



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Środowiska

KSI-4100-01-03/2012
P/12/116

Warszawa, dnia 23 kwietnia 2012 r.

Pan
Leszek Bagiński
Dyrektor
Regionalnego Zarządu
Gospodarki Wodnej w Warszawie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust.1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie, zwany dalej „RZGW”, w zakresie wykonania w 2011 r. budżetu państwa w części 22 – Gospodarka wodna.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 4 kwietnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie w 2011 r. budżetu państwa w części 22 – Gospodarka wodna przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie.

Zastrzeżenia dotyczą m.in.:

- funkcjonowania RZGW w 2011 r. w oparciu o nieaktualne uregulowania wewnętrzne, tj. regulamin organizacyjny, procedury kontroli finansowej oraz instrukcję obiegu i kontroli dowodów księgowych,
- prowadzenia ksiąg rachunkowych RZGW z naruszeniem przepisów *ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*² (UoR),
- sporządzania sprawozdań za 2011 r. – poza sprawozdaniami według stanu na 31 marca 2011 r. – na podstawie niezatwierdzonych zapisów księgowych,
- szczegółowości prezentowania danych w sprawozdaniu Rb-70,
- nierzetelnego planowania wynagrodzeń w podziale na poszczególne statusy zatrudnienia,
- dokonywania zmian w planie zatrudnienia dla osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (status 01),
- sporządzania raportów kasowych niezgodnie z § 23 zarządzenia nr 10/2009 Dyrektora RZGW w Warszawie z dnia 15 marca 2009 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji obiegu i kontroli dowodów księgowych,
- trzykrotnego przekroczenia w 2011 r., ustalonych przez Dyrektora RZGW, limitów pogotowia kasowego.

W toku kontroli ustalono, że w 2011 r. w regulaminie organizacyjnym RZGW, procedurach kontroli finansowej oraz instrukcji obiegu i kontroli dowodów księgowych zawarte były uregulowania w zakresie prowadzenia rachunków pomocniczych w formie akredytywy budżetowej, które zgodnie z § 20 *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie rodzajów i trybu dokonywania operacji na rachunkach*

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

² Dz. U. z 2009 r., Nr 152, poz. 1223 z późn. zm.

bankowych prowadzonych do obsługi budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych oraz zakresu i terminów udostępniania informacji o stanach środków na tych rachunkach³, miały funkcjonować nie dłużej niż do dnia 31 marca 2011 r.

Plan finansowy RZGW w Warszawie na 2011 r. został opracowany przez Dyrektora RZGW w terminie określonym w § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych⁴. Plan ten opracowano na podstawie informacji dysponenta wyższego stopnia o kwotach dochodów i wydatków, w tym wynagrodzeń wynikających z ustawy budżetowej na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r.⁵.

1. Plan i realizacja dochodów

Plan dochodów budżetowych RZGW (dysponenta III stopnia środków budżetowych) na 2011 r. został ustalony w kwocie 4.210,0 tys. zł. Zrealizowane w 2011 r. dochody wyniosły 4.354,5 tys. zł i były wyższe o 3,4% od planu oraz o 8,2% od wykonania w 2010 r. W kwocie ogółem zrealizowanych dochodów 77,6% (3.380,4 tys. zł) stanowiły dochody w rozdziale 71018⁶, a 22,4% (974,1 tys. zł) stanowiły dochody w rozdziale 71094⁷.

Przyczyną zrealizowania wyższych od planowanych kwot dochodów w rozdziale 71018 (o 20,8%) była m.in. nieplanowana sprzedaż odłożonego piasku oraz drewna, osiągnięcie porozumień w sprawie zapłaty należności przez podmioty bezumownie korzystające w latach minionych z nieruchomości Skarbu Państwa, a także wpływ przeterminowanych należności uzyskanych w wyniku egzekucji komorniczej.

Natomiast zrealizowanie niższych od planowanych kwot dochodów w rozdziale 71094 (o 31,0%) spowodowane było przede wszystkim długim procesem sprzedaży świadectw pochodzenia zielonej energii elektrycznej. Do końca 2011 r. sprzedano świadectwa za sierpień 2011 r. Ponadto, niższy stan wód w 2011 r. i krótszy czas pracy elektrowni nie pozwolił na osiągnięcie dochodów z tytułu sprzedaży energii elektrycznej planowanych na poziomie zbliżonym do dochodów osiągniętych z tego tytułu w 2010 r.

Uzyskane w 2011 r. dochody przekazywano na centralny rachunek bieżący budżetu państwa, w terminach określonych w § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego wykonywania budżetu państwa⁸.

Na dzień 31 grudnia 2011 r. należności pozostałe do zapłaty wyniosły 2.340,5 tys. zł, w tym zaległości netto wyniosły 1.745,6 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec grudnia 2010 r. należności wzrosły o 775,7 tys. zł, tj. o 49,6%, w tym zaległości o 587,7 tys. zł, tj. o 50,7%.

Przyczyną wzrostu należności pozostałych do zapłaty, w tym zaległości netto na koniec 2011 r. w porównaniu do stanu na koniec 2010 r., było przede wszystkim porządkowanie spraw związanych z bezumownym korzystaniem z nieruchomości Skarbu Państwa będących w zarządzie RZGW.

2.1. Plan i realizacja wydatków budżetu środków krajowych

Przyjęty ustawą budżetową plan wydatków RZGW na 2011 r., ustalony w kwocie 40.270,0 tys. zł, z tego w rozdziale 71018 – 39.544,0 tys. zł oraz w rozdziale 75212⁹ – 726,0 tys. zł, został zmieniony 53 decyzjami Ministra Finansów, dwoma decyzjami Ministra Środowiska, jedną decyzją Ministra Obrony Narodowej i 16 decyzjami Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej i po zmianach wyniósł 79.117,4 tys. zł, z tego w rozdziale 71018 – 37.930,5 tys. zł, w rozdziale 71078¹⁰ – 40.458,8 tys. zł oraz w rozdziale 75212 – 728,1 tys. zł.

³ Dz. U. Nr 249, poz. 1667 z późn. zm.

⁴ Dz. U. Nr 241, poz. 1616.

⁵ Dz. U. Nr 29, poz. 150.

⁶ Rozdział 71018 – Regionalne zarządy gospodarki wodnej.

⁷ Rozdział 71094 – Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były realizowane przez gospodarstwa pomocnicze.

⁸ Dz. U. Nr 245, poz. 1637 z późn. zm.

⁹ Rozdział 75212 – Obrona narodowa.

¹⁰ Rozdział 71078 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych.

Wydatki zrealizowano w kwocie 75.896,9 tys. zł, co stanowiło 95,9% planu po zmianach i 149,0% wydatków wykonanych w 2010 r. W poszczególnych rozdziałach wydatki wyniosły: 71018 – 37.125,4 tys. zł, tj. 97,9% planu po zmianach, 71078 – 38.203,4 tys. zł (94,4%), 75212 – 568,1 tys. zł (78,0%).

Minister Środowiska, decyzją z dnia 20 grudnia 2011 r., dokonał blokady środków w kwocie 49,8 tys. zł w rozdziale 71018, przeznaczonych na realizację projektu pn. „Budowa i zakup specjalistycznych zestawów pływających w celu zapewnienia bezpieczeństwa nawigacyjnego na Wielkich Jeziorach Mazurskich, dzięki przystosowaniu oznakowania dla żeglugi całodobowej” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury (kwota 3,9 tys. zł) oraz przeznaczonych na realizację projektu pn. „Ekotony dla redukcji zanieczyszczeń obszarowych – EKOROB” w ramach Instrumentu Finansowego LIFE+ (kwota 45,9 tys. zł). Projekt RPO Warmia i Mazury nie został zrealizowany z powodu braku ofert w przetargu na pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu, a projekt finansowany ze środków Instrumentu Finansowego LIFE+ został wykonany w całości za niższą kwotę. Środki, które zostały zablokowane pozyskano wcześniej decyzjami Ministra Środowiska odpowiednio z dnia 16 czerwca 2011 r. i z dnia 15 września 2011 r.

Niższe od planowanego wykonanie wydatków w rozdziale 71018, poza dokonaną blokadą, spowodowane było niepełnym wykorzystaniem środków w kwocie 194,6 tys. zł, tj. 71,3% środków pozyskanych z rezerwy celowej poz. 31 na realizację projektu pn. „Zastosowanie nowoczesnych narzędzi GIS w zarządzaniu gospodarką wodną zgodnym z wymogami tzw. Ramowej Dyrektywy Wodnej KE w ukraińskiej części zlewni rzeki Bug”. Planowany zakres rzeczowy projektu został zrealizowany, a uzyskane oszczędności były wynikiem pozyskania tańszych, od planowanych, ekspertów i mniejszej liczby osób delegowanych.

Niższe od planowanego wykonanie wydatków w rozdziale 71078 spowodowane zostało m.in. mniejszym zakresem wykonanych robót, niewykorzystaniem rezerw na roboty dodatkowe przewidzianych w umowie z NFOŚiGW, a w 2 przypadkach (remont jazów i śluz Tartak i Perkuć) rozbieżnościami w ocenie stanu technicznego elementów konstrukcyjnych śluz, dokonanej w projekcie i stwierdzonej w rzeczywistości, po wykonaniu robót rozbiórkowych, co spowodowało przestoje w robotach i konieczność aktualizacji dokumentacji technicznej.

Na koniec 2011 r. zobowiązania RZGW wyniosły 2.676,4 tys. zł, w tym zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi stanowiły 62,8% kwoty zobowiązań ogółem. Według stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

Zasilanie rachunku bankowego wydatków RZGW odbywało się na podstawie składanych zapotrzebowań. Kwoty środków pieniężnych, otrzymywanych przez RZGW, z wyjątkiem grudnia 2011 r., były zgodne z harmonogramami aktualizowanymi w związku ze zmianami planu wydatków oraz przesunięciami terminów płatności. Różnica w kwocie 164,31 zł wynikała z operacji, które miały miejsce na rachunku bankowym w okresie przejściowym. Po zakończeniu kolejnych miesięcy, harmonogram wydatków, w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa TREZOR był korygowany o kwotę niewykorzystanych i odprowadzonych środków z rachunku bankowego RZGW. Korekty te nie były dokonywane przez RZGW.

2.1.1. Realizacja obowiązku wynikającego z ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych¹¹

Łączna kwota uiszczonych przez RZGW w 2011 r. opłat abonamentowych wyniosła 11,3 tys. zł.

W toku kontroli stwierdzono, że opłaty abonamentowe zostały uiszczone w terminie, poza czterema opłatami dokonany dwa dni po terminie przez RZGW (centrala), trzy i 286 dni – Zarząd Zlewni w Lublinie oraz sześć dni – Zarząd Zlewni w Ostrowcu Świętokrzyskim. Odsetki zapłacone za nieterminowe płatności nie obciążały budżetu RZGW.

Kontrola wykazała, że nie opłacono abonamentu za jeden radioodbiornik i jeden telewizor, a za trzy telewizory dokonano nadpłaty. Przyczyną zarówno braku opłaty jak i nadpłaty były przeniesienia odbiorników dokonane pomiędzy komórkami organizacyjnymi (jednostkami terenowymi) i brak, w ślad za tym, informacji o opłatach abonamentowych za te odbiorniki.

¹¹ Dz. U. Nr 85, poz. 728 z późn. zm.

2.1.2. Pogotowie kasowe w RZGW

W dniu 5 stycznia 2011 r. Dyrektor RZGW zatwierdził wysokość pogotowia kasowego na 2011 r. dla RZGW (centrala) w kwocie 10,0 tys. zł. W toku kontroli ustalono, że wysokość pogotowia kasowego została trzykrotnie przekroczona od kwoty 16,78 zł do kwoty 510,00 zł.

Ponadto stwierdzono, że operacje gotówkowe przeprowadzone w kasie w dniu 25 maja 2011 r. zostały ujęte w raportach kasowych nr 10 i 11, operacje z dnia 12 grudnia 2011 r. w raportach nr 27 i 28, a każdy z 19 raportów kasowych obejmował okres kilkunastu dni (od 11 do 18), co było niezgodne z § 23 instrukcji obiegu i kontroli dowodów księgowych, wprowadzonej zarządzeniem Nr 10/2009 Dyrektora RZGW z dnia 25 marca 2009 r., który stanowił m.in., że raporty kasowe mogą obejmować okresy kilkudniowe, a zapisy w raporcie kasowym powinny być dokonywane z podziałem na poszczególne dni dokonania wpłaty lub wypłaty.

2.2. Plan i realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Przyjęty ustawą budżetową plan wydatków RZGW na 2011 r., ustalony w wysokości 3.270,0 tys. zł, został zmieniony jedną decyzją Ministra Finansów, jedną decyzją Ministra Środowiska i jedną decyzją Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej i po zmianach wyniósł 3.288,8 tys. zł.

Wydatki zrealizowano w kwocie 1.322,3 tys. zł, co stanowiło 40,2% planu po zmianach.

Minister Środowiska decyzją z dnia 28 września 2011 r. dokonał blokady środków w kwocie: 176,3 tys. zł przeznaczonych na realizację, w ramach PO liŚ¹², projektu pn. „Ekologiczne bezpieczeństwo stopnia wodnego Włocławek: modernizacja stopnia wodnego i poprawa bezpieczeństwa powodziowego zbiornika włocławskiego – na terenie województw mazowieckiego i kujawsko-pomorskiego” oraz w kwocie 765,0 tys. zł przeznaczonych na realizację dwóch projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego, a także decyzją z dnia 20 grudnia 2011 r. dokonał blokady środków w kwocie 15,4 tys. zł przeznaczonych na realizację jednego projektu w ramach RPO Warmia i Mazury. Przyczyną dokonania blokady środków, w ramach PO liŚ, było wprowadzenie zmian na liście indykatywnej w poziomie dofinansowania projektu, tj. wkład budżetu środków europejskich zmniejszony został z 65% do 59% całkowitej wartości projektu. Projekty, które miały być realizowane w ramach RPO Województwa Mazowieckiego, nie zostały wprowadzone na listę indykatywną. Przyczyną dokonania blokady w ramach RPO Warmia i Mazury została opisana w części niniejszego wystąpienia pokontrolnego dotyczącej realizacji budżetu środków krajowych.

Na niepełne wykonanie wydatków budżetu środków europejskich, poza dokonaną blokadą, miała wpływ m.in. zmiana terminu przekazania projektu wykonawczego przebudowy i remontu obiektów stopnia wodnego Włocławek, co spowodowało brak możliwości udzielenia dodatkowego zamówienia publicznego na wykonanie dokumentacji projektowej monitoringu przepławki dla ryb w ramach realizowanego projektu PO liŚ.

W RZGW prowadzona była wyodrębniona ewidencja księgową dla wydatków budżetu środków europejskich, a wydatki były dokonywane z rachunku bankowego budżetu środków europejskich (konto 132), zgodnie ze zleceniami płatności.

3. Fundusz Solidarności Unii Europejskiej

W 2011 r. realizowanych było, przez RZGW, 18 zadań o łącznej wartości 17.198,6 tys. zł, ujętych w „Wykazie zadań regionalnych zarządów gospodarki wodnej związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 roku do sfinansowania w ramach środków Funduszu Solidarności Unii Europejskiej”, zatwierdzonym w ostatecznej wersji przez Ministra Spraw Wewnętrznych w dniu 28 grudnia 2011 r. Na koniec 2011 r. jedno zadanie pozostawało w trakcie realizacji¹³, a realizację 17 zadań zakończono, wydając łącznie kwotę 15.847,6 tys. zł, tj. 92,1% planu. Część zadań zakwalifikowana do finansowania środkami Funduszu Solidarności UE była wcześniej realizowana w ramach uruchomionej, decyzją Ministra Finansów z dnia 31 marca 2011 r., rezerwy celowej budżetu państwa (poz. 4).

¹² Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko.

¹³ Zadanie pn. „Przywrócenie drożności koryta rz. Wisły w km 588-590 po przejściu fali powodziowej – roboty pogłębiarskie”.

4. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia rzetelność ksiąg rachunkowych oraz system rachunkowości, w tym system księgowości komputerowej. Zastrzeżenia dotyczą także skuteczności funkcjonowania systemu rachunkowości i kontroli zarządczej oraz wiarygodności ksiąg rachunkowych Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie.

Kontrola wykazała, że stosowane w 2011 r. w RZGW zasady (polityka) rachunkowości¹⁴ nie spełniały następujących wymogów ustawy o rachunkowości (UoR). I tak:

- funkcjonujący system finansowo-księgowy „Rachunkowość i Finanse” (RiF) nie spełniał wymogów art. 23 ust. 2 UoR, gdyż nie umożliwiał wprowadzenia daty operacji gospodarczej,
- zapisy księgowe wprowadzone do ksiąg rachunkowych w 2011 r. nie były zatwierdzane na bieżąco, co było niezgodne z art. 23 ust. 1 UoR,
- w uregulowaniach wewnętrznych, dotyczących zasad (polityki) rachunkowości oraz obiegu i kontroli dowodów księgowych¹⁵, poza określeniem zasad księgowania, w tym dat granicznych, operacji gospodarczych finansowanych z wykorzystaniem Instrumentu Finansowego LIFE+ oraz dowodów otrzymanych na przełomie roku, nie wskazano dat granicznych, tj. terminu, do którego w poczet okresu sprawozdawczego zgodnego z datą wystąpienia operacji gospodarczej będą zaliczane dowody księgowe, które wpłynęły do jednostki po tym okresie sprawozdawczym. W polityce rachunkowości przyjęto zasadę, iż dowód księgowy ujmuje się w księgach rachunkowych jednostki, z wyjątkami wykazanymi wyżej, pod datą, która wynika z pieczętki o treści „Zwrócono z opisu merytorycznego”, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 UoR. Stosowanie powyższej zasady spowodowało, że 19 dowodów księgowych zostało ujętych w księgach rachunkowych okresu sprawozdawczego niezgodnego z okresem sprawozdawczym, w którym wystąpiły zdarzenia gospodarcze udokumentowane tymi dowodami. Zaksięgowanie 9 spośród ww. dowodów na łączną kwotę 3.506,2 tys. zł w innych okresach sprawozdawczych niż data zdarzenia gospodarczego miało wpływ na sprawozdawczość budżetową RZGW. Pozostałych 10 dowodów księgowych dotyczyło operacji gospodarczych sfinansowanych z Funduszu Solidarności UE, których nie wykazywano w sprawozdaniach budżetowych. Dowody te wpłynęły do Wydziału Finansowego przed sporządzeniem sprawozdań budżetowych, tj. przed zamknięciem okresu sprawozdawczego zgodnego z datą wystąpienia operacji gospodarczych udokumentowanych tymi dowodami,
- księgowano operacje gospodarcze na koncie analitycznym 201-3, którego nie ujęto w zakładowym planie kont. W wyniku badania stwierdzono, że na ww. koncie analitycznym zaksięgowano 17 dowodów księgowych na łączną kwotę 7.428,7 tys. zł.

W toku kontroli ustalono, że RZGW nie dołożył należytej staranności przy weryfikacji poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych. Szczegółowo zbadano 84 dowody księgowe i 107 odpowiadających im zapisów księgowych na łączną kwotę 23.916,6 tys. zł, z tego 65 zapisów na kwotę 19.775,5 tys. zł wybranych metodą monetarną (MUS)¹⁶ i 42 zapisy dotyczące 19 dowodów dobranych celowo na kwotę 4.141,1 tys. zł.

Na podstawie przeprowadzonego badania stwierdzono m.in., że:

- w dekretacji 42 dowodów księgowych na łączną kwotę 10.829,9 tys. zł, tj. 45,3%, nie wskazano kont analitycznych, zaś w dekretacji trzech dowodów na łączną kwotę 612,9 tys. zł (2,6%) nie wskazano wszystkich kont analitycznych, co było niezgodne z obowiązującą instrukcją obiegu i kontroli dowodów księgowych,
- w przypadku trzech dowodów o wartości 1.596,8 tys. zł (6,7%) konta analityczne wskazane w dekretacji różniły się od kont analitycznych, na których zaksięgowano operacje gospodarcze odpowiadające tym

¹⁴ Zarządzenie Nr 27/2008 Dyrektora RZGW z dnia 5 sierpnia 2008 r. w sprawie wprowadzenia Zakładowego planu kont RZGW w Warszawie ze zm. oraz zarządzenie Nr 3/2011 Dyrektora RZGW z dnia 12 stycznia 2011 r. w sprawie wprowadzenia Zakładowego planu kont RZGW w Warszawie - z późn. zm.

¹⁵ Zarządzenie Nr 10/2009 Dyrektora RZGW z dnia 25 marca 2009 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji obiegu i kontroli dowodów księgowych oraz zarządzenie Nr 23/2009 Dyrektora RZGW z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie uzupełnienia Instrukcji obiegu dowodów księgowych o dowody księgowe dotyczące realizacji zadań (projektów) finansowanych z udziałem środków Funduszu Spójności (FS) – Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (POLiŚ).

¹⁶ MUS (ang. Monetary Unit Sampling) – dobór próby metodą monetarną. Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest wprost proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

dowodom, co wynikało z wprowadzeniu zmian w zapisach księgowych, bez dokonania uprzednio odpowiednich poprawek w dekretacji,

- wystąpiły pojedyncze przypadki ujęcia dowodów w księgach pod niewłaściwą datą, tj. datą inną niż wynikająca z zasady, przyjętej w § 25 pkt 1 instrukcji obiegu dowodów księgowych, tj. ujmowania dowodów księgowych z akredytyw budżetowych w księgach rachunkowych pod datą zapłaty oraz błędnego wskazania kont w dekretacji oraz wprowadzenia dowodu do ksiąg pod błędną datą dokumentu.

W RZGW nie sporządzano miesięcznych zestawień obrotów i sald, wymaganych art. 18 ust. 1 *UoR*, z wyjątkiem zestawień obrotów i sald kont rozrachunkowych sporządzanych w formie wydruków.

5. Zamówienia publiczne

Badanie prawidłowości udzielania zamówień publicznych przeprowadzono na podstawie trzech postępowań dotyczących zamówień publicznych realizowanych w 2011 r.: dwóch zamówień w trybie przetargu nieograniczonego udzielonych w 2011 r. oraz jednego zamówienia z wolnej ręki udzielonego w 2010 r.

Kontrola wykazała, że obu zamówień w trybie przetargu nieograniczonego o łącznej wartości netto 12.830,8 tys. zł (27,5% wartości wszystkich postępowań zakończonych zawarciem umów w 2011 r.) udzielono z zachowaniem przepisów *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych*¹⁷ (*Pzp*).

W toku kontroli zamówienia z wolnej ręki nr 324 32 10 na realizację zadania „Naprawa zabezpieczenia skarpy w Wyszogrodzie (gm. Wyszogród, pow. płocki, woj. mazowieckie) na odcinku od istniejącego ubezpieczenia brzegu Wisły w km 586,800 do ubezpieczenia przy nowym moście” stwierdzono, że:

- zamówienie zostało udzielone wykonawcy, wylonionemu w trybie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a *Pzp* stanowiącego, że wyboru takiego trybu można dokonać, gdy zamówienie może być wykonane tylko przez jednego wykonawcę z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze. W uzasadnieniu faktycznym wyboru trybu, zamawiający wskazał konieczność utrzymania rękojmi na naprawiany obiekt, udzielonej przez wskazanego wykonawcę po zakończeniu robót budowlanych wykonywanych w ramach wcześniejszego zamówienia (zrealizowanego na podstawie umowy nr 347/IR/08 z dnia 1 września 2008 r.). Postępowanie o udzielenie tego zamówienia jest przedmiotem postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez Urząd Zamówień Publicznych;
- ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zostało przesłane w celu zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 5 stycznia 2011 r., tj. po 76 dniach od dnia zawarcia umowy, co było niezgodne z art. 95 ust. 1 *Pzp*;
- wzór umowy na roboty budowlane został przesłany do wykonawcy pocztą elektroniczną w dniu 13 października 2010 r., tj. 30 dni po przesłaniu pisma, w którym RZGW zwrócił się do wykonawcy o przedstawienie oferty na wykonanie robót, pomimo iż art. 68 ust. 1 *Pzp* stanowi, że wraz z zaproszeniem do negocjacji zamawiający powinien przekazać wykonawcy m.in. ogólne warunki umowy lub wzór umowy.

Wydatki poniesione w 2011 r. przez RZGW z tytułu zamówienia nr 324 32 10 wyniosły 171,4 tys. zł i stanowiły 0,3% wszystkich wydatków na realizację zamówień publicznych poniesionych w 2011 r.

Ponadto, kontrola prowadzenia przez RZGW postępowań o zamówienia publiczne wykazała, że wejście w życie zarządzenia Nr 6/2010 Dyrektora RZGW w Warszawie z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie powołania stałej komisji przetargowej dla przeprowadzania postępowań o zamówienia publiczne o wartości przekraczającej równowartość 14.000 euro, spowodowało m.in. utratę mocy zarządzenia Nr 3/2008 Dyrektora RZGW w Warszawie z dnia 7 stycznia 2008 r. w sprawie powołania stałej komisji przetargowej. Pomimo tego, w § 5, obowiązującego w okresie objętym kontrolą, zarządzenia Nr 9/2009 Dyrektora RZGW w Warszawie z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wprowadzenia procedur kontroli finansowej w RZGW w Warszawie, przywołane zostało zarządzenia Nr 3/2008 Dyrektora RZGW w Warszawie.

6. Zatrudnienie i wynagrodzenia

W RZGW w 2011 r. przeciętne zatrudnienie, w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, wyniosło 479 osób, z tego 309 osób o statusie 01¹⁸ oraz 170 osób o statusie 03¹⁹ i było odpowiednio niższe o 32 oraz wyższe o jedną

¹⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 133, poz. 759 z późn. zm.

¹⁸ Status 01 – osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.

¹⁹ Status 03 – członkowie korpusu służby cywilnej.

osobę w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2010 r. W stosunku do planu przeciętne zatrudnienie było niższe o 131 osób, tj. o 21,5%. Wydatki na wynagrodzenia wyniosły 19.780,0 tys. zł, tj. niemal 100,0% planu po zmianach²⁰ oraz 92,2% wydatków zrealizowanych w 2010 r. Według statusu zatrudnienia, wydatki na wynagrodzenia zostały zrealizowane w kwocie 11.875,7 tys. zł – status 01 oraz w kwocie 7.904,3 tys. zł – status 03. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie (łącznie z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) wyniosło 3.441,20 zł w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego, z tego 3.202,72 zł – status 01 i 3.874,64 zł – status 03.

W toku kontroli ustalono, że:

- plan wynagrodzeń na 2011 r. opracowano w RZGW w sposób niezapewniający wystarczających środków na wypłatę wynagrodzeń (łącznie z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) dla członków korpusu służby cywilnej oraz przekraczający potrzeby w tym zakresie pracowników o statusie 01; środki na wynagrodzenia dla pracowników o statusie 03 zostały zaplanowane na poziomie wynagrodzeń 2010 r. i zabezpieczyły potrzeby na 8 m-cy 2011 r.;
- niezasadnie dokonano zmiany planu zatrudnienia dla pracowników o statusie zatrudnienia 01, która nie odzwierciedlała faktycznych potrzeb w tym zakresie;
- w sprawozdaniu Rb-70 według stanu na koniec I kwartału 2011 r. wykazano planowane dodatkowe wynagrodzenie roczne w kwocie 2.735,7 tys. zł – status 01 oraz 1.776,8 tys. zł – status 03, bez dokonania zmian w planie, podczas gdy Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej pismem z dnia 22 lutego 2011 r. określił wielkość dodatkowego wynagrodzenia rocznego w kwocie 1.938,0 tys. zł, w tym 413,0 tys. zł dla członków korpusu służby cywilnej;
- w sprawozdaniach Rb-70 według stanu na koniec III i IV kwartału 2011 r. wykazano dane dotyczące statusu 01 w dwóch, a statusu 03 w czterech wierszach sprawozdania, co było niezgodne z § 19 ust. 1 pkt 2 załącznika nr 37 *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej*.²¹

7. Inwentaryzacja

W 2011 r. przeprowadzono w RZGW inwentaryzację w zakresie potwierdzenia sald należności i zobowiązań, nakładów inwestycyjnych, wartości niematerialnych i prawnych, spisu z natury środków trwałych łącznie z budowlami wodnymi i obcymi środkami trwałymi, pozostałych środków trwałych o charakterze wyposażenia, zapasów materiałów w magazynie, środków pieniężnych w kasie i na rachunkach bankowych. Inwentaryzacja została przeprowadzona w zakresie i terminach wyznaczonych zarządzeniem Dyrektora RZGW, który zatwierdził rozliczenie jej wyników, dokonane przez Komisję Inwentaryzacyjną.

8. Sprawozdawczość

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez RZGW sprawozdania budżetowe roczne Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 UE i Rb-28 Programy oraz sprawozdania kwartalne Rb-N i Rb-Z. Sprawozdania przedstawiają rzetelny i prawidłowy obraz zrealizowanych dochodów i wykonanych wydatków oraz należności i zobowiązań na koniec 2011 r. NIK zwraca jednak uwagę, że za cały 2011 r., poza sprawozdaniami na dzień 31 marca 2011 r., sprawozdania były sporządzane na podstawie niezatwierdzonych w sposób trwały zapisów księgowych, co było niezgodne z art. 23 ust. 1 UoR oraz z § 6 ust. 1 pkt 1 *rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej*.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie z zastrzeżeniami sporządzone przez RZGW kwartalne sprawozdania budżetowe Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach. Zastrzeżenia dotyczące szczegółowości prezentowania danych, wielkości planowanego dodatkowego wynagrodzenia rocznego w podziale na statusy zatrudnienia oraz dokonywanych zmian w planie zatrudnienia zostały opisane w punkcie 6 niniejszego wystąpienia pokontrolnego

²⁰ Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach od początku roku do końca IV kwartału 2011 r.

²¹ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Bieżące aktualizowanie regulaminu organizacyjnego, procedur kontroli finansowej, instrukcji obiegu i kontroli dowodów księgowych oraz zakładowego planu kont.
2. Rzetelne planowanie wielkości zatrudnienia oraz wysokości wynagrodzeń dla pracowników RZGW w podziale na poszczególne statusy zatrudnienia.
3. Dostosowanie, funkcjonującego w RZGW, systemu finansowo-księgowego do wymogów ustawy o rachunkowości.
4. Zapewnienie poprawnego wprowadzania zapisów księgowych do systemu finansowo-księgowego oraz prowadzenie bieżącej kontroli w tym zakresie.
5. Bieżące zatwierdzanie dokumentów księgowych w systemie finansowo-księgowym.
6. Sporządzanie sprawozdań na podstawie zatwierdzonych dokumentów księgowych i w szczególności zgodnej z przepisami.
7. Niedopuszczanie do przekraczania limitów pogotowia kasowego oraz sporządzanie raportów kasowych zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami.
8. Wypełnianie obowiązku terminowego i właściwego uiszczania opłat abonamentowych od posiadanych odbiorników radiowych i telewizyjnych.

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Środowiska, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Dyrektora o przedstawienie, w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, do Dyrektora Departamentu Środowiska Najwyższej Izby Kontroli, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji Najwyższej Izby Kontroli.