zostało włączone do wynagrodzeń pracownika w postaci dodatku.

(dowód: akta kontroli str. 2263-2273, 2374-2387)

Umowy cywilno-prawne, obowiązujące w 2017 r. i zawarte z osobami niebędącymi pracownikami RZGW, dotyczyły zarówno realizacji zadań pomocniczych na rzecz RZGW np. realizacji zadań związanych z utrzymaniem porządku i czystości pomieszczeń biurowych i socjalnych, obsługi socjalno-gospodarczej pokoi gościnnych w obiektach będących w zarządzie RZGW (dziewięć umów zlecenia, wydatki poniesione w 2017 r. 70,8 tys. zł) jak i regulaminowych zadań RZGW.

W wyjaśnieniach dotyczących zawierania umów zlecenia zamiast umów o pracę na realizację zadań związanych z utrzymaniem porządku i obsługą socjalną w obiektach będących w zarządzie RZGW, Zastępcą Dyrektora RZGW wyjaśniła, że zadania te realizowane były na podstawie umowy zlecenia, gdyż ze względu na duże powierzchnie sprzątania i częstotliwość wykonywanych czynności (wakacje, ferie, święta, całoroczne wyjazdy) – konieczność sprzątania byłaby poza normalnymi godzinami pracy. W związku z tym zawarcie takich umów zleceń była też oszczędnością środków na wynagrodzenia osobowe.

(dowód: akta kontroli str. 2263-2273)

Ponadto w 2017 r. obowiązywało 11 umów zlecenia (na łączną kwotę 172,5 tys. zł wydatków), które dotyczyły realizacji regulaminowych zadań RZGW, tj. na przykład:

- prowadzenia nadzoru inwestorskiego nad dostawami wyposażenia technologicznego i robotami konstrukcyjno-mechanicznymi,
- obsługi w zakresie spraw formalno-prawnych i administracyjnych; przygotowanie dokumentacji do przeprowadzenia inwentaryzacji jak i wycena inwentaryzacji budowli wodnej zgodnie z instrukcją inwentaryzacyjną,
- przygotowania materiałów niezbędnych do sporządzania comiesięcznej sprawozdawczości, prowadzenie rejestru umów, przeprowadzenie archiwizacji dokumentów zaangażowania i planistycznych za okres lat 2008-2013,
- konfiguracji sprzętu komputerowego i oprogramowania,
- przygotowania procedur na roboty budowlane, wykonanie obmiarów i oględzin obiektów budowlanych w terenie, przygotowywania danych na potrzeby sprawozdań,
- przeprowadzenie szkolenia z zakresu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego,
- opracowania analizy geodezyjnej wyników pomiarów kontrolnych aparatury kontrolno-pomiarowej zainstalowanej na obiekcie jazu w Lewinie Brzeskim;

przeprowadzenie szkolenia z zakresu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 568-640, 538-563, 1509-1625, 2374-2387, 2515-2579)

2.1.2.2. Realizacja zadań finansowanych z wydatków majątkowych³⁴

Plan finansowy po zmianach według stanu na 31 grudnia w zakresie wydatków majątkowych wynosił 282 183,8 tys. zł³⁵, wykonanie wydatków majątkowych na dzień 31 grudnia 2017 r. kształtowało się na poziomie 274 926,7 tys. zł. Plan wydatków majątkowych wykonano w 97,4%. W 2017 r. nie zrealizowano wydatków majątkowych w kwocie 7 257,1 tys. zł. Ogółem w 2017 r. realizowano 17 zadań inwestycyjnych, z czego w przypadku czterech zadań wykonanie planowanych wydatków kształtowało się na poziomie poniżej 80%. W przypadku pozostałych 13 zadań było ono wyższe niż 80%.

W 2017 r. Minister Środowiska dwoma decyzjami z dnia 21 grudnia 2017 r. dokonał blokady wydatków w kwocie 5 645,6 tys. zł. na dziewięciu projektach inwestycyjnych, z czego sześć blokad dotyczyło paragrafu 6050. Całość zablokowanych środków w paragrafie 6050 była przed dokonaniem blokady stawiana przez RZGW do dyspozycji KZGW (listopad-początek grudnia 2017 r.).

W przypadku przeniesień dokonywanych na podstawie art. 171 ust. 3 i ust. 4 *uofp* (ogółem 22 decyzje na podstawie, których dokonano zmian w planie wydatków majątkowych), RZGW we wszystkich przypadkach za pośrednictwem KZGW występował do Ministra Rozwoju i Finansów o zgodę na zwiększenie lub zmniejszenie wydatków majątkowych jednorazowo o kwotę powyżej 100 tys. zł lub wydatków na inwestycje budowlane.

W 2017 r. RZGW występowało o zmianę planu finansowego na 2017 r. dla 12 projektów inwestycyjnych. Łączna kwota dokonanych w związku z tym zmian wyniosła 30 739,4 tys. zł. Ponadto RZGW wystąpił o zwiększenie planu finansowego dla zakupów inwestycyjnych na kwotę 98,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 538-563, 1768-2033, 2144, 2146-2154, 2583-2816)

W trakcie roku budżetowego zrezygnowano z realizacji dwóch zadań majątkowych ze względu na negatywną ocenę wniosków o ich dofinansowanie, sformułowaną przez Zarząd Województwa Dolnośląskiego, a mianowicie:

- „Przywrócenie przekroju normalnego wraz z fragmentarycznym zabezpieczeniem skarp przed erozją brzegową koryta potoku Zadrna w km 11+120 - 12+900 w m. Jawiszów w ramach przeciwdziałania skutkom powodzi” - zadanie zostało negatywnie ocenione przez UMWD – Uchwała 3630/V/17 z dnia 11 kwietnia 2017 r.
- „Regulacja rz. Bóbr w km 243+200 (most kolejowy) - 249+750 (ujście pot. Lesk) w m. Marciszów” - zadanie zostało negatywnie ocenione przez UMWD – Uchwała 3630/V/17 z dnia 11 kwietnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 538-563, 1768-2033, 2144, 2146-2154, 2583-2816)

W trakcie 2017 r. do planu zostały wprowadzone dwa nowe zadania. Przyczynami wprowadzenia tych zadań były, jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora RZGW:

- „Przywrócenie ciągłości morfologicznej rz. Nysy Kłodzkiej, Białej Głucholaskiej, Dzkiej Orlicy” – dział merytoryczny RZGW na dzień sporządzania planu budżetu nie posiadał szacunku kosztów obsługi tego projektu. Po podpisaniu w dniu 23 grudnia 2016 r. pre-umowy opracowano specyfikację oraz przystąpiono do wyłonienia Wykonawcy Studium Wykonalności wraz z opracowaniem wniosku

³⁴ Budżet środków europejskich i budżet państwa.

³⁵ Plan według ustawy budżetowej wynosił 100 999,0 tys. zł.

o dofinansowanie z POLiŚ 2014-2020 dla tego zadania. To pozwoliło wprowadzić zadanie do planu finansowego jednostki w 2017 r.;

– „Remont i modernizacja zabudowy regulacyjnej Odry swobodnie płynącej - odbudowa i modernizacja zabudowy regulacyjnej - w celu przystosowania odcinka Odry od Malczyc do ujścia Nysy Łużyckiej do III klasy drogi wodnej” – w wyniku powstałych oszczędności w wydatkach na zadaniu pn. „Ochrona przed powodzią Kotliny Kłodzkiej ze szczególnym uwzględnieniem ochrony Miasta Kłodzka”, podjęto decyzję o wprowadzeniu tego zadania do planu jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 538-563, 1768-2033, 2144, 2146-2154, 2583-2816)

Czynnikami, które w przypadku pięciu zadań majątkowych spowodowały wykonanie wydatków w skali odbiegającej od kwoty zabezpieczonej w planie finansowym na 2017 r., były:

a) *Przywrócenie ciągłości morfologicznej rz. Nysy Kłodzkiej, Białej Głuchotaskiej, Dzikiej Orlicy* - wykonanie planu wydatków w 2017 r. wyniosło 41,7%, co spowodowane było tym, iż w trakcie prac nad poszczególnymi elementami dokumentacji pojawiły się opóźnienia (m.in. w wydaniu decyzji środowiskowej dla przeprawek przez Urząd Gminy Głucholazy). Opóźnienie nastąpiło także ze strony wykonawcy poprzez długotrwały proces realizacji zadań pn. „Wielowariantowa koncepcja udrożnienia dla organizmów wodnych rzeki Białej Głuchotaskiej na całej długości wraz z analizą ekonomiczną” i „Wielowariantowa koncepcja udrożnienia dla organizmów wodnych rzeki Orlicy (potok Dzikiej Orlicy) wraz z jej rewitalizacją po stronie polskiej i z analizą ekonomiczną”. Koncepcja dla rzeki Białej Głuchotaskiej została odebrana dopiero w dniu 13 października 2017 r., a dokument dla rzeki Dzikiej Orlicy nadal wymagał poprawek ze strony Wykonawcy³⁶;

b) *Modernizacja stopnia wodnego Rędzin na Odrze w km 260,7 - przystosowanie do III klasy drogi wodnej* - wykonanie planu wydatków w 2017 r. wyniosło 1,49%, co zostało spowodowane nierozstrzygnięciem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego do końca 2017 r. W związku z koniecznością skorygowania dokumentacji technicznej, a następnie udzielenia odpowiedzi na liczne pytania potencjalnych wykonawców, otwarcie ofert przesunięto na 30 marca 2018 r.;

c) *Zwiększenie efektywności energetycznej budynku RZGW we Wrocławiu przy ul. Wybrzeże Wyspiańskiego 39* - wykonanie planu wydatków 1,12%, co spowodowane było problemami ze znalezieniem wykonawcy robót budowlanych, pomimo przeprowadzenia trzykrotnej procedury o udzielenie zamówienia publicznego;

d) *Fragmentaryczna modernizacja wałów przeciwpowodziowych rzeki Odry w km 270+400 do 281+600, wał cofkowy stopnia wodnego Brzeg Dolny* - zaplanowane wydatki zrealizowano w 0,00%, co było spowodowane stosunkowo długim procesem związanym z podpisaniem Porozumienia o dofinansowanie między Urzędem Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego a RZGW (weryfikacja dokumentacji trwała ponad cztery miesiące). Dopiero w dniu 4 października został ogłoszony w BIP przetarg na roboty budowlane dotyczący projektu, jednak z uwagi na duże zainteresowanie oferentów tym zamówieniem (20 oferentów zgłosiło 200 pytań) konieczne było przesunięcie terminu składania ofert z 15 listopada 2017 r. na 27 listopada 2017 r. Wybór wykonawcy nastąpił w dniu 30 stycznia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1768-2033, 2690-2803)

2.1.2.3. Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Opis stanu
faktycznego

Świadczenia na rzecz osób fizycznych: plan finansowy po zmianach na dzień 31 grudnia 2017 r. kształtował się na poziomie 432,5 tys. zł³⁷, wykonanie na dzień

³⁶ Do wykonawców kierowano wezwania, pobierano wyjaśnienia i informowano o naliczeniu kar umownych.

³⁷ Plan według ustawy budżetowej wynosił 436,0 tys. zł.

31 grudnia 2016 r. wyniosło 432,5 tys. zł (plan wykonano w 100%). W porównaniu do wykonania wydatków w tej grupie wydatków w 2016 r. nastąpił spadek o 3,6%³⁸.

W obrębie tej grupy wydatków sfinansowano wszystkie wydatki planowane w projekcie budżetu na 2017 r., tj. dofinansowanie do okularów korekcyjnych dla 66 osób na kwotę 19,8 tys. zł, posiłki profilaktyczne na kwotę 24,3 tys. zł, zakup wody mineralnej 48,3 tys. zł, wydatki na odzież ochronną i roboczą wydaną z magazynu 187,4 tys. zł, ekwiwalent za pranie i przedłużenie używalności odzieży roboczej 150,7 tys. zł.

Ponadto wypłacono różnicę między odszkodowaniem zasądzonym przez sąd wraz z odsetkami, a wypłatą w 2014 r. odprawą pracownikowi z tytułu rozwiązania umowy o pracę w kwocie 2,3 tys. zł³⁹.

(dowód: akta kontroli str. 394-494, 1050-1127)

2.1.2.4 Zobowiązania

Opis stanu
faktycznego

Wysokość zobowiązań RZGW, według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r., wynosiła 5 160,6 tys. zł i była o 32,4% niższa w porównaniu do ich wysokości na koniec 2016 r. (kwota zobowiązań na dzień 31 grudnia 2016 r. wynosiła 7 622,4 tys. zł).

W porównaniu do 2016 r. struktura zobowiązań nie uległa istotnym zmianom. Na kwotę zobowiązań według stanu na koniec 2017 r. składały się m.in. zobowiązania z tytułu:

- podatku dochodowego od osób fizycznych (z tytułu wynagrodzeń wypłaconych w miesiącu grudniu 2017 r.) w kwocie 1 289,8 tys. zł;
- wynagrodzeń (dodatkowe wynagrodzenie roczne za 2017 r., płatne do końca marca 2018 r.) w kwocie 2 496,0 tys. zł;
- składek na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy (ubezpieczenie społeczne i ubezpieczenie chorobowe) w kwocie 716,3 tys. zł;
- wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w kwocie 5,2 tys. zł;
- pozostałych zobowiązań (z tytułu faktur wystawionych przez kontrahentów z tytułu użytkowanie mediów, energii elektrycznej, telefonia komórkowa, badania medycyny pracy) w kwocie tys. zł. 623,6 tys. zł;
- pozostałe podatki na rzecz budżetu państwa 19,2 tys. zł (podatek akcyzowy od energii elektrycznej);
- zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii 10,5 tys. zł.

W 2017 r. nie wystąpiły zobowiązania długoterminowe (o okresie wymagalności powyżej 12 miesięcy). W RZGW nie wystąpiły zobowiązania wymagalne według stanu na 31 grudnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 355-388)

2.1.2.5 Badanie wybranej próby wydatków

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków na łączną kwotę 147 882,2 tys. zł, tj. 47,2% wydatków ogółem poniesionych w 2017 r. z budżetu państwa⁴⁰, wyłonionych losowo z populacji dowodów księgowych odpowiadającym pozapłacowemu wydatkom z grup ekonomicznych - wydatków bieżących i majątkowych. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS⁴¹) spośród 4 568 zapisów księgowych⁴² o łącznej wartości bezwzględnej 283 665,9 tys. zł. Zbadana próba wydatków stanowiła 54,6% pozapłacowych wydatków jednostki

³⁸ Wydatki w tej grupie za 2016 r. wyniosły 448,9 tys. zł.

³⁹ Na podstawie art. 410 § 2, art. 498 i art. 499 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.).

⁴⁰ ogółem w 2017 r. poniesiono wydatki z budżetu państwa na kwotę 313 364,3 tys. zł.

⁴¹ Z prawdopodobieństwem wylosowania proporcjonalnym do wartości.

⁴² O wartości powyżej 500 zł.

(z próby wyłączono wydatki poniesione w następujących paragrafach klasyfikacji budżetowej: 401-408, 411-414, 418, 420 i 444 oraz wydatki poniżej 500 zł).

Badaniem objęto 66 zapisów księgowych, w tym w grupie wydatków majątkowych 53 zapisy na kwotę 146 357,6 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 13 zapisów na kwotę 1 506,6 tys. zł.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatki zostały rzetelnie skalkulowane i dokonane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów RZGW oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności skutkujących zapłaceniem odsetek, kar lub opłat. Dowody były sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym przez upoważnione do tego osoby, zatwierdzone do wypłaty. Koszty zakwalifikowano do prawidłowych okresów sprawozdawczych.

W badanej próbie wydatków pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania przepisów *upzp* nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli, str. 2363-2369)

Ponieważ w wylosowanej do badania próbie wystąpiły operacje potwierdzone dokumentami wybranymi do badania współfinansowania krajowego (paragrafy z czwartą cyfrą 9), przeprowadzono badanie wydatków budżetu środków europejskich. W związku z powyższym w sposób celowy dobrano do badania pięć operacji o największej wartości, na łączną kwotę 24 572,0 tys. zł, co stanowiło 59,4% budżetu środków europejskich⁴³. W wyniku badania ustalono, że zbadane wydatki zostały:

- przeznaczone na cele lub zadania ujęte w umowie o dofinansowanie i były realizowane przez RZGW zgodnie z umową o dofinansowanie i niezbędne do realizacji projektów;
- dokonane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym RZGW, nie zdarzyły się przypadki opóźnień w dokonaniu płatnościach za faktury;
- faktycznie poniesione w okresie ich kwalifikowalności i należycie udokumentowane;
- dokonane w prawidłowo zrealizowanym trybie wynikającym z przepisów *upzp*;
- w jednym spośród pięciu zbadanych wydatków z budżetu środków europejskich – faktura Vat z dnia 7 lutego 2017 r. nr 01/02/2017 na kwotę 776,4 tys. zł, została opłacona 29 dni przed obligatoryjnym terminem płatności.

(dowód: akta kontroli, str. 2161-2262, 2363-2369)

Na przykładzie dwóch umów o dofinansowanie, obejmujących wydatki wylosowane do szczegółowej kontroli, zbadano czy osiągnięto wartości wskaźników produktu i rezultatu określone we wnioskach o dofinansowanie. Według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. oba projekty były w trakcie realizacji. I tak:

a) projekt „Ochrona przed powodzią Kotliny Kłodzkiej ze szczególnym uwzględnieniem miasta Kłodzka”, umowa o dofinansowanie nr POLiŚ.02.01.00-00-020/17-00 z dnia 28 czerwca 2017 r., jako wskaźniki produktu i rezultatu przyjęto we wniosku o dofinansowanie: [1] wskaźniki produktu: pojemność obiektów retencji 16 700 000 m³ (rok osiągnięcia wartości docelowej 2021), liczba wybudowanych urządzeń dla celów ochrony przeciwpowodziowej 4 sztuki (rok osiągnięcia wartości docelowej 2021); [2] wskaźniki rezultatu: powierzchnia obszaru zagrożonego powodzią lub katastrofą urządzenia wodnego, która zostanie objęta ochroną w wyniku realizacji inwestycji 7,174 km² (rok osiągnięcia wartości docelowej 2021),

⁴³ Wartość ogółem wydatków z budżetu środków europejskich w 2017 r. ukształtowała się na poziomie 41 357 tys. zł.

liczba ludności odnoszącej korzyści ze środków ochrony przeciwpowodziowej 1237 osób (rok osiągnięcia wartości docelowej 2021). W złożonym w 2017 r. wniosku o dofinansowanie wykazano, iż osiągnięcie wskaźników produktu i rezultatu nastąpi w 2021 r., po zakończeniu realizacji zadania. Realizacja projektu w zakresie robót budowlanych rozpoczęła się w 2018 r., a planowane zakończenie prac budowlanych jest przewidziane na rok 2020/2021;

b) projekt „Stopień Brzeg Dolny - roboty modernizacyjne na stopniu, Etap II”, umowa o dofinansowanie nr POIS.03.02.00-00-009/17-00 z dnia 15 listopada 2017 r. W złożonym w 2017 r. wniosku o dofinansowanie wykazano, iż osiągnięcie wskaźników produktu i rezultatu nastąpi w 2020 r., po zakończeniu realizacji zadania. Realizacja projektu w zakresie robót budowlanych rozpoczęła się w 2016 r. w grudniu (modernizacja śluzy), a planowane zakończenie prac budowlanych jest przewidziane na 2020 r.

(dowód: akta kontroli, str. 2388-2507)

Według stanu na dzień 6 marca 2018 r. realizacja obu ww. projektów przebiegała zgodnie z założeniami przyjętymi na etapie składania dokumentacji aplikacyjnej.

(dowód: akta kontroli, str. 2388-2507)

2.1.2.6 Prawidłowość udzielania zamówień publicznych

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie prowadzonych w RZGW rejestrów w toku kontroli dokonano doboru celowego trzech zamówień przyjmując jako kryterium doboru najwyższą kwotę wydatków poniesionych w 2017 r.

Szczegółowiej weryfikacji poddano trzy zamówienia o wartości ogółem – 4 240,7 tys. zł (wartość szacunkowa – 4 302,6 tys. zł), tj.:

- zamówienie zrealizowane w trybie przetargu nieograniczonego dotyczące zadania finansowanego z budżetu środków europejskich: Nadzór Inwestorski Inżyniera Projektu pn. „Modernizacja jazów odrzańskich na odcinku w zarządzie RZGW Wrocław, woj. opolskie – etap I”, wartość szacunkowa zamówienia 3821,9 tys. zł, wartość zawartej umowy z wykonawcą 3 754,7 tys. zł (netto);
- zamówienie udzielone w trybie zamówienia z wolnej ręki - usunięcie drzew i zakrzaczeń rosnących na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią dla rzeki Odra z działek nr 1 AM 36, nr ½ AM 18 i ½ AM 11 w m. Oława, wartość szacunkowa zamówienia 364,5 tys. zł, wartość zawartej umowy z wykonawcą 370,3 tys. zł (netto);
- zamówienie udzielone bez zastosowania przepisów *upzp* – dostawa sprzętu informatycznego oraz oprogramowania komputerowego do realizacji zdań przez pracowników Jednostki Realizującej Projekt „Modernizacja jazów odrzańskich na odcinku w zarządzie RZGW Wrocław, woj. Opolskie”, przeprowadzone na podstawie regulacji wewnętrznych RZGW – Zarządzenie nr 0230/37/2016 Dyrektora RZGW z dnia 27 kwietnia 2016 r, wartość szacunkowa zamówienia 116,2 tys. zł, wartość zawartej umowy z wykonawcą 115,7 tys. zł (netto).

(dowód: akta kontroli str. 1128-1464)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Pomimo zapisu w § 6 Statutu PKZP określającego, że obsługę organizacyjną, prawną i obsługę finansowo-księgową PKZP sprawuje pracodawca, a szczegółowe zasady udzielania pomocy PKZP przez pracodawcę określa umowa zawarta przez pracodawcę z zarządem PKZP, taka umowa nie została zawarta. Mimo braku takiej umowy, stwierdzono, że w 2017 r. obowiązywały dwie umowy zlecenie na prowadzenie obsługi finansowo - księgowej PKZP przez pracowników RZGW, opłacone ze środków budżetu państwa w kwocie 1,9 tys. zł, tj.:

- umowa – zlecenie z dnia 27 maja 2002 r. 03/06/2002 r., wartość wydatków poniesionych w 2017 r. - 900 zł. Umowa - zlecenie została rozwiązana z dniem 13 maja 2017 r.;
- umowa – zlecenie z dnia 1 lutego 2006 r. nr 02/02/2006, wartość wydatków poniesionych w 2017 r. - 1000 zł. Umowa - zlecenie została rozwiązana z dniem 16 maja 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 568-584, 644-659, 2263-2272, 2516-2579)

Zastępca Dyrektora RZGW wyjaśniła, że PKZP istnieje w RZGW od ponad 40 lat. Umowa między pracodawcą a zarządem PKZP nie była zawarta. PKZP prowadzona była na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1992 r. *w sprawie pracowniczych kas zapomogowo-pożyczkowych oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w zakładach pracy*⁴⁴ i zapisów w Ponadzakładowym Układzie Zbiorowym Pracy dla pracowników zatrudnionych w RZGW.

(dowód: akta kontroli str. 568-584, 2263-2272, 2374-2387, 2516-2579)

W ocenie NIK umowa pomiędzy RZGW, a zarządem PKZP powinna być zawarta i wobec braku takiej umowy z PKZP nie było podstawy do zawarcia ww. dwóch umów zlecenie.

2. W przypadku pięciu umów zlecenia obowiązujących w 2017 r. stosunek prawny łączący pracodawcę z osobami wykonującymi pracę na podstawie tych umów wyczerpywał znamiona stosunku pracy określone w art. 22 § 1 *Kodeksu pracy*. Łączna kwota wypłaconych środków z tytułu tych umów w 2017 r. wyniosła 141,4 tys. zł, realizacja tych umów stanowiła wykonywanie zadań regulaminowych RZGW. Dotyczyło to następujących umów-zlecenia:

- I.D.⁴⁵, nr umowy IRO/511/NZO/6/2016/KP-3, okres obowiązywania umowy 28.11.2016 r. - 31.12.2018 r., zakres zadań określony w umowie dotyczył: „Obsługi w zakresie spraw formalno-prawnych i administracyjnych związanych z Projektami pn. „Modernizacja jazów odrzańskich w Zarządzie RZGW, woj. opolskie -etap I oraz etap II”, kwota wypłacona w 2017 r. - 46,4 tys. zł;
- M.M., nr umowy 1/12/2016/KP-10, okres obowiązywania umowy: 30.12.2016 r. – 31.12.2018 r., zakres zadań określony w umowie dotyczył: „Przygotowania dokumentacji do przeprowadzenia inwentaryzacji jak i wycenę inwentaryzacji budowli wodnej zgodnie z instrukcją inwentaryzacyjną”, kwota wypłacona w 2017 r. - 28,5 tys. zł. Koszt wykonania usługi szacowano poprzez pomnożenie liczby dni roboczych w danym miesiącu przez 8 godzin;
- W.Z., nr umowy KP-11/12/2016, okres obowiązywania umowy: 30.12.2016 r. - 31.03.2018 r. (umowa dwukrotnie aneksowana, zawarta ze względu na urlop macierzyński i absencje chorobową pracownika), zakres zadań określony w umowie: „Przygotowanie materiałów niezbędnych do sporządzania comiesięcznej sprawozdawczości; Prowadzenie rejestru umów; Przeprowadzenie archiwizacji dokumentów zaangażowania i planistycznych za okres 2008-2013”, kwota wypłacona w 2017 r. - 38,9 tys. zł. Koszt wykonania usługi szacowano poprzez pomnożenie liczby dni roboczych w danym miesiącu przez 8 godzin;
- M.T., nr umowy 22/TUI/2016/KP-12, okres obowiązywania umowy: 30.12.2016 r. - 30.06.2017 r., zakres zadań określony w umowie: „Konfiguracja sprzętu komputerowego i oprogramowania, wsparcie techniczne użytkowników sprzętu komputerowego, pomoc w zarządzaniu wyposażeniem technicznym, wprowadzanie danych do systemów bazodanowych”, kwota wypłacona w 2017 r. - 14,0 tys. zł oraz kolejna umowa z tym samym wykonawcą nr 05/TUI/2017/KP-

⁴⁴ Dz. U. Nr 100, poz. 502, ze zm.

⁴⁵ Od 1.01.2018 r. umowę przekazano do RZGW Gliwice.

16, okres obowiązywania umowy 30.06.2017 r. - 31.12.2017 r., zakres zadań tożsamy z umową 22/TUI/2016/KP-12, kwota wypłacona w 2017 r. - 13,7 tys. zł.

Wszystkie ww. umowy cywilnoprawne zawierały elementy charakterystyczne dla stosunku pracy, m.in. we wszystkich przypadkach zdeterminowane było miejsce ich wykonywania, tj. siedziba RZGW, wymagały bieżącej współpracy z innymi pracownikami RZGW w godzinach pracy urzędu, praca odbywała się na sprzęcie informatycznym będącym własnością RZGW. Ponadto umowy zawarte z I.D, M.M., W.Z. zawierały zobowiązanie zleceniobiorcy do wykonywania pracy pod nadzorem, umożliwienia bieżącej kontroli wykonywanych czynności oznaczonych w umowie przez Zleceniodawcę - § 3 ust. 3 zawartych umów. Należy także podkreślić, że prace zlecone ww. umowami należały do zakresu zadań regulaminowych zadań komórek organizacyjnych RZGW.

(dowód: akta kontroli str. 564-572, 992-1049, 1509-1624, 2263-2272, 2515-2579)

Wyjaśniając przyczyny zawierania umów-zlecenia na wykonywanie zadań regulaminowych RZGW, Zastępca Dyrektora RZGW podała, że było to związane z problemami z pozyskaniem etatów, a po wejściu w życie ustawy Prawo Wodne w 2017 r. wstrzymano wszelkie przyjęcia nowych pracowników (zakaz zwiększania stanu etatowego). Ponadto przez pół roku prowadzono nabór ze względu na brak chętnych kandydatów na stanowisko informatyka, ale nie znaleziono pracownika ze względu na brak chętnych kandydatów z powodu proponowanego przez RZGW wynagrodzenia.

(dowód: akta kontroli str. 2263-2273)

NIK nie podziela wyjaśnień Zastępcy Dyrektora RZGW. Zawieranie umów cywilnoprawnych zamiast umów o pracę, których przedmiotem są zadania podobne lub tożsame z zadaniami zatrudnionych na umowę o pracę pracowników powinno być uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami i mieć charakter tymczasowy. Przyczynami zawierania umów cywilnoprawnych nie może być blokada etatów, braki kadrowe ze względu na oferowanie zbyt niskiego wynagrodzenia, wymagania przewidziane procedurą naboru. Do obowiązków dyrektora jednostki należy takie zorganizowanie pracy, podział powierzanych zadań oraz kształtowanie struktury zatrudnienia i wynagrodzenia, by jak najpełniej zaspokajać potrzeby jednostki.

3. W przypadku realizacji dwóch wieloletnich zadań inwestycyjnych: [1] „Budowa i modernizacja obiektów hydrotechnicznych, tj. zabezpieczenie środków na wykonanie projektu budowlanego i projektu wykonawczego na przebudowę śluzy na stopniu wodnym Ratowice na Odrze w km 227+400 – gm. Czernica wraz z dostosowaniem śluzy do min. IV klasy drogi wodnej” oraz [2] „Budowa stopnia wodnego Malczyce”, RZGW realizowało te zadania w 2017 r. mimo braku zabezpieczenia środków na ten cel w planie finansowym, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 i 46 ust. 1 *uofp*. Nieprawidłowość tą potwierdza między innymi sporządzenie dwóch wniosków o zmianę planu finansowego dla tych zadań, w sytuacji, gdy już powstały zobowiązania wymagalne lub zbliżał się termin płatności tych zobowiązań⁴⁶. I tak:

a) wniosek z dnia 19 września 2017 r., znak KP/IX/57a/2017, jednostka wnioskowała m.in. o zwiększenie środków w § 6050 o kwotę 43,1 tys. zł⁴⁷ na realizację zadania inwestycyjnego pn. „Budowa i modernizacja obiektów hydrotechnicznych”, w uzasadnieniu podając m.in., że wykonawca zadania przedstawił w 2017 r. pierwszą fakturę (Nr 14/17 z dnia 30 czerwca 2017 r.) za wykonanie usługi na kwotę 43,1 tys. zł, która z dniem 31 lipca 2017 r. stała się

⁴⁶ Zadania zostały ujęte w projekcie planu finansowego na 2017 r., ale środki na realizację nie zostały przydzielone w planie finansowym według ustawy budżetowej.

⁴⁷ Przeniesienie z paragrafu 4000.

zobowiązaniem wymagalnym. Wniosek został rozpatrzony decyzją Prezesa KZGW z dnia 22 września 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1625-2034, 2583-2683, 2804-2839)

Wyjaśniając przyczyny niezabezpieczenia środków na realizację zadania w planie finansowym na 2017 r., Zastępca Dyrektora RZGW podała, że zadanie zostało ujęte przez RZGW w wykazie rezerwy celowej poz. 4 z dnia 2 marca 2017 r. celem wprowadzenia wniosku do systemu TREZOR – paragraf 6050, kwota 1 824,1 tys. zł, ale wprowadzone kwoty nie zostały przyznane. Po raz drugi wprowadzono wniosek z kwotami o uruchomienie rezerwy celowej poz. 4 do systemu TREZOR w dniu 27 kwietnia 2017 r. – paragraf 6050, kwota 1 000 tys. zł, lecz także wprowadzone kwoty nie zostały przyznane. W dniu 18 lipca 2017 r. przesłano do KZGW email ze skanem faktury, z pytaniem jaka jest szansa na uzyskanie środków z paragrafu 6050 na zapłatę tejże faktury, jednocześnie informując, że z dniem 31 lipca 2017 r. faktura ta stanie się zobowiązaniem wymagalnym. W odpowiedzi RZGW otrzymało informację, że w chwili obecnej KZGW nie dysponuje żadnymi wolnymi środkami, które mogłyby być przeznaczone na finansowanie tego typu zadań.

(dowód: akta kontroli str. 2583-2587)

Ostatecznie RZGW wygospodarowało środki ze swojego planu finansowego i zawnioskowało o przeniesienie środków pomiędzy paragrafami.

(dowód: akta kontroli str. 1625-2034, 2583-2587)

b) wniosek o zwiększenie planu finansowego z dnia 14 czerwca 2017 r. (TTW/6210/130/2017) w § 6050 o kwotę 3 724,3 tys. zł na realizację zadania inwestycyjnego pn. „Budowa stopnia wodnego Malczyce na rzece Odrze”, tj. wykonanie prac w zakresie obiektów służących w kwocie 1 860,0 tys. zł, opłaty za nadzory 1 428,0 tys. zł oraz zobowiązania na dzień sporządzenia wniosku w kwocie 436,3 tys. zł, z terminem płatności następującym przed rozpatrzeniem wniosku. Wniosek został rozpatrzony cztery miesiące po jego złożeniu, tj. decyzją z dnia 16 października 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1625-2034, 2583-2683)

Wyjaśniając przyczyny niezabezpieczenia środków na realizację zadania w planie finansowym na 2017 r., Zastępca Dyrektora RZGW podała, że od początku 2017 r. trwała korespondencja dotycząca finansowania inwestycji w Malczycach.

W dniu 12 kwietnia 2017 r. RZGW otrzymał decyzję Ministra Rozwoju i Finansów znak MF/FGG.4143.3.43.2017.MF.875 przyznającą środki z rezerwy celowej w części 83, poz.4: "Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym realizacja zadań w dorzeczu Odry i górnej Wisły", przeznaczone na realizację zadania pn.: „Budowa stopnia wodnego Malczyce” w kwocie 85 000 tys. zł wraz z zestawieniem elementów robót przewidzianych w 2017 r. na to zadanie, w której nie uwzględniono wszystkich kosztów niezbędnych do poniesienia w 2017 r. W związku z otrzymaniem w dniu 25 kwietnia 2017 r. informacji z KZGW o możliwości złożenia wniosku do NFOŚiGW o dofinansowanie budowy stopnia Malczyce, RZGW wniósł pismem z dnia 4 maja 2017 r. wniosek o zapewnienie finansowania dokończenia budowy stopnia Malczyce, w którym zakres rzeczowy stanowią pozycje niezbędne do pełnego zakończenia inwestycji, a także opłaty z tytułu wyłączenia gruntów z eksploatacji należnych Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych we Wrocławiu, które to z dniem 1 lipca 2017 r. stały się należnościami wymagalnymi.

Po otrzymaniu pisma z NFOŚiGW - znak DP.4311.L2015.114 z dnia 15 maja 2017 r. zawierającego informację o możliwości dofinansowania budowy stopnia wodnego Malczyce poprzez podpisanie aneksu do umowy 463/2015 /Wn-01/Gw-01/Gw-RR/D pozwalającego na finansowanie części zakresu wskazanego przy

piśmie - Zarząd w dniu 14 czerwca 2017 r. ponownie zwrócił się z wnioskiem o finansowanie prac budowlano-montażowych, nadzorów oraz płatności związanych ze zmianami sposobu użytkowania gruntów - w tym z dniem 1 lipca 2017 r. płatności wymagalnych w kwocie 422 061,43 zł. W dniu 11 października 2017 r. Zarząd otrzymał decyzję na w/w kwotę.

(dowód: akta kontroli str. 1768-2034, 2583-2683)

4. W wyniku powstałych zobowiązań, w związku z niezabezpieczeniem środków finansowych na realizację ww. dwóch zadań w 2017 r. wystąpiły zobowiązania wymagalne w kwocie 467,4 tys. zł (opóźnienie w zapłacie zobowiązań wynosiło od 36 do 150 dni) wobec czterech podmiotów. W wyniku powstania tych zobowiązań zostały naliczone odsetki za zwłokę w wysokości 58 zł. Ponadto, RZGW dokonało zapłaty części zobowiązań, poprzez przyporządkowanie wydatków do nieprawidłowych paragrafów klasyfikacji budżetowej, tj. zobowiązania dotyczące realizacji inwestycji pn. „Budowa stopnia wodnego Malczyce” (należność główna, odsetki i koszty upomnienia), na łączną kwotę 2 367,2 zł⁴⁸ zostały opłacone z § 4300, zamiast z: [1] § 6050 - Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych – kwota 2 274,40 zł, [2] § 4570 - Odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu pozostałych podatków i opłat – kwota 58,00 zł⁴⁹, [3] § 461 - Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego – kwota 34,80 zł⁵⁰, tj. niezgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 6 sierpnia 2014 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁵¹. W momencie dokonywania zapłaty tych zobowiązań RZGW nie miało zabezpieczonych środków w § 6050 i § 4570.

(dowód: akta kontroli str. 2583-2693, 2804-2846)

Ponadto, z § 4300, zamiast z § 6050, opłacono należność na kwotę 10 178,14 zł z tytułu dwóch zawartych umów dzierżawy, w związku z realizacją zadania pn. „Budowa wodnego stopnia Malczyce”, tj.:

– umowa dzierżawy zawarta z B.P., odszkodowanie za korzystanie z nieruchomości gruntowej nr 194/3 położonej w Rzeczy, gmina Środa Śląska za okres od 1 stycznia 2017 do 31 grudnia 2018 r., kwota należności 7 000,00 zł, termin zapłaty 10 lipca 2017 r., zapłacono 21 czerwca 2017 r., wydatek ujęto w § 4300 zamiast w § 6050;

– umowa dzierżawy, zawarta z W.T., M.Cz. i A.B., odszkodowanie za korzystanie z nieruchomości gruntowej nr 193/1 położonej w Rzeczy, gmina Środa Śląska za okres od 1 czerwca 2017 r. do 31 grudnia 2018 r., kwota należności 3 178,14 zł, termin zapłaty 10 lipca 2017 r., zapłacono 21 czerwca 2017 r., wydatek ujęto w § 4300 zamiast w § 6050.

(dowód: akta kontroli str. 2583-2693, 2804-2846)

Wydatki ujęte nieprawidłowo w § 4300 zostały przeksięgowane do § 6050 w dniu 24 października 2017 r., łącznie z wydatkami w kwocie 58 zł z tytułu odsetek za zwłokę i 24,80 zł z tytułu kosztów upomnienia. Według stanu na 31 grudnia 2017 r., wydatki z tytułu odsetek i kosztów upomnienia nie zostały przeksięgowane do prawidłowych paragrafów klasyfikacji budżetowej tj. § 4570 i § 4610.

Wyjaśniając przyczyny zapłaty ww. zobowiązań z § 4300, zamiast odpowiednio z § 6050, § 457 i § 461, Zastępca Dyrektora RZGW podała, że powyższe zobowiązania wpłynęły na początku 2017 r., z terminem płatności określonym w dokumentach. Aby uniknąć płacenia odsetek od nich zostały zaksięgowane

⁴⁸ Decyzja nr WIN 7230.1.25.2013 z dnia 22 marca 2013 r., Decyzja nr WIN 7230.1.26.2013 z dnia 22 marca 2013 r., Decyzja nr WIN 7230.1.27.2013 z dnia 22 marca 2013 r.

⁴⁹ Odsetki w kwocie 1,5 zł opłacone przez pracownika.

⁵⁰ Koszty jednego upomnienia zapłacił pracownik odpowiedzialny za zaistniałą sytuację.

⁵¹ Dz. U. poz. 1053, ze zm.

w § 4300 i tak też wykazywano w sprawozdaniach Rb-28 do czasu uzyskania decyzji przyznającej środki finansowe na zadania pn. „Budowa stopnia wodnego Malczyce”. Po uzyskaniu decyzji zwiększającej plan finansowy na to zadanie, notą nr 3638 dokonano ściągnięcia zapłaconych faktur z § 4300 oraz zaksięgowania ich w § 6050 (nota nr 355/2017 z dnia 23 października 2017 r.). Natomiast odsetki i koszty upomnienia opłacone na rzecz Burmistrza Środy Śląskiej zostały zaksięgowane jako całość, bez wyszczególniania kwoty odsetek, prawdopodobnie przez nieuwagę, błąd osoby księgującej dokumenty. Zastępca Dyrektora RZGW nadmieniła, że osoba sporządzająca sprawozdania Rb opierała się na danych całościowych z programu, nie miała pełnej wiedzy, na temat jakie to dokumenty źródłowe.

(dowód: akta kontroli str. 2804-2809)

5. Spośród trzech skontrolowanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w dwóch stwierdzono naruszenie przepisów *upzp*, polegające na naruszeniu art. 7 ust. 3 *upzp* w związku z art. 44 ust. 4 *uofp*, gdyż wykonawców zamówień wyłoniono niezgodnie z przepisami *upzp*. I tak:

a) W przypadku zamówienia udzielonego w trybie z wolnej ręki nr AZ/3852/4/2017 z dnia 22 listopada 2017 r., dotyczącego: usunięcia drzew i zakrzaczeń rosnących na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią dla rzeki Odra z działek nr 1 AM 36, nr ½ AM 18 i ½ AM 11 w m. Oława, zamówienie zostało udzielone z naruszeniem przesłanek zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki (art. 67 ust. 1 pkt 3 *upzp*). Zgodnie z tym przepisem, zamawiający może udzielić zamówienia w przypadku wystąpienia wyjątkowej sytuacji niewynikającej z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której nie mógł on przewidzieć, uzasadniającej natychmiastowe wykonanie zamówienia przy możliwości zachowania terminów określonych dla innych trybów udzielenia zamówienia.

We wniosku o wszczęcie przedmiotowego zamówienia wskazano na konieczność natychmiastowego wykonania zamówienia, ze względu na brak możliwości zachowania terminów określonych dla innych trybów udzielenia zamówienia. Jednocześnie wskazano na realne zagrożenie powodzią w przypadku niepodjęcia natychmiastowych działań związanych z uporządkowaniem nabrzeża, którego stan pogorszył się, wskutek panujących niekorzystnych warunków atmosferycznych w 2017 r. Podjęcie działań zmierzających do przeciwdziałania wystąpieniu powodzi wyklucza możliwość przeprowadzenia postępowania w trybie konkurencyjnym. Konieczne jest natychmiastowe udzielenie zamówienia w trybie zamówienia z wolnej ręki. Kolejnym argumentem RZGW w sprawie konieczności zastosowania ww. przepisu *upzp* był brak możliwości zachowania terminów określonych dla innych trybów udzielenia zamówienia.

W piśmie pracownika do p.o. Dyrektora RZGW z dnia 17 listopada 2017 r. wskazano, iż dopiero w dniu 10 listopada 2017 RZGW otrzymało decyzję Ministra Finansów zwiększającą plan finansowy RZGW, co pozwoliło na realizację zadania.

W świetle przedłożonej korespondencji⁵² z Urzędem Miejskim Oławy (dotyczącej zgłoszeń konieczności usunięcia drzew i krzewów rosnących na obszarze szczególnego zagrożenia), pisma⁵³ skierowanego do Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (z prośbą o uruchomienie środków na ww. zadanie) oraz wewnętrznego dokumentu⁵⁴ RZGW (opisującego to zadanie i wskazującego, że sprawa wycinki drzew i krzewów na tym obszarze była przedmiotem dyskusji

⁵² Pismo RZGW nr NZW-460-18/17 z dnia 14 marca 2017 r., pismo Urzędu Miejskiego w Oławie nr SO.5544.2.2017 z dnia 5 maja 2017 r. oraz pismo RZGW nr TUZ-460/4/849/2017 z dnia 26 maja 2017 r.

⁵³ Pismo RZGW nr KP/20/BBF/2017 z dnia 5 kwietnia 2017 r.

⁵⁴ Zadanie – usunięcie drzew i krzewów rosnących na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią dla rzeki Odra z działek nr 1 AM 36, nr 1/2 AM 18 i 1/2 AM 11 obręb Oława, na którym figuruje data 24 marca 2017 r.

w 2015 r. i 2016 r.), sytuacja przedstawiona we wniosku o wszczęcie przedmiotowego zamówienia nie miała charakteru nagłego.

(dowód: akta kontroli str. 1270-1302)

W wyjaśnieniach Dyrektor RZGW wskazała, że RZGW nie otrzymało dedykowanych środków na realizację omawianego zadania, mimo występowania z wnioskami o ich przyznanie, dodatkowo powodem braku możliwości podjęcia działań był okres lęgowy ptaków. Dlatego w końcówce roku, kiedy okazało się, że zostały oszczędności środków doszło do zlecenia wycinki w takim minimalnym zakresie jak na to pozwalały środki. Dlatego też z uwagi na koniec roku budżetowego i potencjalne zagrożenie i nieprzewidywalność zjawisk pogodowych w dłuższej perspektywie, w tym zbliżająca się zimą, podjęto decyzję o zleceniu zadania we wskazanym trybie.

(dowód: akta kontroli str. 1380-1381, 1382-1408, 1418, 1422-1436)

Zdaniem NIK taka argumentacja nie spełnia wymogów zawartych w art. 67 ust. 1 pkt 3 *upzp*. Mając na uwadze czas (od 2015 r.) jaki upłynął od powzięcia wiedzy przez RZGW o stanie omawianego obszaru, podjęcie działania w postaci wszczęcia procedury zamówienia w trybie z wolnej ręki w listopadzie 2017 r. nie spełnia przesłanki zawartej w art. 67 ust. 1 pkt 3 *upzp*. Zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki na podstawie ww. przepisu wymaga - oprócz pozostałych przesłanek - zaistnienia już (a więc dokonania się) sytuacji wyjątkowej, a ponadto zaistniałe już zdarzenia musi tworzyć taki stan rzeczy, w którym koniecznym jest, by określony rodzaj zamówienia był natychmiast wykonywany. RZGW nie podjęło natychmiastowych działań w celu zneutralizowania mogącego wystąpić zagrożenia.

Udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki nie może być uzasadnione koniecznością natychmiastowego wykonania zamówienia z uwagi na zagrożenie nieterminową realizacją zadania.

b) Zamówienie na dostawę sprzętu informatycznego⁵⁵ o w wartości szacunkowej 116,2 tys. zł zostało udzielone bez stosowania przepisów *upzp*, na podstawie obowiązujących w RZGW regulacji wewnętrznych⁵⁶.

W ocenie NIK, stosownie do postanowień art. 32 ust. 1, 2 i 4 *upzp*, przy szacowaniu wartości tego zamówienia należało uwzględnić wartość wcześniej zrealizowanego zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego na dostawę sprzętu informatycznego⁵⁷, którego szacunkowa wartość wynosiła 115,2 tys. zł. Łączna wartość szacunkowa obu zamówień wynosiła 231,4 tys. zł, co przekraczało próg 30 000 euro i obligowało do zastosowania przepisów *upzp*, a nie obowiązujących w RZGW regulacji wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 1235-1269, 1464-1472)

Dyrektor RZGW wyjaśniła, że zapotrzebowanie na dostawę sprzętu informatycznego oraz oprogramowania komputerowego do realizacji zadań przez pracowników Jednostki Realizującej Projekt: „Modernizacja jazów odrzańskich na odcinku w zarządzie RZGW Wrocław, woj. Opolskie – etap I” nastąpiło w lipcu 2017 r. (zadanie AZ/3840/1/33/2017). W tym czasie zabezpieczone zostały środki z finansowanego projektu inwestycyjnego. Pojawienie się nowej potrzeby zakupu

⁵⁵ „Dostawa sprzętu informatycznego oraz oprogramowania komputerowego do realizacji zadań przez pracowników Jednostki Realizującej Projekt „Modernizacja jazów odrzańskich na odcinku w zarządzie RZGW Wrocław, woj. Opolskie – etap I” nr AZ/3840/1/33/2017 z dnia 27 września 2017 r. (w wyniku którego podpisano umowę z wykonawcą nr IRO/511/NZO/16/2017 z dnia 23 października 2017 r. o wartości 115,7 tys. zł netto).

⁵⁶ Zarządzenie Dyrektora RZGW z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie zasad i trybu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej we Wrocławiu.

⁵⁷ Nr AZ/3840/26/2017 - Dostawa sprzętu informatycznego oraz oprogramowania komputerowego do realizacji zadań statutowych urzędu z dnia 18 maja 2017 r., gdzie wartość szacunkowa zamówienia wynosiła 115,2 tys. zł, a wartość podpisanej umowy z wykonawcą 136,2 tys. zł.

sprzętu komputerowego oznaczało, iż nie jest konieczne procedowanie tego zamówienia trybem przetargu nieograniczonego. Oszacowana wartość przedmiotu zamówienia stanowiła kwotę poniżej 30 000 euro. Dodatkowo w wyjaśnieniach Dyrektor przytoczyła opinię Urzędu Zamówień Publicznych stwierdzającą: jeżeli potrzeba udzielenia określonego zamówienia ujawni się dopiero po udzieleniu innego zamówienia podobnego przedmiotowo i funkcjonalnie, to w tym przypadku nie mamy do czynienia z nieuprawnionym dzieleniem zamówienia z uwagi na fakt, iż brak jest tożsamości czasowej takich zamówień.

(dowód: akta kontroli str. 1418-1419, 1459-1464)

Zdaniem NIK argument wskazujący na pojawienie się nowej potrzeby zakupu sprzętu komputerowego nie może zostać przyjęty. Sytuacja pojawienia się to stan, którego zamawiający wcześniej nie jest w stanie przewidzieć, a w omawianym przypadku, odnosząc się do wyjaśnień RZGW z dnia 7 lutego 2018 r. należy stwierdzić, iż w jednostce kontrolowanej planowano w ramach projektu „Modernizacja jazów odrzańskich na odcinku w zarządzie RZGW Wrocław, woj. Opolskie – etap I” zakup komputerów i oprogramowania. W treści wyjaśnień wskazano, iż pierwszy wniosek aplikacyjny złożony został w dniu 30 września 2016 r. Wniosek był wielokrotnie weryfikowany przez CUPT i odsyłany do poprawy. Dopiero wniosek złożony w dniu 30 marca 2017 r. uzyskał zatwierdzenie CUPT i skutkowało podpisaniem umowy o dofinansowanie w dniu 28 lipca 2017 r.

Pomiędzy dwoma ww. zamówieniami zachodzi podobieństwo przedmiotowe i funkcjonalne zamówienia (zakup komputerów oraz oprogramowania), tożsamość czasowa zamówienia (oba zamówienia zrealizowano w trakcie roku kalendarzowego w odstępie czterech miesięcy), możliwość wykonania zamówienia przez jednego wykonawcę (wykonawcą w obydwu przypadkach jest ten sam podmiot, a co więcej w trakcie realizowania procedury zapraszania wykonawców do składania ofert w odpowiedzi na zamówienie o wartości szacunkowej poniżej 30 tys. euro, jako jednego z adresatów wskazano podmiot, z którym wcześniej podpisano umowę na wykonanie zamówienia nr AZ/3840/26/2017 z dnia 18 maja 2017 r.).

Ww. nieprawidłowości skutkowały niezgodnym z prawem wydatkowaniem środków publicznych w łącznej kwocie 542,4 tys. zł brutto (486,0 tys. zł netto).

Uwaga dotycząca
kontrolowanej
działalności

NIK zwraca uwagę, że 25 wydatków na łączną kwotę 45 128,1 tys. zł, wyszczególnionych w zestawieniu zbiorczym „Pomocnik kontrolera 5.5, Kwestionariusz badania próby” o numerach 4, 10, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 59, 60, 61, 63, oraz jednego wydatku z budżetu środków europejskich na kwotę 776,4 tys. zł – dokonanych zostało ze znacznym wyprzedzeniem, przekraczającym od 11 do 25 dni, przed obligatoryjnym terminem płatności. Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 *uofp* wydatki powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Oznacza to wymóg dokonywania wydatku nie później niż to wynika z obowiązujących przepisów lub postanowień umów.

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora RZGW, płatności za faktury zostały dokonane przed obligatoryjnym terminem płatności z powodu posiadania na koncie bankowym środków. Niewykorzystanie w danym dniu środków skutkowałoby wyzerowaniem salda na koniec dnia do wysokości 5 000,00 zł i koniecznością ponownego ich zapotrzebowania w systemie TREZOR.

(dowód: akta kontroli str. 2161-2262, 2363-2373)

Ocena cząstkowa

RZGW w 2017 r. realizowało plan finansowy w zakresie wydatków budżetowych w granicach limitów określonych w ustawie budżetowej.

RZGW we wszystkich przypadkach rzetelnie uzasadniał wnioski o zmianę planu finansowego tej jednostki. Środki otrzymane z rezerw budżetowych zostały

wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, a czynniki, które spowodowały ich niepełne wydatkowanie wystąpiły już po otrzymaniu tych środków. RZGW prawidłowo realizował wydatki w zakresie świadczeń na rzecz osób fizycznych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia prawidłowość dokonywania wydatków w ramach skontrolowanej próby. Realizacja wydatków objętych badaniem była zgodna z zasadami gospodarowania środkami publicznymi.

Niezgodnie z art. 44 ust. 3 i art. 46 ust. 1 *uofp* RZGW realizowało dwa wieloletnie zadania majątkowe, tj. bez zabezpieczenia środków na ich realizację przed powstaniem zobowiązań. Powyższe doprowadziło do powstania zobowiązań wymagalnych, nieterminowego ich uregulowania, naliczenia odsetek za zwłokę oraz ujęcia wydatków w nieprawidłowych paragrafach klasyfikacji budżetowej w celu uniknięcia opłacania odsetek za zwłokę.

Wobec braku umowy pomiędzy Dyrektorem RZGW a zarządem PKZP, w ocenie NIK, nie było podstawy do zawarcie dwóch umów zlecenie na prowadzenie obsługi finansowej PKZP.

Jako nieprawidłowe NIK uznaje zawarcie pięciu umów zlecenia na realizację regulaminowych zadań RZGW, które w ocenie NIK wyczerpywały znamiona stosunku pracy określone w art. 22 § 1 *Kodeksu pracy*.

W przypadku dwóch z trzech skontrolowanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w jednym przypadku zamówienia udzielono z naruszeniem art. 67 ust. 1 pkt 3 *upzp*, tj. w trybie z wolnej ręki, gdy nie było przesłanek ustawowych do zastosowania takiego trybu., co naruszało przepisy *upzp*; w drugim przypadku zamówień z pominięciem przepisów *upzp*, co naruszało uregulowania wynikające z art. 32 ust. 4 *upzp*. W ocenianym przypadku Zamawiający (RZGW) powinien wziąć pod uwagę wcześniej zrealizowane tożsame zamówienie i wartość przedmiotowego zamówienia oszacować z nim łącznie. Przeprowadzony w sposób niewłaściwy proces szacowania wartości zamówienia spowodował, iż Zamawiający podjął decyzję o udzieleniu zamówienia z wykorzystaniem art. 4 ust. 8 *upzp*, co doprowadziło do zastosowania nieprawidłowego trybu zamówienia.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez RZGW rocznych sprawozdań za 2017 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 z pomocy udzielonej 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 2017 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 jednostkowych RZGW były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i podpisane przez upoważnione osoby.

(dowód: akta kontroli str. 92-240, 538-541, 660-1049, 1473-1509)

Ustalona
nieprawidłowość

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

W ewidencji księgowej stanowiącej podstawę do sporządzenia sprawozdania rocznego Rb-28 niewłaściwie ujęto, bo w § 6050 zamiast § 4570 i § 4610 wydatki z tytułu opłat rocznych nałożonych trzema decyzjami za zajęcie pasa drogowego w kwocie ogółem 2 032,80 zł, z czego należność główna stanowiła kwotę 1 940 zł, odsetki za zwłokę 58 zł, a koszty upomnienia 34,80 zł. Powyższe skutkowało nieprawidłowym sporządzeniem sprawozdania Rb-28 rocznego za 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 538-541, 1490 -1509, 2583-2693, 2804-2846)

Ocena cząstkowa

Sprawozdania budżetowe, za wyjątkiem sprawozdania Rb-28 rocznego, w którym nieprawidłowo ujęto niektóre wydatki (niewłaściwie przyporządkowano wydatki do poszczególnych paragrafów klasyfikacji budżetowej) zostały sporządzone zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 14 stycznia 2014 r. w sprawie *sprawozdawczości budżetowej*⁵⁸. Również sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym sporządzano zgodnie z obowiązującymi przepisami⁵⁹.

W ocenie NIK przyjęty system kontroli zarządczej nie zapewniał skutecznej kontroli nad prawidłowością i rzetelnością prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz sporządzonych sprawozdań.

VI. Uwaga i wnioski

NIK zwraca uwagę, że opisane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym ustalenia, w szczególności nieprawidłowości i uwagi, związane z poddanymi kontroli obszarami wydatków budżetu państwa i sprawozdawczości, wskazują na potrzebę rozważenia przez Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie podjęcia działań wzmacniających w RZGW kontrolę zarządczą, a to w celu urzeczywistnienia, określonego w art. 68 ust. 1 *uofp*, wymogu zapewnienia realizacji celów i zadań kierowanej jednostki sektora finansów publicznych w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

Wnioski
pokontrolne

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

1. Wyeliminowanie przypadków klasyfikowania wydatków RZGW niezgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 6 sierpnia 2014 r. w sprawie *szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych klasyfikacją budżetową*.
2. Dokonanie korekty systemu kontroli zarządczej funkcjonującej w RZGW oraz systemu obiegu dokumentów, pod kątem eliminacji ryzyka wystąpienia nieprawidłowości stwierdzonych w ramach kontroli NIK.

⁵⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm. Od dnia 13 stycznia 2018 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie *sprawozdawczości budżetowej* (Dz. U. poz. 109).

⁵⁹ 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), oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie *sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym* (Dz. U. Nr 298, poz. 1766, ze zm.).

3. Wyeliminowanie przypadków udzielania zamówień publicznych z naruszeniem przepisów *upzp*.
4. Zawarcie przez RZGW umowy z Zarządem PKZP w sprawie realizacji jej obsługi organizacyjnej i prawnej oraz finansowo-księgowej.
5. Wyeliminowanie przypadków zaciągania zobowiązań nieznajdujących pokrycia w planie finansowym RZGW.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

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

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

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków*

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

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

Wrocław, dnia 26 marca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura we Wrocławiu

p.o. Dyrektor

Radosław Kujawiński

Kontroler:

Magdalena Barzęc

Główny specjalista kontroli państwowej

Magdalena Barzęc

podpis

Radosław Kujawiński

podpis

