



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KSI-4100-01-02/2013

P/13/121

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/13/121 – Wykonanie budżetu państwa w 2012 r., część 22 – Gospodarka wodna
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
<i>Kontrolerzy</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Monika Skrzypiec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82625 z dnia 21 grudnia 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)2. Krzysztof Nowek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82624 z dnia 21 grudnia 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)3. Mirosław Nowakowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 82623 z dnia 21 grudnia 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)4. Agnieszka Kołakowska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 82635 z dnia 25 lutego 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 334-335)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej (zwany dalej „KZGW”); ul. Grzybowska 80/82, 00-844 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Leszek Karwowski, Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej od dnia 21 marca 2009 r. do 15 lutego 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 7-9) Janusz Wiśniewski, p.o. Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej od dnia 15 lutego 2012 r. do dnia 28 lutego 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 7, 10) Witold Sumisławski, Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej od dnia 1 marca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3114)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ wykonanie w 2012 roku budżetu państwa w części 22 – Gospodarka wodna, w zakresie dochodów i wydatków realizowanych przez KZGW.

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności fakt, że w KZGW rzetelnie zaplanowano i zrealizowano dochody budżetowe. Nie stwierdzono także wydatków nielegalnych, a skala wydatków ocenionych jako niegospodarne nie przekroczyła progu ustalonego dla zastosowanej oceny.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na:

- niewłaściwym funkcjonowaniu kontroli zarządczej w zakresie rozliczania wydatków na realizację umowy zawartej pomiędzy KZGW a Instytutem Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowym Instytutem Badawczym (IMGW) na usługę w ramach Komponentu C2 projektu pn. „Poprawa osłony przeciwpowodziowej”, związanego z realizacją „Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w Dorzeczu Odry”;
- sfinansowaniu w łącznej kwocie 72,1 tys. zł wynagrodzeń bezosobowych czterech osób wykonujących na podstawie umów zlecenia zadania przypisane komórkom organizacyjnym KZGW, których pracownicy w tym czasie świadczyli pracę na rzecz Ministerstwa Środowiska;
- prowadzeniu ksiąg rachunkowych z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości² (uor);
- niewłaściwym funkcjonowaniu kontroli zarządczej w zakresie przepływu istotnych informacji i dokumentów finansowo-księgowych mających wpływ na prezentowanie wiarygodnej sytuacji finansowej jednostki.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

1.1. Planowanie i realizacja dochodów budżetowych

Opis stanu faktycznego

W Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej (dysponent II stopnia) opracowano dokumenty planistyczne w zakresie planowanych na 2012 r. dochodów (formularz BD-Zestawienie dochodów) zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012³, tj. w załączniku Nr 70, rozdział 3 „Planowanie dochodów budżetowych”. Prognozowana do uzyskania w 2012 r. w części 22 – Gospodarka wodna kwota dochodów została określona na 40.264,0 tys. zł. Zgłoszone do projektu budżetu dochody zostały zaplanowane racjonalnie z uwzględnieniem zidentyfikowanych na etapie planowania źródeł ich pochodzenia.

Plan dochodów na rok 2012 stosownie do informacji o kwotach dochodów i wydatków ujętych w ustawie budżetowej, przekazanej przez Ministra Środowiska, został ustalony w kwocie 40.264,0 tys. zł. Dochody zrealizowane przez jednostki podległe Prezesowi KZGW wyniosły łącznie 39.424,4 tys. zł, tj. 97,9% kwoty planowanej. Były one o 4,3% (1.635,8 tys. zł) wyższe od dochodów uzyskanych w 2011 r. Na zrealizowanie niższej od planowanej kwoty dochodów ogółem wpływ miały m.in. niekorzystne warunki hydrologiczne, które uniemożliwiły wykorzystanie pełnej mocy produkcyjnej elektrowni wodnych i zrealizowanie planu produkcji energii elektrycznej. Głównymi źródłami dochodów były wpływy uzyskane w:

- rozdziale 71018 – Regionalne zarządy gospodarki wodnej, w kwocie 15.577,3 tys. zł (39,5% dochodów ogółem), m.in. z tytułu wpływów z dzierżawy gruntów, obiektów hydrotechnicznych, czynszu za wynajmowane pomieszczenia biurowe i mieszkalne;
- rozdziale 71094 – Dochody państwowych jednostek budżetowych uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były realizowane przez gospodarstwa pomocnicze, w kwocie 13.297,3 tys. zł (33,7% dochodów ogółem), m.in. z tytułu zbycia praw majątkowych od świadectw pochodzenia energii wyprodukowanej w elektrowniach wodnych oraz ze sprzedaży energii elektrycznej wytworzonej przez małe elektrownie wodne.

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

³ Dz.U. Nr 56, poz. 290.

Na koniec 2012 r. stan należności pozostałych do zapłaty w jednostkach podległych Prezesowi KZGW wyniósł 5.785,3 tys. zł, w tym zaległości netto 4.311,4 tys. zł. W porównaniu z 2011 r. kwota należności pozostałych do zapłaty była wyższa o 36,5% (o 1.549,1 tys. zł), a kwota zaległości netto o 51,2% (o 1.460,0 tys. zł). Największe kwoty należności dotyczyły nieuregulowanych płatności na rzecz regionalnych zarządów gospodarki wodnej z tytułu najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa oraz sprzedaży praw majątkowych i energii elektrycznej. Jednostki podległe Prezesowi KZGW podejmowały działania w celu egzekucji należnych budżetowi państwa dochodów, poprzez wysyłanie wezwań do zapłaty oraz kierowanie spraw do sądu lub komornika.

(dowód: akta kontroli str. 501-546)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Jakkolwiek podejmowane były działania w celu wyegzekwowania należnych dochodów, to biorąc pod uwagę znaczny wzrost kwoty należności, w tym zaległości netto, w ocenie NIK działania te nie były skuteczne.

1.2. Planowanie i realizacja dochodów budżetowych przez KZGW – dysponenta III stopnia

Opis stanu
faktycznego

Plan dochodów na 2012 r. ustalono na kwotę 10,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 122,5 tys. zł i były wyższe od planowanych o 112,5 tys. zł (ponad 11-krotnie). W porównaniu do 2011 r. dochody były wyższe o 38,1 tys. zł, tj. o 45,1%. Głównym źródłem uzyskanych dochodów (rozdział 71016 – Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej) były nieplanowane wpływy w kwocie 118,8 tys. zł (97,0% dochodów ogółem) z tytułu odsetek od niewykorzystanych środków zgromadzonych na rachunku bankowym IMGW. Środki finansowe przekazywane są przez KZGW na rachunek IMGW w formie zaliczek na realizację usług w ramach Komponentu C2 Projektu „Poprawa osłony przeciwpowodziowej”⁴. Wysokość dochodów z ww. tytułu jest na etapie prognozowania niemożliwa do oszacowania.

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2012 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych w KZGW została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

Według stanu na koniec 2012 r. w KZGW (dysponent III stopnia), nie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty. Należności pozostające do zapłaty na koniec 2011 r. w kwocie 2,1 tys. zł zostały uregulowane w I kwartale 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 513-553)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁵ planowanie i realizację w 2012 r. dochodów budżetowych przez KZGW i jednostki podległe.

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Plan wydatków KZGW (dysponenta II stopnia) na 2012 r. został ustalony na podstawie pisma Ministra Środowiska z dnia 16 marca 2012 r. informującego o kwotach dochodów i wydatków, w tym wynagrodzeń, ujętych w ustawie budżetowej na rok 2012.

⁴ Zgodnie z § 4 ust. 4 umowy nr DINpi-081/3-2/2009 z dnia 23 lutego 2009 r. zawartej pomiędzy KZGW (Zamawiającym) a IMGW (Wykonawcą), odsetki od przekazywanych środków podlegają zwrotowi na rachunek bankowy Zamawiającego niezwłocznie po ich skapitalizowaniu na rachunku bankowym Wykonawcy.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

Wydatki zostały zaplanowane pierwotnie w kwocie 308.012,0 tys. zł. Kwoty wydatków zgłoszone przez dysponenta II stopnia do projektu budżetu w części 22 – Gospodarka wodna wynosiły 305.441,0 tys. zł, tj. 99,2% kwoty wymienionej w ww. informacji Ministra Środowiska. Wydatki zaplanowane zostały w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów w granicach określonych przez Ministra Środowiska wstępnych limitów wydatków. Przy planowaniu uwzględniono m.in.:

- wydatki na finansowanie działalności siedmiu regionalnych zarządów gospodarki wodnej, wykonujących zadania z zakresu gospodarki wodnej wynikające z ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne⁶, m.in. na: utrzymywanie administrowanych wód śródlądowych, realizację inwestycji na administrowanych rzekach i potokach górskich oraz ochronę przeciwpowodziową;
- wydatki związane z utrzymaniem państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej (PSHM), nad którą nadzór sprawuje Prezes KZGW. Jednostka ta wykonuje zadania państwa w zakresie osłony hydrologicznej i meteorologicznej m.in. społeczeństwa oraz gospodarki;
- wydatki związane ze współfinansowaniem i finansowaniem realizacji zadań w ramach programów finansowanych z budżetu środków europejskich;
- wydatki związane z funkcjonowaniem KZGW (urzędu obsługującego Prezesa KZGW).

W trakcie roku ustalony pierwotnie limit wydatków został zwiększony per saldo o kwotę 520.043,7 tys. zł (tj. o 168,8%) i wg planu po zmianach wyniósł 828.055,7 tys. zł.

Zmiany w limicie wydatków wynikały:

- ze zwiększenia z rezerw celowych budżetu państwa o kwotę 530.657,7 tys. zł, z przeznaczeniem głównie na: przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych (poz. 4 – 264.594,4 tys. zł); dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (poz. 59 – 212.702,3 tys. zł); Program dla Odry 2006 (poz. 18 – 32.479,7 tys. zł).
- ze zmniejszenia o kwotę 10.614,0 tys. zł wydatków na współfinansowanie projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POLiŚ), w tym na projekt „Poprawa stanu bezpieczeństwa powodziowego Stopnia Wodnego Włocławek”. Przyczyną zmniejszenia wydatków na przedmiotowy projekt był brak decyzji Ministra Środowiska w sprawie dofinansowania projektu, co uniemożliwiło zawarcie umów m.in. na roboty budowlane oraz nadzór inwestorski.

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 530.657,7 tys. zł wykorzystano 500.270,2 tys. zł, tj. 94,3%, w tym m.in.:

- ze środków rezerwy celowej poz. 4 wykorzystano 249.540,2 tys. zł, tj. 94,3%. Głównymi przyczynami niepełnego wykorzystania środków w zakresie zadań realizowanych przez rzgw w ramach „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry” było: uzyskanie w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego korzystniejszych niż planowano cen; brak ofert w postępowaniach przetargowych; protesty organizacji ekologicznych; przesunięcie terminu realizacji zadań lub zmniejszenie ich zakresu (z powodu m.in. braku decyzji środowiskowych lub administracyjnych); rozliczenia powykonawcze. Poza tym część zadań planowana do realizacji ze środków ujętych w ww. pozycji rezerw celowych została sfinansowana ze środków pochodzących z Funduszu Solidarności Unii Europejskiej;
- ze środków rezerwy celowej poz. 18 wykorzystano 30.244,2 tys. zł, tj. 93,1%. Głównymi przyczynami niepełnego wykorzystania środków w zakresie realizacji budowli regulacyjnych, wałów przeciwpowodziowych i prac projektowych na rzekach, kanałach i zbiornikach wodnych w dorzeczu Odry było: uzyskanie w wyniku przeprowadzonych

⁶ Dz.U. z 2012 r. poz. 145.

postępowań o udzielenie zamówienia publicznego korzystniejszych niż planowano cen oraz rozliczenia powykonawcze;

- ze środków rezerwy celowej poz. 59 wykorzystano 200.601,0 tys. zł, tj. 94,3%. Głównymi przyczynami niepełnego wykorzystania środków w zakresie usuwania skutków powodzi 2010 r. (prace odtworzeniowe, zabezpieczeniowe linii brzegowej rzek i kanałów oraz regulacyjne) na obiektach administrowanych przez RZGW Wrocław oraz budowę stopnia wodnego Malczyce na Odrze był: brak konieczności wykonywania dodatkowych prac, mniejszy zakres realizowanych zadań z powodu niekorzystnych warunków atmosferycznych oraz konieczność przeprowadzenia dodatkowych uzgodnień lub uzyskania dodatkowych decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 554-700, 801-883)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2.1.1. Planowanie wydatków budżetowych przez KZGW – dysponenta III stopnia

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetowe określone pierwotnie w planie finansowym KZGW (dysponent III stopnia) na 2012 r. w kwocie 11.670,0 tys. zł zostały w trakcie roku zwiększone per saldo o 39.941,4 tys. zł (tj. o 342,3%) i wg planu po zmianach wyniosły 51.611,5 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały głównie ze zwiększenia z rezerw celowych budżetu państwa o kwotę 39.704,7 tys. zł, z przeznaczeniem na: przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych (poz. 4 – 12.813,5 tys. zł); dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (poz. 59 – 26.889,0 tys. zł) oraz wydatki związane z mianowaniem urzędników służby cywilnej (poz. 20 – 1,0 tys. zł). Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 39.704,7 tys. zł wykorzystano 39.703,5 tys. zł, tj. prawie 100%.

(dowód: akta kontroli str. 639-642)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane w 2012 r. w części 22 – Gospodarka wodna wydatki jednostek budżetowych podległych Prezesowi KZGW wyniosły ogółem 788.809,3 tys. zł, tj. 95,3% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były one wyższe o 180.777,7 tys. zł, tj. o 29,7%.

Na niepełne wykonanie planu wydatków wpływ miały niewykorzystane środki m.in. w zakresie:

- wydatków majątkowych planowanych do realizacji przez regionalne zarządy gospodarki wodnej. Wydatki na ten cel wykorzystano w kwocie 260.558,6 tys. zł, co stanowiło 93,1% planu po zmianach. Nie wykonano pełnego zakresu prac budowlano-montażowych, a także przesunięto na rok następny termin wykonania niektórych prac i zakupów związanych z realizowanymi przez rzgw zadaniami w ramach „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry” oraz zabezpieczeniem brzegów rzek i kanałów dorzecza rzeki Wisły;
- wydatków na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków Unii Europejskiej. Wydatki na ten cel wykorzystano w kwocie 54.162,2 tys. zł, co stanowiło 87,7% planu po zmianach.

W IV kwartale 2012 r. Minister Środowiska na wnioski Prezesa KZGW dokonał blokad wydatków budżetowych na kwotę ogółem 6.490,3 tys. zł, w tym w rozdziale 71018 – 6.468,3 tys. zł. O dokonanych blokadach poinformowano Ministra Finansów. Blokady środków w budżecie krajowym były głównie konsekwencją blokad wydatków na realizację zadań finansowanych z budżetu środków europejskich. Uzasadnieniem blokad były m.in.: oszczędności uzyskane przy realizacji zadań (korzystniejsze rozstrzygnięcia przetargowe),

unieważnienie i konieczność powtórzenia postępowania przetargowego oraz długotrwałość procedur wyłaniania wykonawców powodująca zmniejszenie zakresu prac lub ich przesunięcie w czasie. Największe kwoty blokad dotyczyły zadań realizowanych w Regionalnych Zarządach Gospodarki Wodnej w Krakowie i Wrocławiu.

W strukturze wydatków największy udział (99,8% wydatków ogółem) miały wydatki w dziale 710 – Działalność usługowa. Wydatki w tym dziale zrealizowano w kwocie 787.117,1 tys. zł, w tym głównie w rozdziale 71018 – Regionalne zarządy gospodarki wodnej w kwocie 367.227,2 tys. zł (tj. 46,6% wydatków w dziale i 45,6% wydatków ogółem) oraz w rozdziale 71078 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych w kwocie 358.720,3 tys. zł (tj. 45,6% wydatków w dziale i 45,5% wydatków ogółem).

W grupie wydatków bieżących zrealizowanych w kwocie 442.879,1 tys. zł (tj. 97,5% planu po zmianach) dominującą pozycję stanowiły wydatki na wynagrodzenia i pochodne zrealizowane w wysokości 148.625,0 tys. zł (tj. 99,9% planu po zmianach) oraz wydatki na zakup usług (§§ 4270 i 4300 w różnych rozdziałach) w wysokości 228.488,5 tys. zł (tj. 93,7% planu po zmianach).

Wydatki na wynagrodzenia i pochodne w 2012 r. były wyższe od wydatków poniesionych na ten cel w 2011 r. o 3.373,1 tys. zł. Wzrost ten wynikał z wypłacenia dodatków zadaniowych pracownikom zaangażowanym w realizację projektu pn. „Informatyczny System Osłony Kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami” (ISOK) w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (POIG) oraz w wykonywanie programu wieloletniego dot. przygotowania i obsługi Polskiej Prezydencji w UE, wyższych dodatków służby cywilnej (z tytułu nowych mianowań), przyznania kolejnych stopni w służbie cywilnej oraz nagród jubileuszowych.

(dowód akta kontroli str. 701-729, 800, 884-900, 2095-2098)

Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 z wykonania planu wydatków jednostek podległych Prezesowi KZGW, nie zostały przekroczone w tych jednostkach planowane wydatki na wynagrodzenia.

Przeciętne zatrudnienie⁷ w 2012 r. w jednostkach podległych Prezesowi KZGW wyniosło ogółem 2873 osoby i było niższe w porównaniu do 2011 r. o 10 osób.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie⁸ w 2012 r. wynosiło 3.632 zł i w porównaniu do 2011 r. było wyższe o 108 zł, tj. o 3,1%.

Wydatki związane z realizacją programów ze środków pochodzących z budżetu UE (przeznaczonych m.in. na finansowanie i współfinansowanie) zrealizowane zostały w kwocie 54.162,2 tys. zł, tj. 87,7% planu po zmianach i dotyczyły:

- POIiŚ – w kwocie 37.464,8 tys. zł, tj. 93,1% planu po zmianach (w tym wydatki inwestycyjne 28.290,9 tys. zł, tj. 94,5% planu);
- POIG – w kwocie 6.189,7 tys. zł, tj. 87,3% planu (w tym wydatki inwestycyjne 5.961,1 tys. zł, tj. 87,2% planu);
- Regionalne Programy Operacyjne (RPO) 6 województw w kwocie ogółem 9.833,7 tys. zł, tj. 88,2% planu (w tym wydatki inwestycyjne 8.613,5 tys. zł, tj. 87% planu);
- Instrument Finansowy LIFE+ w kwocie 645,3 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach.

Głównymi przyczynami niepełnej realizacji wydatków na programy były oszczędności na etapie przetargów, rozliczenia powykonawcze oraz przeniesienie realizacji zadań na rok następny z powodu niesprzyjających warunków atmosferycznych.

Stan zobowiązań na koniec 2012 r., wg danych ujętych w rocznych sprawozdaniach Rb-28 jednostek podległych Prezesowi KZGW, wyniósł 20.118,5 tys. zł i w porównaniu do roku 2011 r. był wyższy o 3.255,6 tys. zł (tj. o 19,3%). Wykazane zobowiązania dotyczyły około

⁷ W przeliczeniu na pełne etaty.

⁸ Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

70% wypłat z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 703-730)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.2.1. Realizacja wydatków budżetowych przez KZGW – dysponenta III stopnia

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane w 2012 r. wydatki wyniosły 51.295,3 tys. zł, tj. 99,4% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. wydatki były wyższe o 26.373,6 tys. zł (o 105,8%). Główną przyczyną zwiększenia kwoty wydatków była realizacja zadań finansowanych z rezerw celowych, w tym:

- związanych z projektem ISOK, na realizację którego KZGW otrzymał środki w kwocie 13.358,2 tys. zł, w tym 12.887,9 tys. zł z rezerwy celowej poz. 59. Od 13 września 2012 r. jednostka przejęła od IMGW funkcję lidera konsorcjum powołanego do realizacji projektu. Zmiana ta była konsekwencją decyzji Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 3 września 2012 r.;
- związanych z zadaniem pn. „Budowa Katastru Wodnego” kwocie 6.667,7 tys. zł (środki rezerwy celowej poz. 59);
- na zadania w ramach „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry” w kwocie 11.665,3 tys. zł (finansowane ze środków rezerwy celowej poz. 4).

(dowód akta kontroli str. 750, 765, 771-777, 1458-1782)

Szczegółowym badaniem objęto wydatki w wysokości 41.725,7 tys. zł, tj. 81,3% wydatków zrealizowanych przez KZGW (dysponenta III stopnia). Nie stwierdzono wydatków nielegalnych.

1. Przeciętne zatrudnienie⁹ w KZGW w 2012 r. wyniosło 80 osób i było o 5,3% wyższe (tj. o cztery osoby) w stosunku do 2011 r. Wydatki na wynagrodzenia zrealizowano w kwocie 6.933,4 tys. zł, tj. 99,5% planu po zmianach. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (łącznie z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym), przypadające na jednego pełnozatrudnionego, było o 3,2% niższe od przeciętnego wynagrodzenia w 2011 r. i wyniosło 6.195,83 zł.

(dowód akta kontroli str. 338-345)

W 2012 r. sześciu pracowników KZGW (w tym: dwie osoby w okresie od 6 marca do 31 grudnia 2012 r., jedna osoba od 8 marca do 31 grudnia 2012 r., jedna osoba od 12 marca do 31 grudnia 2012 r., jedna osoba od 28 maja do 11 listopada 2012 r. oraz jedna osoba od 28 maja do 27 września 2012 r.) na polecenie Prezesa KZGW wykonywało obowiązki pracownicze na rzecz Departamentu Zasobów Wodnych w Ministerstwie Środowiska. Podstawą wydanego tym pracownikom polecenia były dyspozycje przekazane Prezesowi KZGW, jak również Dyrektorowi Generalnemu KZGW, przez Sekretarza Stanu w MŚ oraz Dyrektora Generalnego MŚ. Pracownicy, którym Prezes KZGW zlecił wykonywanie pracy w MŚ pozostawali faktycznie na etatach KZGW i ze środków KZGW otrzymywali wynagrodzenie miesięczne, a także nagrody. Łącznie z budżetu KZGW wydatkowano 313.612,81 zł na wynagrodzenia dla pracowników świadczących pracę na rzecz Ministerstwa. Dyrektor Generalny MŚ w piśmie skierowanym do Dyrektora Generalnego KZGW wskazał, iż „*nowy regulamin organizacyjny Ministerstwa Środowiska z dnia 16 kwietnia 2012 r. nakłada na komórki organizacyjne MŚ zadanie polegające na inicjowaniu, przygotowywaniu oraz prowadzeniu uzgodnień i konsultacji projektów aktów normatywnych pozostających w zakresie właściwości Ministra Środowiska. Oznacza to, że aktualnie Departament Zasobów Wodnych jest komórką organizacyjną właściwą do prowadzenia całości prac legislacyjnych nad projektami aktów normatywnych z zakresu działu administracji rządowej – gospodarka wodna, na wszystkich etapach procesu legislacyjnego. (...) Minister Środowiska zdecydował o nieudzieleniu Prezesowi KZGW*

⁹ W przeliczeniu na pełne etaty.

upoważnienia do samodzielnego opracowywania i uzgadniania projektów aktów normatywnych w zakresie działu administracji rządowej – gospodarka wodna, w tym projektów aktów wykonawczych wydawanych na podstawie upoważnień określonych w ustawie – Prawo wodne.” W związku z powyższym Dyrektor Generalny MŚ zwrócił się o skierowanie dwóch pracowników do pracy w ramach Departamentu Zasobów Wodnych.

(dowód akta kontroli str. 396-487, 3115)

2. W 2012 r. w KZGW wydatkowano 334,7 tys. zł¹⁰ na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych 26 umów zlecenia i jednej umowy o dzieło z osobami spoza kontrolowanej jednostki. Szczegółowym badaniem objęto 20 umów, w tym cztery umowy, które zostały sfinansowane z budżetu środków europejskich (§ 4177) w łącznej kwocie 30,2 tys. zł. Prace zlecone na podstawie badanych umów zostały wykonane i sfinansowane zgodnie z umowami, prawidłowo odebrane, a wydatków dokonano w ramach limitu określonego w planie finansowym.

(dowód akta kontroli str. 2494-2751, 2782-2783)

3. Wydatki budżetu KZGW (dysponenta środków budżetowych III stopnia) na realizację programów (wszystkie dotyczyły POIG) w 2012 r. wyniosły ogółem 470,3 tys. zł, tj. 93,0% planowanych po zmianach i były wyższe o 449,5 tys. zł od wykonanych w 2011 r. W ramach współfinansowania POIG z budżetu państwa wydatkowano środki m.in. na: wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej - 16,9 tys. zł (§ 4029), składki na ubezpieczenia społeczne – 3,5 tys. zł (§ 4119), wynagrodzenia bezosobowe – 5,3 tys. zł (§ 4179), zakupy materiałów i wyposażenia – 11,5 tys. zł (§ 4219), zakup usług – 116,9 tys. zł (§ 4309) oraz wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych – 314,8 tys. zł (§ 6069). Decyzją Ministra Środowiska nr 37/2012/BP z dnia 13 grudnia 2012 r. dokonano blokady środków budżetu państwa w kwocie 16,3 tys. zł (§ 4309) i 5,4 tys. zł (§ 4179) przeznaczonych na ISOK.

(dowód akta kontroli str. 2077-2078)

Kontrolą objęto trzy postępowania o udzielenie zamówień publicznych w trybie przetargu nieograniczonego o łącznej wartości zawartych umów brutto 6.286,3 tys. zł¹¹. Na realizację tych umów wydatkowano 6.233,3 tys. zł (z czego 4.449,4 tys. zł z budżetu państwa oraz 1.783,9 tys. zł z budżetu środków europejskich), co stanowiło 68,5% kwoty ogółem zrealizowanych w 2012 r. zamówień. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych zamówień stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹². Procedura dokonywania zakupów, w tym inwestycyjnych, została określona w Zarządzeniu Nr 1/2011 Prezesa KZGW z dnia 5 stycznia 2011 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej. Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary i usługi.

(dowód akta kontroli str. 1835-2029)

Zobowiązania KZGW na koniec 2012 r. wyniosły 4.154,7 tys. zł i dotyczyły: dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi – 456,4 tys. zł oraz zakupu towarów i usług (§§ 4300 i 4390) – 3.698,0 tys. zł za faktury wystawione w grudniu 2012 r., w których termin płatności określono na 60 dni. W porównaniu do 2011 r. stan zobowiązań był wyższy o 4.076,2 tys. zł, tj. o 847,5%.

(dowód: akta kontroli str. 765-770, 890)

¹⁰ W § 417 - Wynagrodzenia bezosobowe, § 4177.

¹¹ Zamówienia dotyczące: dostawy licencji oprogramowania dla KZGW i rzgw w związku z uzupełnieniem infrastruktury Zamawiającego i beneficjentów projektu „Modernizacja systemu IT-GIS OKI dla KZGW i rzgw” – 553,5 tys. zł, dostawy instalacji, wdrożenie i integrację z systemami Zamawiającego systemów sieci komputerowej, jak i rozległej sieci przesyłania dla jednostek ZGW – 2.973,1 tys. zł, modernizacji serwerowni KZGW i rzgw wraz z dostawą sprzętu i oprogramowania – 2.706,7 tys. zł.

¹² Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wydanie przez Prezesa KZGW polecenia świadczenia pracy na rzecz Ministerstwa Środowiska sześciu pracownikom KZGW, co stanowiło działanie niecelowe i bez postawy prawnej. Wykonywanie przez ww. pracowników zadań na rzecz MŚ spowodowało uszczuplenie kadrowe, na które powoływał się p.o. Prezesa KZGW w swoim oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej za 2012 r. Wskazując, iż w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza zaznaczył, że niezbędne do realizacji zadań zasoby kadrowe KZGW zostały w znaczącym stopniu ograniczone na skutek działań podjętych przez Ministerstwo Środowiska.

(dowód akta kontroli str. 396-445, 2752-2757)

2. Polecenie pracownikom KZGW świadczenia pracy na rzecz MŚ, które spowodowało konieczność zlecenia realizacji zadań KZGW (na umowy zlecenia) czterem osobom i wydatkowania na ten cel 72.110 zł. Było to w ocenie NIK działanie niegospodarne, biorąc pod uwagę fakt finansowania z budżetu KZGW wynagrodzeń pracowników wykonujących zadania Ministerstwa Środowiska.

(dowód akta kontroli str. 2498-2710)

P.o. Prezesa KZGW wyjaśnił, że: „Podstawą wykonywania przez pracowników KZGW obowiązków pracowniczych na terenie Ministerstwa Środowiska były ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej oraz ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy.

Zgodnie z art. 90 ust. 2 ustawy Prawo wodne Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej wykonuje swoje zadania przy pomocy Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Wobec utworzenia w Ministerstwie Środowiska najpierw Biura Gospodarki Wodnej, a następnie Departamentu Zasobów Wodnych, część dotychczasowych zadań Prezesa KZGW (np. legislacja) zostało usytuowanych także w Ministerstwie Środowiska, przy czym rozgraniczenie kompetencyjne nie było zbyt przejrzyste. Ponieważ na terenie Ministerstwa Środowiska wykonywane były powyższe zadania, nie można było znaleźć przeszkód formalno-prawnych do angażowania Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (jako urzędu wspierającego organ) dla ich wykonywania. Na podstawie art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (...) członek korpusu służby cywilnej jest obowiązany wykonywać polecenia służbowe przełożonych. Dotyczy to także wskazania miejsca wykonywania obowiązków. Kodeks pracy, szczególnie art. 208 § 1 dopuszcza i reguluje wykonywanie jednocześnie w tym samym miejscu pracy przez pracowników zatrudnionych przez różnych pracodawców. Przepisy prawa pracy nie zabraniają wydawania przez pracodawcę pracownikowi poleceń wykonywania zadań poza siedzibą pracodawcy. Praktyka działania urzędów wskazuje szereg przykładów na nieograniczone czasowo wykonywanie obowiązków pracowniczych w tej samej miejscowości poza siedzibą urzędu takich jak całonocne narady, konferencje czy wielodniowe szkolenia.. Najbardziej dobitnym przykładem stosowania w praktyce działania urzędów zasady otrzymywania wynagrodzenia w innej niż miejsce wykonywania zadań instytucji jest kierowanie ekspertów narodowych do instytucji Unii Europejskiej. W dokumencie przyjętym przez Komitet Europejski Rady Ministrów w dniu 1 grudnia 2006 r. zapisano wprost zasadę „instytucja macierzysta wypłaca ekspertowi wynagrodzenie wynikające z umowy o pracę po potrąceniu zaliczek na podatek dochodowy oraz składki ZUS”. Zasada ta jest stosowana do dziś i objęła w ponad sześcioletnim okresie jej stosowania, wynagrodzenia znacznej liczby pracowników wykonujących zadania poza terenem macierzystego urzędu.

Fakt wykonywania zadań na terenie Ministerstwa Środowiska przez pracowników Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej nie ułatwił realizacji zadań Prezesa KZGW wynikających z ustawy - Prawo wodne (...).

W celu zapewnienia realizacji zadań podjęto działania zarówno na zewnątrz, jak i wewnątrz Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Na zewnątrz, w kierunku Ministerstwa Środowiska, p.o. Prezesa KZGW wskazywał konsekwencje realizacji polecenia MŚ i występował o wzmocnienie zasobów kadrowych, co jednak nie przyniosło pozytywnego rezultatu(...)

Wobec powyższego kluczowe dla zapewnienia realizacji zadań w 2012 roku stały się zrealizowane działania wewnętrzne w postaci: priorytetyzacji zadań, przesunięć pracowników pomiędzy komórkami organizacyjnymi (w 2012 roku 3 osoby), racjonalizacji procesu wykonywania zadań w kierunku wydzielenia prac o charakterze techniczno-wspomagającym, które mogły być zrealizowane przez zleceniobiorców z zewnątrz urzędu (...). Zgodnie z poleceniem Ministra Środowiska wielkość wynagrodzeń dla członków korpusu służby cywilnej w projekcie budżetu KZGW na rok 2013 zmniejszono o wielkość odpowiadającą 7 etatom przeliczeniowym i aktualnie Minister Środowiska nie występuje o wsparcie wykonywania zadań gospodarki wodnej na terenie ministerstwa. Obecnie pracownicy KZGW nie wykonują zadań na terenie Ministerstwa Środowiska. Natomiast w związku ze zmniejszeniem w bieżącym roku limitu wynagrodzeń, podejmowane dotychczas działania oceniam jako niewystarczające dla zapewnienia właściwej realizacji zadań w 2013 roku."

(dowód: akta kontroli str. 2841-2868)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w zakresie planowania i realizacji wydatków.

3. Wydatki budżetu środków europejskich

3.1. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

Projekt budżetu na 2012 r. w zakresie wydatków środków europejskich KZGW (dysponenta II stopnia) w części 22 dział 710 wynosił 356.196,0 tys. zł i został opracowany zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012. Ujęta w ustawie budżetowej na rok 2012 kwota wydatków środków europejskich wynosiła 355.855,0 tys. zł i została zmniejszona decyzjami Ministra Finansów i Ministra Środowiska per saldo o kwotę 178.597,9 tys. zł (w tym zmniejszenia planu o 198.353,0 tys. zł oraz zwiększenia o 19.755,1 tys. zł), tj. do kwoty 177.257,1 tys. zł.

(dowód akta kontroli str. 593-639, 2032-2049)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.1.1. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich przez KZGW – dysponenta III stopnia

Plan wydatków budżetu środków europejskich Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (dysponenta środków budżetowych III stopnia) na 2012 r. wynikający z ustawy budżetowej został określony w ramach budżetu środków europejskich w części 22, w dziale 710, rozdziale 71016 w kwocie 450,0 tys. zł z przeznaczeniem na wydatki bieżące POIG. W trakcie roku plan wydatków KZGW w ramach budżetu środków europejskich został zwiększony na podstawie siedmiu decyzji Ministra Środowiska i Ministra Finansów o 2.415,8 tys. zł, tj. do kwoty 2.865,8 tys. zł.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód akta kontroli str. 2090-2091)

3.2. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Wydatki budżetu środków europejskich KZGW (dysponent II stopnia) wyniosły 156.482,3 tys. zł i stanowiły 88,3% planu po zmianach (177.257,1 tys. zł) oraz 44,0% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej (355.855,0 tys. zł).

Wydatki POIG wyniosły 8.676,9 tys. zł i stanowiły 97,7% planu po zmianach (8.877,9 tys. zł). Wydatki RPO Województwa Dolnośląskiego wyniosły 3.190,2 tys. zł i stanowiły 100%

planu po zmianach. Wydatki RPO Warmia i Mazury wyniosły 805,0 tys. zł i stanowiły 98,2% planu po zmianach (819,7 tys. zł). Wydatki RPO Województwa Wielkopolskiego wyniosły 6.776,6 tys. zł i stanowiły blisko 100% planu po zmianach (6.776,7 tys. zł). Wydatki RPO Województwa Zachodniopomorskiego wyniosły 5.816,6 tys. zł i stanowiły blisko 100% planu po zmianach (5.816,8 tys. zł).

Niskie wykonanie wydatków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w kwocie 131.100,7 tys. zł, stanowiącej 86,6% planu po zmianach (151.412,1 tys. zł) wynikało z:

- opóźnień w rozpoczęciu robót budowlanych w ramach realizacji zadania „Modernizacja zbiornika wodnego Nysa w zakresie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego etap I”,
- złożenia przez wykonawców ofert przetargowych na „Modernizację śluz odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZGW Gliwice – przystosowanie III klasy drogi wodnej”, w kwotach wyższych niż środki ujęte w umowie o dofinansowanie, co spowodowało oczekiwanie na zgodę Ministra Rozwoju Regionalnego na zwiększenie wartości tego projektu,
- braku możliwości podpisania umowy o dofinansowanie projektu „Poprawa stanu technicznego i bezpieczeństwa powodziowego Stopnia Wodnego Włocławek”, z powodu niewydania decyzji przez Ministra Środowiska o dofinansowanie, co uniemożliwiło zawieranie umów na roboty budowlane, pełnienie nadzoru inwestorskiego i autorskiego oraz promocję projektu,
- poniesienia niższych wydatków na roboty budowlane realizowane w ramach projektu „Modernizacja Wrocławskiego Węzła Wodnego”.

Niskie wykonanie wydatków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego w kwocie 116,4 tys. zł, tj. 32,0% planu po zmianach (363,7 tys. zł) wynikało z uzyskania oszczędności w postępowaniu przetargowym i zawartej umowy z wykonawcą projektu „Budowa małej elektrowni wodnej na zaporze Chańcza zlokalizowanej na rzece Czarnej Staszowskiej województwo świętokrzyskie”, co spowodowało zablokowanie przez Ministra Środowiska środków w kwocie 247,3 tys. zł.

(dowód akta kontroli str. 2032-2047, 2092-2094, 2120-2159)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej realizacji wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.2.1. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich przez KZGW – dysponenta III stopnia

Wydatki budżetu środków europejskich KZGW (dysponenta III stopnia) wyniosły 2.664,9 tys. zł i stanowiły 93,0% planu po zmianach (2.865,8 tys. zł) i 592,2% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej (450,0 tys. zł). KZGW realizował projekt „Informatyczny System Osłony Kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami” w ramach umowy o dofinansowanie z dnia 30 lipca 2010 r. zawartej z Instytucją Wdrażającą/Instytucją Pośredniczącą oraz IMGW. Kwota przekazanych i zrealizowanych do końca 2012 r. zleceń płatności do Banku Gospodarstwa Krajowego wyniosła 2.664,9 tys. zł i była zgodna z obrotami wykazanymi na koncie 227 – Rozliczenie wydatków z budżetu środków europejskich oraz dowodami zaksięgowanymi na tym koncie. W rozliczeniach z Bankiem Gospodarstwa Krajowego nie stosowano pobierania i rozliczania środków zaliczkowych i w konsekwencji nie dokonywano w 2012 r. zwrotu środków. W rozliczeniach z Bankiem nie wystąpiły odsetki. Opóźnienia w realizacji zleceń płatności nie wystąpiły.

Z budżetu środków europejskich finansowano projekty realizowane w ramach POIG, na które przeznaczono 2.664,9 tys. zł. Środki zostały wykorzystane głównie na dodatki zadaniowe wraz z pochodnymi dla osób zajmujących się realizacją projektu POIG-ISOK, zakup mebli biurowych i materiałów eksploatacyjnych oraz sprzętu biurowego, wynajem pomieszczeń biurowych dla Biura Wsparcia Projektu POIG-ISOK, zakup urządzeń do wykonania sieci WAN-ZGW dla połączenia KZGW i rzgw oraz urządzeń technicznych do serwerowni, na usługi związane z wdrażaniem projektu ISOK (zorganizowanie

i prowadzenie Biura, monitorowanie jego realizacji, wsparcie formalno-prawne i merytoryczne, wykonanie sieci logicznej i elektrycznej dla Biura).

(dowód akta kontroli str. 2042-2043)

Kontrolą objęto wydatki (w ramach badania prawidłowości udzielonych zamówień publicznych) w kwocie 1.783,8 tys. zł, tj. 66,9% wydatków budżetu środków europejskich, w tym wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych (§ 6067) z przeznaczeniem na wykonanie sieci WAN-ZGW dla połączenia KZGW i rzgw (element systemu ISOK) w kwocie 1.103,7 tys. zł oraz wydatki na modernizację serwerowni KZGW i rzgw wraz z dostawą sprzętu i oprogramowania w kwocie 680,1 tys. zł.

W wyniku kontroli stwierdzono, że wydatki zostały poniesione zgodnie z kategoriami wydatków oraz w terminach wynikających z umowy o dofinansowanie. Wykonawcy umów zostali wybrani w sposób zapewniający uczciwą konkurencję, przy zastosowaniu przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych. Środki wydatkowano w okresie kwalifikowalności oraz rzetelnie udokumentowano. W wyniku realizacji zadania osiągnięto ustalone we wnioskach o dofinansowanie cele dotyczące modernizacji serwerowni w KZGW i rzgw i instalacji oprogramowania systemowego, modernizacji sieci LAN oraz integrację z systemami KZGW systemów sieci komputerowej przesyłania danych dla jednostek ZGW.

(dowód akta kontroli str. 1850-1895, 1897-1937)

KZGW (jako dysponent III stopnia) posiadał rachunek pomocniczy w NBP, wyodrębniony dla środków europejskich.

Z zestawienia obrotów i sald za okres od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2012 r. wynikało, że obroty na koncie 138 wynosiły 19,4 tys. zł i były zgodne z dowodami zaksięgowanymi na tym koncie. Na koncie 138 nie ewidencjonowano operacji jako mylnych wpłat lub zwrotów środków.

(dowód akta kontroli str. 2045-2046)

W 2012 r. nie wystąpiły przypadki ujmowania w zleceniach płatności ze środków europejskich wydatków poniesionych wcześniej z budżetu państwa.

(dowód akta kontroli str. 2215-2350)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej realizacji wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i wykonanie wydatków budżetu środków europejskich. Wydatki przeznaczone zostały na realizację zadań ujętych w planie finansowym, a dowody i zapisy księgowe potwierdzające ich dokonanie były kompletne i rzetelne.

4. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

4.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis stanu
faktycznego

Stwierdzono, że KZGW - dysponent II stopnia nie ustalił formalnych (pisemnych) procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych przez podległych dysponentów III stopnia, w tym przez KZGW pełniącego funkcję dysponenta III stopnia. W wyniku analizy działań faktycznie podejmowanych w okresie objętym kontrolą przez pracowników Biura Budżetu i Finansów KZGW (dysponent II stopnia) w zakresie kontroli zarówno sprawozdań przesyłanych przez podległych dysponentów, jak i sprawozdań jednostkowych sporządzanych przez KZGW (dysponenta III stopnia) ustalono, że działania te (m.in. weryfikacja sprawozdań pod względem ich zgodności z analogicznymi pozycjami zapisów w innych sprawozdaniach oraz planami rzeczowo-finansowymi prowadzonymi na

poziomie KZGW – dysponenta II stopnia) były wystarczające, aby na akceptowalnym poziomie ograniczyć ryzyko, że dane wykazane w tych sprawozdaniach będą nierzetelne.

(dowód akta kontroli, str. 789-790)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej skuteczności procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

4.2. Prawidłowość i rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych (dysponenta III stopnia) za rok 2012 KZGW:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na Wspólną Politykę Rolną (Rb-28 Programy),

a także:

- sprawozdanie budżetu środków europejskich z wykonania wydatków (Rb-28 UE),
- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2012 r. o stanie:
 - a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹³ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 529, 547, 752, 765, 2060-2061, 2079-2080)

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także zobowiązań w 2012 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Natomiast dane w zakresie należności wykazane w sprawozdaniu Rb-N nie były zgodne ze stanem faktycznym (szczegółowy opis w pkt 6 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 122.474,24 zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 51.295.336,12 zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie w dniu 15 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 529, 752)

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 132 Rachunek dochodów budżetowych i wynosiła 122.474,24 zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 132, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli str. 529, 1230-1232)

¹³ Dz.U. Nr 20, poz. 103.

¹⁴ Dz.U. Nr 43, poz. 247.

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 51.295.336,12 zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy były zgodne z odpowiednimi wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego oraz współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej czasowo finansowanymi w ramach budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli, str. 765, 1230-1232, 2060-2061, 2079-2080)

Dane za IV kwartał 2012 r. wykazane w kwartalnym sprawozdaniu o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z, a także dane w kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N, były zgodne z ewidencją księgową.

(dowód: akta kontroli str. 547, 1130)

Do okresów sprawozdawczych roku 2012 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁵. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) zostało ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzenia. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (RB-BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ma konta 990 Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym oraz ogólną kwotą wydatków wykazaną w sprawozdaniu Rb-28. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 765, 1324)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rocznych sprawozdań stwierdzono nieprawidłowości polegające na niewłaściwym rozliczaniu udzielonych IMGW zaliczek i niewykazywaniu w księgach rachunkowych kwot pozostałych do rozliczenia czyli należności, co spowodowało, że sprawozdania Rb-N składane przez KZGW (sprawozdanie jednostkowe dysponenta III stopnia i sprawozdanie łączne dysponenta II stopnia) zawierały dane niezgodne ze stanem faktycznym.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W sprawozdaniach Rb-23 za rok 2012 dwie jednostki podległe Prezesowi KZGW, tj. RZGW w Krakowie i w Poznaniu w informacjach o stanie środków na rachunku sum na zlecenie wykazały środki pochodzące z zysku gospodarstw pomocniczych za 2009 r. w kwotach odpowiednio 756,3 tys. zł i 111,7 tys. zł. Jak wyjaśnił p.o. Prezesa KZGW kierownicy jednostek planują środki zgromadzone na ww. rachunkach przeznaczyć na zakup informatycznego programu kadrowo-płacowego oraz na zakup usług projektowych i remontowych. Niemniej jednak termin wykorzystania tych środków nie jest dokładnie znany. Dyrektor Biura Budżetu i Finansów wyjaśniła, że przepisy wprowadzające nową ustawę o finansach publicznych, wskazują termin zakończenia likwidacji gospodarstw pomocniczych na dzień 31 grudnia 2010 r. oraz termin ostatecznego wykorzystania środków gromadzonych na rachunkach dochodów własnych. Nie wprowadzono jednak zapisu zobowiązującego jednostki do zrealizowania wydatków z zysku gospodarstw w określonym terminie lub odprowadzenia pozostałego z lat poprzednich zysku na rachunek dochodów budżetowych. Zdaniem NIK, kierownicy jednostek dysponujących niewykorzystanymi środkami z zysku gospodarstw pomocniczych sprzed daty likwidacji powinni, pomimo istniejącej luki w przepisach, podjąć stosowne decyzje w celu ich jak najszybszego wykorzystania. W ocenie NIK określony, w rozporządzeniu Ministra Finansów

¹⁵ Dz.U. Nr 298, poz. 1766.

z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie rodzajów i trybu dokonywania operacji na rachunkach bankowych prowadzonych dla obsługi budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych oraz zakresu i terminów udostępniania informacji o stanach środków na tych rachunkach¹⁶, katalog rachunków jakie może posiadać państwowa jednostka budżetowa dla przechowywania środków krajowych, nie wymienia żadnego rachunku, na którym mogłyby pozostawać środki z zysku gospodarstw pomocniczych przeznaczonych na inwestycje jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 742-756, 761-764, 787)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe oraz pozytywnie ocenia zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym z ewidencją księgową. W odniesieniu do kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych NIK pozytywnie opiniuje sprawozdanie Rb-Z. Zastrzeżenia NIK dotyczą kwartalnego sprawozdania o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N.

5. Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego

Obowiązująca w KZGW dokumentacja opisująca przyjęte zasady rachunkowości wprowadzone zarządzeniem Dyrektora Generalnego KZGW¹⁷ spełniała warunki określone w uor. Dokumentacja była dostępna dla pracowników KZGW. Określono w niej – stosownie do standardów rachunkowości – stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej.

W KZGW od dnia 1 stycznia 2009 r. funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez Dyrektora Generalnego KZGW, informatyczny system księgowości komputerowej „Finansowo-Księgowy” (od 1 stycznia 2012 r. działała Kompilacja 1.078). Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania, określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości oraz w *Polityce bezpieczeństwa systemów informatycznych*¹⁸. System księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w ustawie o rachunkowości w zakresie zapewnienia ciągłości numeracji zapisów w dziennikach częściowych oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4 uor).

System FK w wersji funkcjonującej w 2012 r. zapewniał kontrolę kompletności zapisów wymaganą przepisem art. 23 ust. 2 uor, natomiast nie zapewniał kontroli poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego.

(dowód: akta kontroli, str. 99-329, 499, 3086-3109, 3147-3154, 3165-3169)

Badanie przeprowadzono w KZGW w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych).

Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych zaksięgowanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012, w oparciu o plik wyeksportowany z systemu księgowego FK. Z wyselekcjonowanych z systemu księgowego zapisów konta 130 – wydatki budżetowe wyeliminowano zapisy księgowe dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych oraz zapisy dotyczące transakcji poniżej 50 zł.

¹⁶ Dz.U. Nr 249, poz. 1667.

¹⁷ Zarządzenie Nr 13/2012 Dyrektora Generalnego KZGW z dnia 15 maja 2012 r. wprowadzające jednolity tekst zasad (polityki) rachunkowości w KZGW – dysponencie III stopnia. Zarządzenie weszło w życie z dniem podpisania, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2012 r.

¹⁸ Dokument zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego KZGW. W 2012 r. obowiązywała wersja 1.5 z dnia 30 października 2009 r., a od dnia 20 lutego 2013 r. obowiązuje wersja 2.0.

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby 54 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych metodą monetarną¹⁹ na kwotę 28.399,6 tys. zł. W trakcie weryfikacji próby nie zmieniono żadnego z dowodów. Wyłączono z badania sześć zapisów o łącznej wartości 1.422,7 tys. zł dotyczących wpływów na konto 130 i zapisów korygujących. Niezależnie badaniu poddano także 74 dowody księgowe na kwotę 13.326,1 tys. zł, dobrane w sposób celowy. Z wyjątkiem opisanych poniżej przypadków dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym.

(dowód: akta kontroli, str. 488-497, 901-965, 1230-1457, 2510-2752, 2824-3085, 3110-3113, 3116-3121, 3155-3164)

Ustalone
nieprawidłowości

W wyniku kontroli stwierdzono błędy w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych oraz kontroli bieżącej i dekretacji, które dotyczyły 19 dowodów na łączną kwotę 17.126.662,42 zł. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- braku daty sporządzenia oraz daty operacji gospodarczej na ośmiu wystawionych na podstawie umów zlecenia i umowy o dzieło rachunkach (dobór celowy) oznaczonych numerami 4/07/12/2012, 4/06/09/2012, 4/07/10/2012, 4/06/11/2012, 4/06/06/2012, 16/04/12/2012, 16/03/12/2012, 4/04/05/2012; zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt. 4 uor, dowód księgowy powinien zawierać co najmniej datę dokonania operacji, a gdy dowód został sporządzony pod inną datą – także datę sporządzenia dowodu.

(dowód: akta kontroli str. 2510-2752)

Jak wyjaśniła Główna Księgowa, funkcja generowania rachunku do umowy zlecenia lub umowy o dzieło z systemu kadrowo-księgowego nie posiadała w 2012 r. widocznej na rachunku daty wystawienia. Data ta była widoczna tylko na podglądzie w systemie kadrowo-płacowym. Była to data, pod którą rachunek był ujmowany w księgach rachunkowych. Od lutego 2013 r. funkcja dat generowanych przez system kadrowo-płacowy została zaktualizowana. Wydrukowany rachunek umowy zawiera widoczną datę wystawienia.

(dowód: akta kontroli str. 330-333, 3124-3129)

- niezgodnym ze stanem rzeczywistym i z zapisami umowy nr DINpi-081-/3-2/2009, zawartej pomiędzy KZGW i IMGW w dniu 23 lutego 2009 r., opisie operacji gospodarczej ujętym na dwóch fakturach VAT: Nr 181/1/6/2012 i Nr 206/1/12/2012, wystawionych przez IMGW. Na ww. fakturach wykonawca wpisał, iż jest to usługa związana z wykonywaniem umowy. Natomiast zgodnie z § 4 ust. 1 umowy faktury miały potwierdzać otrzymaną zaliczkę (kwestia rozliczeń finansowych z tytułu ww. umowy została szczegółowo opisana w pkt. 6 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli str. 901-965)

Jak wyjaśniła Główna Księgowa, ww. faktury zostały zatwierdzone pod względem formalno-rachunkowym, ponieważ przedmiotem umowy zawartej z IMGW jest wykonanie na rzecz Zamawiającego usługi, a zaliczka jest elementem częściowej realizacji zapłaty za usługi wynikające z umowy. Otrzymanie przez IMGW zaliczki jest potwierdzone zapisem na fakturze – Forma płatności – zapłacono przelewem.

(dowód: akta kontroli str. 1046-1049)

- braku wskazania sposobu ujęcia dowodów 15/12/5 i 15/12/6 i 15/12/7 (dobór obligatoryjny), w księgach rachunkowych (tj. brak dekretacji). Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 6 uor dowód księgowy powinien zawierać stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie m.in. sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja).

(dowód: akta kontroli str. 3070-3075)

¹⁹ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

Jak podała w wyjaśnieniach Główna Księgowa, dekretacja nie została zapisana na ww. fakturach na skutek pomyłki pracownika. Zgodnie z zapisem art. 21 ust. 1a uor można zaniechać zamieszczania na dowodzie danych, o których mowa w ust. 1 pkt 6. W przypadku rejestru „15” Faktury POIG-ISOK posiadają wydruk z systemu finansowo-księgowego zawierający dane zawarte w art. 21 ust. 6. Niemniej jednak pracownik wprowadzający fakturę do systemu FK nie dokonał dodatkowo zapisu na fakturze.

(dowód: akta kontroli str. 3124-3129)

Stosownie do art. 21 ust. 1a uor można zaniechać zamieszczania na dowodzie danych dotyczących m.in. wskazania sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych, jeżeli wynika to m.in. z techniki dokumentowania zapisów księgowych.

W ocenie NIK, przyjęte przez jednostkę techniki dokumentowania zapisów księgowych podlegają ujęciu w ustalonej dla jednostki polityce (zasadach) rachunkowości. Zgodnie z obowiązującą w KZGW polityką rachunkowości, dokument stanowi podstawę ujęcia w księgach rachunkowych oraz zatwierdzenia do wypłaty, jeżeli posiada podpisy pod klauzulą, w treści której należy ująć m.in. konta Wn i Ma (dekretacja). W zasadach rachunkowości nie wskazano odstępstw od obowiązku umieszczania dekretacji na dowodzie księgowym.

(dowód: akta kontroli str. 99-211)

- błędnej dekretacji, tj. wskazaniu konta 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami” strona Ma w dekretacji dowodów księgowych nr 2/12/245 (dobór obligatoryjny) i 2/12/246 (dobór celowy) zamiast konta 240 „Pozostałe rozrachunki”. Ww. dowody zostały ujęte w księgach rachunkowych zgodnie z przyjętymi w jednostce zasadami klasyfikacji zdarzeń gospodarczych, tj. na koncie Wn 640 „Rozliczenia międzyokresowe kosztów” i pozostającym z nim w korespondencji koncie Ma 240.

(dowód: akta kontroli str. 2985 - 2988)

Jak wyjaśniła Główna Księgowa, wskazana dekretacja na ww. dowodach księgowych wynikała z błędu operatora.

(dowód: akta kontroli str. 3124 - 3126)

- błędnym opisem merytorycznym dwóch faktur VAT wystawionych przez IMGW: nr 181/1/6/2012 na kwotę 5.122.305 zł oraz nr 206/1/12/2012 na kwotę 6.542.985 zł. Stosownie do opisu merytorycznego zamieszczonego na ww. fakturach, dowody księgowe były zgodne z umową nr DINpi-081-/3-2/2009 zawartą pomiędzy KZGW i IMGW w dniu 23 lutego 2009 r. na usługę polegającą na wprowadzeniu udoskonaleń w systemie prognozowania powodzi i systemach prognozowania i systemach ostrzegawczych w ramach Komponentu C2 projektu pod nazwą „Poprawa osłony powodziowej”.

Przedmiotowe dowody księgowe nie były zgodne z zawartą umową, ponieważ w opisie operacji gospodarczej wykonawca wpisał, iż jest to usługa związana z wykonywaniem umowy. Natomiast zgodnie z § 4 ust. 1 umowy faktury powinny stanowić potwierdzenie otrzymania przez IMGW zaliczek od KZGW.

(dowód: akta kontroli str. 901-965)

Stosownie do wyjaśnień złożonych przez Główną Księgową i Dyrektora Generalnego KZGW, faktury stanowią na poziomie dysponenta III stopnia, tj. KZGW, zakończenie operacji księgowych związanych z przekazaniem zaliczki dla IMGW. Ponieważ od strony merytorycznej projektem zajmuje się Biuro Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry (BKPOPDO), nie jest zasadne, zdaniem ww. osób, prowadzenie innych rozliczeń z IMGW.

(dowód: akta kontroli str. 1046-1049, 3187-3195)

- błędnej dekretacji ww. dowodów księgowych Nr 2/12/281 i 2/12/636, dotyczących rozliczeń z IMGW z tytułu przywołanej wyżej umowy. Akceptowanie przez służby KZGW nieprawidłowych pod względem formalnym dowodów księgowych spowodowało,

że faktury, które zgodnie z § 4 ust. 1 umowy, miały potwierdzać udzielenie zaliczki były akceptowane do ujęcia w księgach rachunkowych, od razu w koszty (konto 402 – Usługi obce). Ten sposób księgowania powodował, że na koncie rozrachunków (konto 201) w księgach rachunkowych KZGW nie pozostawała żadna kwota do rozliczenia przez IMGW. Akceptowanie faktur, które w swojej treści nie dokumentowały otrzymanej zaliczki, a były dowodem na wykonanie usługi oraz przyjęcie zasady księgowania takich faktur w koszty jednostki spowodowało, że na podstawie ksiąg rachunkowych KZGW nie można było ustalić rzeczywistych rozliczeń z IMGW. Niestosowanie się do zapisów umowy spowodowało, że na podstawie ksiąg rachunkowych KZGW nie można ustalić rzeczywistych rozliczeń z IMGW. W związku z tym księgi rachunkowe KZGW nie spełniały, określonego w art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości, wymogu rzetelności, ponieważ nie odzwierciedlały stanu rzeczywistego. Zgodnie z art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości kierownik jednostki odpowiada za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości. Jednostka zobowiązana jest do rzetelnego i jasnego przedstawiania sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego (art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości). Niewłaściwe rozliczanie udzielonych IMGW zaliczek i niewykazywanie w księgach rachunkowych kwot pozostałych do rozliczenia, czyli należności spowodowało, że sprawozdanie Rb-N składane przez KZGW zawierało dane niezgodne ze stanem faktycznym. Na koniec 2012 r. nie została wykazana w sprawozdaniu Rb-N kwota 1.576.687,67 zł odpowiadająca kwocie nierozliczonej przez IMGW zaliczki (kwota obliczona na podstawie miesięcznych rozliczeń składanych przez IMGW).

(dowód: akta kontroli str. 901-965, 1045)

Jak wyjaśniła Główna Księgowa, z zapisów umowy wynika, że komórką odpowiedzialną za rozliczenia IMGW jest BKPOPDO. Dla BBF potwierdzeniem akceptacji poziomu wydatków poniesionych przez IMGW jest potwierdzenie przez służby merytoryczne kolejnego wniosku kontrahenta. W związku z tym nie wydawało się konieczne dublowanie zapisów księgowych na dodatkowych kontach rozliczeniowych poza kontem 201 – Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami. Informacją dla służb księgowych jest przede wszystkim zapis ujęty w treści faktury, wskazujący na powstanie zobowiązania z tytułu usługi, potwierdzany merytorycznie przez odpowiedzialnych pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 1046-1049)

- błędnym wskazaniu daty operacji gospodarczej w zapisach księgowych dotyczących dowodów księgowych o numerach dziennika 15/12/9 (dobór obligatoryjny), 18/12/2 i 18/12/3 (dobór celowy) oraz błędnym wskazaniu daty wpływu do komórki finansowo-księgowej KZGW (Biura Budżetu i Finansów) w zapisach księgowych dotyczących dowodu o numerze 2/12/629 (dobór losowy). Zgodnie z art. 24 ust. 3 uor, księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bezbłędnie, jeżeli wprowadzono do nich kompletnie i poprawnie wszystkie zakwalifikowane do zaksięgowania w danym miesiącu dowody księgowe.

(dowód: akta kontroli str. 3078-3079, 3082-3085)

Główna Księgowa wyjaśniła, iż wprowadzenie do ewidencji księgowej błędnej daty operacji gospodarczej dowodów nr 15/12/9, 18/12/2 i 18/12/3 wynikało z pomyłki operatora. Dla dowodu nr 2/12/629 w ewidencji księgowej wskazano jako datę wpływu do BBF dzień 28 grudnia 2012 r. na podstawie przesłanego przez kontrahenta skanu faktury. Z uwagi na kończący się rok kalendarzowy dokonano płatności w oparciu o ten dokument. Oryginał faktury wpłynął do KZGW w dniu 15 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 3124-3126)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W trakcie kontroli w KZGW wprowadzono modyfikację programu FK, w wyniku której program zapewnia kontrolę poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego, wymaganą przepisem art. 23 ust. 2 uor.

(dowód: akta kontroli str. 3153-3154, 3165-3169)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości.

6. Kontrola zarządcza

Opis stanu
faktycznego

W KZGW procedury kontroli zarządczej stanowiły m.in.:

- zasady (polityka) rachunkowości, w tym jako załącznik *Instrukcja Kontroli Finansowej i Obiegu Dokumentów*;
- zasady zarządzania „Projektem ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry” zaakceptowane 9 czerwca 2010 r. przez Prezesa KZGW;
- wewnętrzny regulamin organizacyjny Biura Budżetu i Finansów, zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego KZGW w dniu 21 listopada 2008 r.

(dowód: akta kontroli str. 63-72, 99-211, 3198-3203)

1. W toku kontroli ustalono, że w maju i czerwcu 2012 r. dostawcy wystawili i przekazali do KZGW siedem faktur na kwotę ogółem 3.953.913,47 zł, z tego:

- dwie faktury o numerach dziennika 02/12/245, wystawione przez [...] ²⁰: fakturę VAT na kwotę 1.841.310,00 zł z dnia 2 maja 2012 r. oraz fakturę korygującą na kwotę 738,00 zł z dnia 10 maja 2012 r. (nr 02/12/246) – realizacja zadań ISOK,
- dwie faktury (nr dziennika 15/12/1 i 15/12/2), wystawione w dniu 12 czerwca 2012 r. przez [...] ²¹ na kwotę 240.975,20 oraz 338.248,77 – realizacja zadań ISOK;
- dwie faktury (nr dziennika 15/12/3 i 15/12/4), wystawione w dniu 19 czerwca 2012 r. przez [...] ²² na kwoty: 855.342 zł oraz 434.374,50 zł – ISOK;
- fakturę o numerze dziennika 2/12/282, wystawioną 25 czerwca 2012 r. przez [...] ²³ na kwotę 242.925,00 zł (protokół odbioru z dnia 5 czerwca 2012 r.) – realizacja zadań KPOŚK.

Ww. faktury zostały wprowadzone do ewidencji księgowej wg dekretacji Wn konto 640/ Ma 240 odpowiednio w maju i czerwcu 2012 r.

W sprawozdaniu Rb-28 KZGW (dysponent III stopnia) za okres od początku roku do 30 czerwca 2012 r. nie wykazano w:

- § 6060 – zaangażowania i zobowiązań w kwocie 3.730.988,47 zł,
- § 4390 – zaangażowania i zobowiązań w kwocie 242.925,00 zł.

Sprawozdanie RB-28 podpisane zostało przez Głównego Księgowego KZGW i Dyrektora Generalnego KZGW.

Zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej kierownicy jednostek są obowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (§ 9 ust. 2 rozporządzenia). Stosownie do § 13 Instrukcji sporządzania sprawozdań

²⁰ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) – odmowa udostępnienia z uwagi na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy.

²¹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) – odmowa udostępnienia z uwagi na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy.

²² Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) – odmowa udostępnienia z uwagi na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy.

²³ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) – odmowa udostępnienia z uwagi na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy.

budżetowych w zakresie budżetu państwa, stanowiącej załącznik nr 37 do ww. rozporządzenia, w sprawozdaniu Rb-28 w kolumnie: „Zaangażowanie” wykazuje się dane dotyczące zaangażowania planu wydatków, czyli wartości umów, decyzji i innych postanowień, których wykonanie spowoduje konieczność dokonania wydatków budżetowych w roku bieżącym, a kolumnie „Zobowiązania ogółem” wykazuje się wszystkie uznane przez jednostkę zobowiązania, niespłacone do końca okresu sprawozdawczego.

Płatności za ww. siedem faktur dokonano w lipcu (3.710.971,04 zł), sierpniu (181.000 zł) i wrześniu 2012 r. (61.925 zł) ze środków rezerwy celowej (poz. 59), o uruchomienie której zwrócono się wnioskami z dnia 14 czerwca 2012 r. (decyzja MF o zwiększeniu planu wydatków z dnia 30 sierpnia 2012 r. o kwotę 242.925,00 na realizację zadań KPOŚK) oraz z 2 lipca 2012 r. (decyzja MF o zwiększeniu planu wydatków z dnia 17 lipca 2012 r. o kwotę 3.710.989,00 na realizację wydatków ISOK).

(dowód akta kontroli str. 1053-1220, 2956-3030, 3062-3069)

Główna Księgowa KZGW wyjaśniła, że nie wykazano stanu zaangażowania i zobowiązań na kwotę 3.953.913,47 zł w sprawozdaniu Rb-28, ponieważ do Biura Budżetu i Finansów nie wpłynęły podpisane umowy i nie było podstaw do wprowadzenia faktur do ewidencji na koncie 998 – Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego. Dowody księgowe dokumentujące powstanie ww. zobowiązań wpłynęły do Biura Budżetu i Finansów po ponad miesiącu od ich wystawienia. W związku z brakiem umów oraz protokołów odbioru i innych dokumentów podjęto decyzję, iż do czasu uzyskania pełnej dokumentacji od pracowników merytorycznych, ww. faktury zostaną zaewidencjonowane na koncie 640 – Międzyokresowe rozliczenie kosztów i koncie rozrachunkowym 240 – Pozostałe rozrachunki. W związku z powyższymi faktami oraz z uwagi na długi termin płatności zobowiązania z tego tytułu nie zostały ujęte w sprawozdaniu Rb-28. Biuro Budżetu i Finansów nie było poinformowane przez departamenty merytoryczne o podpisanych umowach z NFOŚIGW oraz zaciągniętych z tego tytułu zobowiązaniach. Przedmiotowe zobowiązania zostały uregulowane ze środków rezerwy celowej poz. 59.

(dowód akta kontroli str. 1318-1321)

W ustalonych dla KZGW procedurach kontroli zarządczej, tj. wg *Schematu obiegu dokumentów finansowo-księgowych* stanowiącego załącznik do *Instrukcji Kontroli Finansowej i Obiegu Dokumentów w KZGW*, wskazano obowiązek przekazywania umów do Biura Budżetu i Finansów niezwłocznie po ich podpisaniu.

Poza ww. dowodami księgowymi opóźnienia w obiegu dokumentów zewnętrznych stwierdzono w 12 przypadkach²⁴. Ich obieg w KZGW liczony od daty wpływu do jednostki do daty przekazania ich do Biura Budżetu i Finansów wynosił od 7 do 142 dni, w tym okres przekazania przedmiotowych dowodów z komórek odpowiedzialnych za ich merytoryczną kontrolę do Biura Budżetu i Finansów wynosił od 7 do 127 dni. W przypadku dwóch dowodów opóźnienie w przekazaniu do Biura Budżetu i Finansów uniemożliwiło ich zaliczenie do właściwych okresów sprawozdawczych.

(dowód: akta kontroli str. 2824-2827, 2921-2922, 3031-3032, 3058-3059, 3070-3081, 3136-3137)

Zewnętrzne dowody księgowe (faktury) wpływające do KZGW były rejestrowane w Kancelarii Biura Administracyjno-Prawnego (zgodnie z *Instrukcją Kontroli Finansowej i Obiegu Dokumentów w KZGW*), a następnie w Biurze Budżetu i Finansów (zgodnie z Wewnętrznym regulaminem organizacyjnym BBF). W ww. *Instrukcji* określono, że kontrola merytoryczna dowodów księgowych powinna być przeprowadzona w terminie 2 dni roboczych, nie określono natomiast terminów przekazywania dowodów pomiędzy poszczególnymi komórkami merytorycznymi. W Kancelarii BAP nie rejestrowano faktu przekazania dowodów księgowych do komórek odpowiedzialnych za sprawdzenie ich pod względem merytorycznym, co utrudniało ustalenie, które komórki były odpowiedzialne za opóźnienia w przekazywaniu dowodów.

²⁴ Dowody nr 02/12/112, 02/12/113, 02/12/173, 2/12/238, 2/12/537, 15/12/5, 15/12/6, 15/12/7, 15/12/8, 15/12/9, 18/12/3, i 18/12/7.

W 2012 r. nie przekazywano projektów umów do akceptacji przez Główną Księgową KZGW. W *Instrukcji Kontroli Finansowej i Obiegu Dokumentów*, w punktach 4 i 5 części dot. ogólnych zasad realizacji przychodów i wydatków publicznych, przyjęto zasadę akceptacji przez Głównego Księgowego umów, zamówień i zleceń, na podstawie których zaciągane są zobowiązania finansowe. Akceptacja taka, zgodnie z punktem 2 lit. a tejże Instrukcji, stanowi potwierdzenie dokonania wstępnej kontroli finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 1162-1184, 2923-2926)

2. W dniu 23 lutego 2009 r. KZGW zawarł z IMGW umowę nr DINpi-081-/3-2/2009 na usługę polegającą na wprowadzeniu udoskonaleń w systemie prognozowania powodzi i systemach prognozowania i systemach ostrzegawczych w ramach Komponentu C2 projektu pod nazwą „Poprawa osłony powodziowej”. Zgodnie z § 4 ust. 1 ww. umowy środki finansowe miały być przekazywane wykonawcy (IMGW) na podstawie wniosku złożonego zamawiającemu przez wykonawcę, do którego dołączony miał być orientacyjny terminarz płatności. Po otrzymaniu płatności IMGW miał wystawić fakturę VAT dokumentującą otrzymaną zaliczkę. Wnioski miały być wystawiane pod rzeczywiste potrzeby (§ 4 ust. 3 umowy). Środki miały być wypłacane na podstawie planu finansowego projektu oraz rozliczenia wydatków przedstawionego przez IMGW (§ 4 ust. 2 umowy).

(dowód akta kontroli str. 901-950)

W 2012 r. KZGW, na podstawie dwóch wniosków (w których nie wskazano żadnego terminarza płatności, a wskazano tylko termin oczekiwanej wypłaty zaliczki), wypłacił IMGW łącznie kwotę 11.665.290 zł, z tego w czerwcu 2012 r. - 5.122.305 zł i w grudniu 2012 r. – 6.542.985 zł. Po otrzymaniu każdej z ww. kwot IMGW wystawił dla KZGW faktury, z tym że w opisie operacji gospodarczej nie było wskazane iż są to faktury dokumentujące otrzymaną zaliczkę lecz wpisano, iż jest to usługa związana z wykonywaniem ww. umowy. Było to niezgodne tym samym z § 4 ust. 1 umowy, który stanowił że faktura ma potwierdzać otrzymaną zaliczkę. Tak wystawione faktury były akceptowane do ujęcia w księgach bezpośrednio w koszty (konto 402 – Usługi obce) i w ten sposób księgowane, co powodowało, że na koncie rozrachunków w księgach rachunkowych KZGW nie pozostawała żadna kwota do rozliczenia przez IMGW. Akceptowanie faktur, które w swojej treści nie dokumentowały otrzymanej zaliczki, a były dowodem na wykonanie usługi oraz przyjęcie zasady księgowania takich faktur w koszty jednostki spowodowało, że na podstawie ksiąg rachunkowych KZGW nie można było ustalić rzeczywistych rozliczeń z IMGW.

(dowód akta kontroli str. 951-965)

Z ustaleń kontroli wynika natomiast, że w latach 2009-2012 KZGW przekazał IMGW środki w kwocie 16.546.485 zł, a IMGW przedłożył za ten okres rozliczenia wydatków na kwotę ogółem 14.969.797,33 zł.

W 2012 r. KZGW przekazał do IMGW:

- kwotę 5.122.305 zł na podstawie wniosku z dnia 20 marca 2012 r., pomimo iż IMGW do daty sporządzenia wniosku zgodnie z rozliczeniami za 2011 r. nie wydatkował kwoty około 3,2 mln zł, a w okresie od 1 stycznia do dnia sporządzenia wniosku wykazywał wydatkowanie około 2,8 mln zł.
- kwotę 6.542.985 zł na podstawie wniosku z dnia 30 września 2012 r., pomimo iż IMGW w okresie od 1 stycznia do dnia sporządzenia wniosku wykazywał wydatkowanie około 3,7 mln zł (tym okresie IMGW miał do dyspozycji środki w kwocie około 8,3 mln zł).

(dowód akta kontroli str. 966-1044)

Zgodnie z § 5 ust. 1 ww. umowy wykonawca, czyli IMGW, zobowiązany był dokonywać raz w miesiącu rozliczenia poniesionych wydatków na zasadach określonych w Procedurach Przepływów Pieniężnych. Jak ustalono w toku kontroli rozliczenie to wpływało do Biura Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry oraz do Departamentu Planowania i Zasobów Wodnych KZGW (DPiZW). Przywołane wyżej zapisy umowy

w ocenie NIK wskazują, iż przekazywane przez IMGW rozliczenie, po jego stosownej weryfikacji i ocenie merytorycznej, powinno stanowić podstawę do rozliczenia udzielonej wcześniej zaliczki.

Środki przekazywane IMGW na realizację przedmiotu umowy pochodziły z pożyczki Banku Światowego i przekazywane były na rachunek KZGW poprzez uruchomienie środków z rezerwy celowej. O rozmiarach środków niewykorzystanych i pozostających na rachunku bankowym IMGW świadczy fakt, że w 2012 r. IMGW przekazało na rachunek dochodów KZGW kwotę ponad 118,8 tys. zł tytułem odsetek od środków przekazanych z KZGW na realizację umowy. Jakkolwiek wpłata odsetek była zgodna z § 4 ust. 4 umowy, to kwota tych odsetek świadczy o tym, że IMGW nie wykorzystuje na bieżąco otrzymanych z KZGW zaliczek.

(dowód akta kontroli str. 529-531)

Stosownie do wyjaśnienia złożonego przez Radcę Prezesa przekazywane przez IMGW do wiadomości KZGW kopie rozliczeń wydatków są poddawane ogólnej analizie w zakresie struktury wydatków. Kserokopie rozliczeń są sukcesywnie (z różną regularnością) przekazywane przez DPiZW do Biura Budżetu i Finansów. Adresatem rozliczeń IMGW-PIB jest BKPOPDO, a DPiZW otrzymuje je do wiadomości. Rozbieżności pomiędzy rozliczeniami wykazanymi w zestawieniu tabelarycznym za lata 2009-2012 a rozliczeniem za 2012 r. będą wyjaśniane przez KZGW z IMGW i BKPOPDO.

(dowód akta kontroli str. 1045)

Główna Księgowa w wyjaśnieniach podała, że: „KZGW przekazał kwotę 5.122.305,- zł w dniu 12 czerwca 2012 r. i kwotę 6.542.985,- zł. w dniu 19 grudnia 2012 r. na rachunek bankowy IMGW zgodnie z zapisami § 4 umowy Nr DINpi-081/3-2/2009 z dnia 23 lutego 2009 r. zawartej pomiędzy IMGW a KZGW.

W rozumieniu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r o rachunkowości wnioski nie jest dokumentem księgowym, może być natomiast podstawą do dokonania przelewu. Dokumentem księgowym w rozumieniu ustawy o rachunkowości jest faktura, która zostaje dostarczona w tym wypadku po przekazaniu środków. Podstawą zleceń przelewów były więc zgodnie z umową, wnioski IMGW zaakceptowane przez komórkę merytoryczną oraz wnioski BKPOPDO, sporządzane przez to Biuro na podstawie zapotrzebowania złożonego przez IMGW oraz rozliczenia wydatków przez Instytut, co było zgodne z zapisami umowy.

Faktury (...) wystawione przez IMGW zostały zatwierdzone pod względem formalno-rachunkowym ponieważ przedmiotem umowy zawartej z IMGW jest wykonanie na rzecz Zamawiającego usługi polegającej na wprowadzeniu udoskonaleń w systemie prognozowania powodzi i systemach prognozowania i systemach ostrzegawczych w ramach Komponentu C2 Projektu pod nazwą „Poprawa osłony przeciwpowodziowej”. Zaliczka jest elementem częściowej realizacji zapłaty za usługi wynikające z umowy. Otrzymanie przez IMGW zaliczki jest potwierdzone zapisem na fakturze – forma płatności – zapłacono przelewem (...) (dalszy ciąg wyjaśnień w tym zakresie przytoczono w punkcie 5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli str. 1046-1049)

W oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej za rok 2012 p.o. Prezesa podał, że przyczyną ograniczonego stopnia funkcjonowania kontroli zarządczej były w decydującym stopniu uwarunkowania zewnętrzne, na które KZGW nie miał wpływu.

(dowód: akta kontroli str. 2752-2757)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Niewłaściwy przepływ istotnych informacji i dokumentów finansowo-księgowych mających wpływ na prezentowanie wiarygodnej sytuacji finansowej jednostki, który skutkował:
 - niewykazaniem w sprawozdaniu RB-28 za okres od początku roku do dnia 30 czerwca 2012 r. zobowiązań i zaangażowania w kwocie ogółem 3.953.913,47 zł, pomimo że dowody księgowe dokumentujące operacje gospodarcze w ww. kwocie zostały

wprowadzone do ewidencji księgowej. Zaangażowanie środków nie zostało, jak wyjaśniła Główna Księgowa KZGW, zaewidencjonowane w księgach rachunkowych, ponieważ do Biura Budżetu i Finansów nie wpłynęły z komórek merytorycznych m.in. umowy potwierdzające zaciągnięcie zobowiązania. Natomiast obowiązek przekazywania do BBF umów niezwłocznie po ich podpisaniu wynikał ze *Schematu obiegu dokumentów finansów-księgowych* stanowiącego załącznik do *Instrukcji Kontroli Finansowej i Obiegu Dokumentów w KZGW*;

- opóźnieniami w obiegu zewnętrznych dowodów księgowych, co w niektórych przypadkach uniemożliwiało ujęcie dowodów w okresie sprawozdawczym zgodnym z datą wystąpienia operacji gospodarczej;
- nieprzedkładaniem do akceptacji Głównemu Księgowemu KZGW umów z dostawcami towarów i usług oraz umów zlecenia, pomimo że zgodnie z punktem 2 lit. a „Rejestracja i zasady kontroli dokumentów finansowo-księgowych” ww. *Instrukcji*, kontrola wstępna polega na badaniu umów.

Stosownie do art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, kontrola zarządcza stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Natomiast celem kontroli zarządczej jest zapewnienie m.in. zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi; efektywności i skuteczności przepływu informacji; wiarygodności sprawozdań.

Minister Finansów, określając cel i charakter standardów kontroli zarządczej (pkt 1.1. standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych stanowiących załącznik do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych²⁵, wskazał, iż standardy określają podstawowe wymagania odnoszące się do kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych. Osoby odpowiedzialne za funkcjonowanie kontroli zarządczej powinny wykorzystać standardy, stanowiące uporządkowany zbiór wskazówek, do tworzenia, oceny i doskonalenia systemów kontroli zarządczej (pkt 1.3 standardów). Tym samym, kierownik jednostki powinien wykorzystać przedmiotowe standardy, bowiem zgodnie z art. 69 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jest odpowiedzialny za zapewnienie adekwatnego, skutecznego i efektywnego systemu kontroli.

W kwestii niewłaściwego przepływu istotnych dokumentów finansowo-księgowych mających wpływ na prezentowanie wiarygodnej sytuacji finansowej jednostki Dyrektor Generalny KZGW wyjaśnił, że *„Przeływ dokumentów finansowo-księgowych był uwarunkowany procedurami realizacji zadań finansowanych ze środków NFOŚiGW. Umowy z wykonawcami były zawierane przez Prezesa KZGW, który jest zarazem dysponentem II stopnia. W związku z ustalonymi procedurami dysponent III stopnia nie miał właściwości w zakresie określania terminów zawierania umów, a w ślad za tym, przekazywania umów do Biura Budżetu i Finansów. (...)”*.

W kwestii upływu 142 dni pomiędzy wpływem do KZGW dowodu o numerze dziennika 02/12/138 (faktura VAT 1/1/1/2012 z dnia 20.01.2012 związana z realizacją trzyletniej umowy dot. realizacji zadania „Wykonanie ocen stanu technicznego i bezpieczeństwa obiektów hydrotechnicznych...”) a przekazaniem do BBF, Dyrektor Generalny KZGW wyjaśnił, że wynikał on z konieczności ujednoczenia klasyfikacji zadania w budżecie zadaniowym pomiędzy KZGW i NFOŚiGW a Ministerstwem Środowiska. KZGW zakwalifikował zadanie wynikające z ww. umowy do innego działania klasyfikacji budżetu zadaniowego niż działanie klasyfikacji w układzie zadaniowym NFOŚiGW, przyjętym dla programów, z których finansowane były zadania pjb, przy czym Ministerstwo Środowiska zaakceptowało zarówno klasyfikację KZGW jak i NFOŚiGW. Ujednoczenie klasyfikacji było niezbędne NFOŚiGW do zaakceptowania wniosku KZGW o uruchomienie rezerwy celowej na realizację zadania wynikającego z umowy.

(dowód: akta kontroli str. 3178-3183, 3185-3218)

²⁵ Dz.Urz. MF Nr 15, poz. 84.

W odniesieniu do dowodów księgowych o numerach dziennika 02/12/245 i 02/12/246, pracownik odpowiedzialny za opis merytoryczny podał w oświadczeniu, iż przyczyną opóźnienia przekazania faktur do BBF było konsultowanie z pracownikami BBF poprawności faktur oraz uzyskanie ustnej informacji, że faktury te nie będą w najbliższym czasie procedowane ze względu na brak środków na ich realizację. Po ustaleniach z udziałem Dyrektora Generalnego uzgodniono, że pomimo powyższych okoliczności wszystkie wpływające faktury mają być przekazywane do BBF na bieżąco. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny KZGW, opóźnienia w przekazywaniu pozostałych faktur do BBF wynikały z konieczności skompletowania dokumentacji niezbędnej do dalszego procedowania.

(dowód: akta kontroli str. 3140-3146)

2. Niestosowanie się do zapisów umowy zawartej przez KZGW z IMGW poprzez:

- przyjmowanie niewłaściwie wystawionych przez IMGW faktur, zawierających wskazanie wykonania usługi, zamiast potwierdzenia otrzymania zaliczki (niezgodność z § 4 ust. 1 umowy),
- rozliczanie zaliczek na podstawie niewłaściwie wystawionych faktur, zamiast na podstawie rozliczenia poniesionych wydatków, przedstawianego co miesiąc przez IMGW (niezgodność z § 5 ust. 1 umowy).

Powyższe spowodowało, że na podstawie ksiąg rachunkowych KZGW nie można było ustalić rzeczywistych rozliczeń z IMGW. W związku z tym księgi rachunkowe KZGW nie spełniały, określonego w art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości, wymogu rzetelności, ponieważ nie odzwierciedlały stanu rzeczywistego. Zgodnie z art. 4 ust. 5 uor kierownik jednostki odpowiada za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości. Jednostka zobowiązana jest do rzetelnego i jasnego przedstawiania sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego (art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości).

Niewłaściwe rozliczanie udzielonych IMGW zaliczek i niewykazywanie w księgach rachunkowych kwot pozostałych do rozliczenia, czyli należności, spowodowało że sprawozdanie RB-N za 2012 r. sporządzone przez KZGW zawierało dane niezgodne ze stanem faktycznym. Na koniec 2012 r. nie została wykazana w sprawozdaniu RB-N kwota 1.576.687,67 zł odpowiadająca kwocie nierozliczonej przez IMGW zaliczki (kwota obliczona na podstawie miesięcznych rozliczeń składanych przez IMGW). Należy zwrócić uwagę, że pomiędzy rozliczeniami przedkładanymi w dwóch różnych układach przez IMGW wystąpiły różnice na koniec 2012 r. w kwocie 1.243,26 zł, których pracownicy Departamentu Planowania i Zasobów Wodnych nie byli w stanie wyjaśnić w trakcie kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 1045)

Stosownie do pkt B6. Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, w jednostce nadzorującej należy zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki nadzorowane. W odniesieniu do operacji finansowych i gospodarczych powinny istnieć mechanizmy kontroli umożliwiające m.in. rzetelne i pełne dokumentowanie i rejestrowanie operacji finansowych i gospodarczych oraz weryfikację operacji finansowych i gospodarczych przed i po realizacji (pkt C14 standardów kontroli). Natomiast zgodnie z pkt D17 i D18 ww. standardów należy zapewnić efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki, a także z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiąganie celów i realizację zadań.

Stwierdzone w toku kontroli ww. nieprawidłowości wskazują na niewłaściwe funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej zarówno na poziomie dysponenta II stopnia jak i III stopnia, w zakresie dokonywania rozliczeń wydatków (zaliczek) związanych z realizacją zawartej pomiędzy KZGW a IMGW umowy nr DINpi-081/3-2/2009 na usługę polegającą na wprowadzeniu udoskonaleń w systemie prognozowania powodzi i systemach prognozowania i systemach ostrzegawczych w ramach Komponentu C2 projektu pod nazwą „Poprawa osłony powodziowej”.

P.o. Prezesa KZGW wyjaśnił, że „Umowa ta została przygotowana na podstawie Umowy Pożyczki nr 7436 POL zawartej pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju (Bankiem Światowym) oraz dokumentów towarzyszących tej Umowie Pożyczki, dotyczących całego Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry. Umowa Pożyczki oraz wszelkiego rodzaju wytyczne dotyczące jej realizacji, finansowania i rozliczania mają charakter nadrzędny.

Niezależnie od powyższego, drugim elementem, który należy uwzględnić przy rozpatrywaniu spraw finansowania i rozliczania umowy nr DINpi-081/3-2/2009 jest także konieczność zachowania płynności finansowej Komponentu C2, podobnie jak całego Projektu, w tym także na przełomie roku budżetowego.

Jeśli chodzi natomiast o kwestie weryfikowania przez KZGW rozliczeń z IMGW, pragnę wyjaśnić, iż zgodnie z Umową Pożyczki nr 7436 POL Pożyczkobiorca – Rzeczpospolita Polska była zobowiązana do utworzenia Jednostki Koordynacji Projektu. Jednostką tą jest Biuro Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry. Do zadań Biura należy m.in. rozliczanie wydatków przedstawionych do rozliczania przez Jednostki Wdrożeniowe, monitorowanie prac w Projekcie oraz kontrola przepływu środków finansowych pochodzących z pożyczki zgodnie z procedurami i wytycznymi Banku Światowego. W tym celu Biuro zatrudnia wyspecjalizowaną kadrę, zaakceptowaną przez Bank. W tej sytuacji nie wydaje się zasadnym dublowanie kompetencji i zadań Biura Koordynacji.”

W odniesieniu do sposobu monitorowania procesu realizacji zadań przez BKPOPDO, p.o. Prezesa KZGW podał, że „Kwartalnie są przekazywane przez BKPOPDO do KZGW raporty z realizacji projektu. Raporty obejmują opis realizowanych zadań oraz sprawozdawczość finansową zgodną z procedurami wskazanymi w dokumencie „Przepływy pieniężne, procedury sprawozdawcze i rozliczeniowe w Projekcie Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry”. Raporty są analizowane przez służby merytoryczne KZGW. Weryfikacja wniosków beneficjentów i monitoring wykorzystania przez jednostki pobranych środków kredytowych z zachowaniem płynności finansowej Projektu jest obowiązkiem BKPOPDO. Biuro Koordynacji ma prawo odmowy realizacji wniosku m.in. w przypadku jeżeli rozliczenie wydatkowania jest mniejsze niż 80%. Umowa zawarta z IMGW stanowi narzędzie realizacji przepływu finansowego w ramach projektu, umożliwiającego wykonanie komponentu C2 przez Instytut, wskazany jako beneficjent, w umowie pożyczki międzynarodowej. Monitoring i nadzór nad działalnością BKPOPDO dotyczy sfery działania jednostki budżetowej. W zakresie koordynacji Projektu obowiązkiem BKPOPDO jest przede wszystkim stosowanie ww. procedur i m.in. z tego działania rozliczane jest przez misje Banku Światowego oraz poprzez raportowanie Komitetowi Sterującemu(...).”

W kwestii nieprzezwyciężenia zapisów zawartej z IMGW umowy, Dyrektor Generalny KZGW wyjaśnił „Problematyka poruszana przez zespół kontrolny NIK dotyczy wyłącznie jednej umowy, płatności której są obsługiwane przez dysponenta III stopnia zawartej w ramach umowy pożyczki Banku Światowego 7436-POL z dnia 11 maja 2007 r. Zasady realizacji umowy przewidują finansowanie do 100% wydatków przewidzianych do poniesienia na produkty, roboty i usługi, za zgodą Banku Światowego (finansowanie zaliczkowe). Realizacja wydatków przewidzianych do poniesienia na finansowanie zamyka moim zdaniem temat na poziomie decyzyjnym dysponenta III stopnia. (...) Ponieważ ww. umowa nr DINpi-081/3-2/2009 została zawarta 23 lutego 2009 r., tj. przed objęciem przeze mnie stanowiska Dyrektora Generalnego KZGW, nie mogę odnosić się do kontekstu, co mieli autorzy umowy na myśli w odniesieniu do tak sformułowanej treści §4 ust. 1 okazanego mi tekstu umowy. Jednocześnie chciałbym dodać, iż realizacja pożyczki 7436-POL jest obiektem corocznego audytu realizowanego przez NIK. W dokumentacji audytu ubiegłorocznego opublikowanej przez NIK 4 skontrolowane jednostki spośród 5 zdaniami NIK nie podejmowały wystarczających działań zawartych w projekcie. Tą piątą jednostką zgodnie informacją z zawartą w raporcie NIK jest IMGW – Państwowy Instytut Badawczy. Moim zdaniem nieuzasadnionym byłoby wystąpienie o doprecyzowanie tytułu wystawienia faktur w odniesieniu do zadań realizowanych przez IMGW-PIB w ramach umowy pożyczki 7436-POL. Zgodnie z ustalonymi przez Prezesa KZGW w dniu 9 czerwca 2010 r. „Zasadami zarządzania »Projektem Ochrony Przeciwpowodziowej w Dorzeczu Rzeki Odry«

w KZGW" dokonywanie rozliczeń środków pobranych przez jednostki wdrożeniowe na realizację zadań należy do podstawowych obowiązków Jednostki Koordynacji Projektu. Do obowiązków JKP należy także m.in. wnioskowanie o dokonywanie wypłat środków finansowych w ramach projektu. W tabeli rozliczenia wydatków otrzymywanych przez Prezesa KZGW z BKP znajduje się adnotacja: „Zestawienie zostało przygotowane na podstawie okresowych rozliczeń przedstawianych przez jednostki wdrożeniowe, po ich zweryfikowaniu pod względem merytorycznym, rachunkowo-finansowym zgodnie z postanowieniami Umowy Pożyczki (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 3185-3218)

W odniesieniu do braku w procedurach kontroli zarządczej KZGW mechanizmów zapewniających efektywność i skuteczność przepływu informacji i dokumentów umożliwiających właściwe prowadzenie ewidencji księgowej w zakresie rozliczeń z IMGW, Dyrektor Generalny KZGW wyjaśnił, że nie jest w stanie stwierdzić, w jakim kontekście IMGW dokonuje opisu faktury i co mieści się pod pojęciem „wykonanie usługi”. Otrzymywana z IMGW faktura, w ocenie Dyrektora Generalnego KZGW, stanowi zakończenie operacji księgowych na poziomie dysponenta III stopnia w odniesieniu do zadań obsługiwanych w ramach umowy pożyczki 7436-POL.

W kwestii braku możliwości ustalenia na podstawie ksiąg rachunkowych KZGW stanu rozliczeń zaliczek udzielonych IMGW oraz sposobu wykorzystywania przez KZGW rozliczeń miesięcznych poniesionych wydatków, przedkładanych przez IMGW zgodnie z § 5 ust. 1 umowy, Dyrektor Generalny KZGW podał „Zadania i obowiązki informacyjne związane z Umową Pożyczki zostały określone w wielostopniowej dokumentacji zasad obowiązujących w Projekcie i obsługa przepływu środków we fragmencie obejmującym dysponenta III stopnia jest właściwa i wystarczająca z punktu widzenia dysponenta III stopnia.

Ustalona procedura zarządzania Projektem nie obejmuje zatwierdzania przez Dyrektora Generalnego rozliczeń miesięcznych. Ponieważ umowa wymienia Biuro Koordynacji Projektu na pierwszym miejscu jako odbiorcę miesięcznych rozliczeń poniesionych wydatków, wiodącą rolę przy ich procedowaniu moim zdaniem wydaje się pełnić Biuro Koordynacji Projektu. Ewentualnie KZGW mogłoby wykorzystywać informacje uzyskiwane z rozliczeń do oceny poprawności kolejnego wniosku o ciągnięcie środków. W tabeli rozliczenia wydatków otrzymywanych przez Prezesa KZGW z BKPOPDO znajduje się adnotacja: „Zestawienie zostało przygotowane na podstawie okresowych rozliczeń przedstawianych przez jednostki wdrożeniowe, po ich zweryfikowaniu pod względem merytorycznym, rachunkowo-finansowym zgodnie z postanowieniami Umowy Pożyczki (...)”.

Stosownie do schematu przepływu rozliczenia w ramach KZGW, określonego w „Zasadach zarządzania »Projektem ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry« w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej”, (tj. dokumencie, na który powoływał się w swoich wyjaśnieniach Dyrektor Generalny KZGW), BKPOPDO – weryfikuje rozliczenie oraz przekazuje dwa egzemplarze prawidłowo sporządzonego zestawienia faktur; Departamenty w KZGW (tj. Departament Inwestycji i Nadzoru, Departament Planowania i Zasobów Wodnych lub Biuro Administracyjno-Prawne) – weryfikują przedstawione rozliczenie pod względem merytorycznym oraz przekazują jeden egzemplarz wraz z listą sprawdzającą do Biura Budżetu i Finansów; Biuro Budżetu i Finansów – weryfikuje przedstawione rozliczenie pod względem finansowo-księgowym oraz przekazuje listę sprawdzającą do akceptacji Prezesa KZGW.

Na każdej z dwóch list sprawdzających wypełnionych przed przekazaniem kolejnej transzy zaliczki zawarta była opinia Departamentu Planowania i Zasobów Wodnych, iż DPiZW może jedynie warunkowo potwierdzić zgodność wydatków, ponieważ nie otrzymuje decyzji w sprawie zmian w budżecie państwa. Potwierdzenia warunkowego DPiZW dokonało na podstawie wniosków IMGW oraz BKPOPDO dotyczących uruchomienia środków, które to wnioski poprzedzają wydanie decyzji przez Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 2841-2868, 3187-3212)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zdaniem NIK, ujawnione w toku niniejszej kontroli nieprawidłowości wskazują na występowanie przyczyn wewnętrznych, a nie tylko zewnętrznych (jak wskazał p.o. Prezesa KZGW w oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej) mających wpływ na sprawne funkcjonowanie kontroli zarządczej.

W kwestii informowania Prezesa KZGW o nieskutecznym funkcjonowaniu kontroli zarządczej w KZGW Dyrektor Generalny KZGW podał, że umowy z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jak też umowa zawarta z IMGW zostały ukształtowane na zewnątrz, w szczególności w zakresie przepływów finansowych i warunków ich realizacji oraz rozliczania, co mieści się w pojęciu „uwarunkowania zewnętrzne”.

W ocenie NIK, umowy zawarte z NFOŚiGW i IMGW kształtują również stosunki pomiędzy stronami przystępującymi do ich zawarcia. Argumentem potwierdzającym taką możliwość kształtowania wzajemnych stosunków stron umów, jak również potwierdzającym nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu kontroli zarządczej, mające swoje przyczyny wewnątrz podległych Prezesowi KZGW jednostek, było pismo Sekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska, skierowane w dniu 3 kwietnia 2012 r. do Prezesa KZGW. W piśmie tym Sekretarz Stanu w MŚ wskazał na konieczność zapewnienia terminowej i efektywnej realizacji zadań w ramach sprawowania kontroli zarządczej. Jednocześnie zwrócił uwagę, iż „*niewłaściwym jest występowanie o uruchomienie środków z rezerwy celowej budżetu państwa (poz. 59) na krótko przed lub nawet dopiero po otrzymaniu faktury od wykonawcy, gdyż przy długotrwałej procedurze wnioskowania, często spowodowanej koniecznością wielokrotnego korygowania dokumentów przez wnioskodawcę, może to prowadzić do powstania zobowiązań wymagalnych.*”. W związku z występowaniem w umowach z NFOŚiGW możliwości wyboru przekazywania środków zaliczkowo lub na zasadzie refundacji, Sekretarz Stanu w MŚ polecił by podległe Prezesowi KZGW jednostki aneksowały umowy zawarte z NFOŚiGW lub wfośigw, jeżeli ich zapisy zawierały postanowienia o finansowaniu refundacyjnym. Podał, iż zgodnie z informacją uzyskaną od NFOŚiGW, forma zaliczkowego finansowania zadań jest jednym z dwóch akceptowanych przez Fundusz sposobów udzielania dofinansowania (drugi sposób to finansowanie refundacyjne) i to państwowa jednostka budżetowa wybiera sposób finansowania zadania (zaliczka czy refundacja). Fundusz nie może zmusić jednostki do realizacji zadania w sposób jej nieodpowiadający.

Dyrektor Generalny KZGW wyjaśnił, że stwierdzenie o przyczynach zewnętrznych należy odnieść do stanu i działań sprzed II kwartału 2012 r. Obecnie, zdaniem Dyrektora Generalnego KZGW, wszystkie realizowane oraz nowo zawierane umowy dotyczące środków NFOŚiGW zawierają zasady realizacji wykluczające zaistnienie problemów wykazanych dla I półrocz.

P.o. Prezesa KZGW w złożonych wyjaśnieniach podtrzymał swoje stanowisko wyrażone w oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej za rok 2012. W jego ocenie kwestie związane w szczególności z przepływami finansowymi i warunkami ich realizacji oraz rozliczania zostały ukształtowane na zewnątrz KZGW. Tym samym mieszczą się w określeniu „uwarunkowania zewnętrzne” podanym w treści ww. oświadczenia.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁶, wnosi o:

- 1) podjęcie działań zapewniających prawidłowy i terminowy obieg dokumentów wewnętrznych, w tym szczególnie dowodów księgowych, pomiędzy komórkami organizacyjnymi KZGW;

²⁶ Dz.U. z 2012 r., poz.82.

- 2) dokonywanie rozliczeń i przekazywanie środków na realizację umowy zawartej pomiędzy KZGW a IMGW- PIB zgodnie z zapisami zawartymi w §§ 4 i 5 przedmiotowej umowy, tj. w sposób umożliwiający ustalenie rzeczywistego stanu rozliczeń z IMGW;
- 3) podjęcie działań w celu zapewnienia poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych oraz kontroli bieżącej i dekretacji dowodów księgowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

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 14 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.

Warszawa, dnia 25 marca 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla