



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska,
Rolnictwa i Zagospodarowania
Przestrzennego**

Warszawa, dnia 14 kwietnia 2010 r.

**Pani
Halina Czarnecka
Dyrektor Regionalnego Zarządu
Gospodarki Wodnej w Gdańsku**

KSR-4100-04-03/2010
P/09/116

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli - Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego przeprowadziła w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Gdańsku, zwanym dalej „RZGW”, kontrolę w zakresie wykonania budżetu państwa w 2009 r. w części 22 – Gospodarka wodna.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 25 marca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Dyrektor niniejsze wystąpienie pokontrolne.

1. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami działalność Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku w zakresie wykonania budżetu państwa w 2009 r. w części 22 – Gospodarka wodna.

Plan finansowy RZGW w Gdańsku na 2009 r., opracowany na podstawie ustawy budżetowej na rok 2009¹ przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, przekazany został do RZGW pismem z dnia 11 lutego 2009 r. W związku ze zmianą ustawy budżetowej², Prezes KZGW pismem z dnia 3 września 2009 r. przekazał do RZGW w Gdańsku zmieniony plan finansowy na 2009 r., w którym zmniejszeniu uległy wydatki ogółem.

¹ Dz. U. Nr 10, poz. 58 z późn. zm.

² Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009 - Dz. U. Nr 128, poz. 1057.

Plan i realizacja dochodów

Plan dochodów budżetowych RZGW (dysponenta III stopnia środków budżetowych) na 2009 r. został ustalony w kwocie 2.900,0 tys. zł. Zrealizowane w 2009 r. dochody wyniosły 975,5 tys. zł i były niższe o 66,4% od planu oraz niższe o 62,3% od wykonania w 2008 r.

Niepełna realizacja dochodów spowodowana była m.in. wejściem w życie z dniem 15 listopada 2008 r. ustawy z dnia 3 października 2008 r. *o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*³, która m.in. wprowadziła przepis stanowiący, że opłaty z umów, o których mowa w art. 217 ust. 6 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - *Prawo wodne*⁴, są przychodami Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Spowodowało to niższe o 2.005,9 tys. zł wykonanie planu dochodów w rozdziale 71018, w związku z obniżeniem o 2.004,3 tys. zł dochodów w § 0750 – Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa.

Plan dochodów w rozdziale 71097 w §2380 – wpływy do budżetu z części zysku z gospodarstwa pomocniczego w wysokości 300,0 tys. zł, został wykonany w kwocie 381,4 tys. zł, tj. o 27,1% wyższej od planowanej.

Uzyskane dochody przekazywano w obowiązujących terminach na rachunek bieżący budżetu państwa zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. *w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa*.⁵

Na koniec 2009 r. należności pozostałe do zapłaty wyniosły 477,3 tys. zł i w porównaniu do należności na koniec 2008 r. były niższe o 56,8 tys. zł, tj. o 10,6%.

Zaległości na koniec 2009 r. wyniosły 85,8 tys. zł i w porównaniu do końca 2008 r. były wyższe o 15,1 tys. zł, tj. o 21,4%. Wzrost zaległości nastąpił w rozdziale 71018 w § 0750 – Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa z tytułu dzierżawy gruntów.

Plan i realizacja wydatków

Plan wydatków, ujęty w planie finansowym na 2009 r. wynosił 30.392 tys. zł, a po jego zmianie, w wyniku zmiany ustawy budżetowej, został zmniejszony o 369 tys. zł, tj. do kwoty 30.023 tys. zł. W trakcie 2009 r. plan wydatków został zmniejszony w wyniku decyzji Ministra Finansów do poziomu 22.161,7 tys. zł.

³ Dz. U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.

⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.

⁵ Dz. U. Nr 116, poz. 784 z późn. zm.

Zrealizowane w 2009 r. wydatki wyniosły 22.121,3 tys. zł i były niższe o 0,2% od planu finansowego i niższe o 6,9% od wykonania w 2008 r.

Zobowiązania na koniec 2009 r. wyniosły 1.194,8 tys. zł i w porównaniu do końca 2008 r. były niższe o 670,0 tys. zł, tj. o 35,9%. Spadek zobowiązań nastąpił w § 4300 – Zakup usług pozostałych o kwotę 396,2 tys. zł oraz w § 6050 – Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych o kwotę 319,2 tys. zł.

Zobowiązania wymagalne na koniec 2009 r. nie wystąpiły, podobnie jak i na koniec 2008 r.

Wydatki niewygasające z upływem 2008 r. w łącznej kwocie 3.409,0 tys. zł zostały zrealizowane w kwocie 2.901,8 tys. zł, tj. w 85,1% do dnia 30 czerwca 2009 r., tj. w terminie określonym w § 4 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie *wydatków budżetu państwa, które w 2008 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego*⁶. Ze środków niewygasających z upływem 2008 r., w 2009 r. finansowano realizację dwóch zadań: „Budowa Małej Elektrowni Wodnej Michałowo”, które wykonano w kwocie 2.609,0 tys. zł, tj. w 100,0% oraz „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I”, na które wydatkowano 292,8 tys. zł, tj. 36,6%. Niepełne wykonanie środków niewygasających spowodowane było koniecznością uzyskania ocen środowiskowych wymaganych przepisami ustawy *o udostępnieniu informacji o środowisko i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowiska*, która weszła w życie z dniem 15 listopada 2008 r.

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do realizacji budżetu państwa w zakresie:

1. Stosowania zasad i trybu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych, określonych ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*⁷. W 2009 r. w RZGW na realizację zadań o wartości netto powyżej 14.000 euro udzielono 19 zamówień publicznych zakończonych zawarciem 19 stosownych umów na łączną kwotę 25.708,2 tys. zł brutto, z tego: 10 finansowanych ze środków budżetowych na łączną kwotę 5.333,7 tys. zł brutto (przy partycypacji środków z dotacji WFOŚiGW w Gdańsku w kwocie 450,0 tys. zł) oraz 9 finansowanych ze środków UE na łączną kwotę 20.374,5 tys. zł brutto. Kontroli poddano 2 postępowania o udzielenie zamówień publicznych na łączną kwotę 16.752,2 tys. zł brutto, stanowiącą 65,2% wartości wszystkich postępowań zakończonych zawarciem umów w 2009 r.

⁶ Dz. U. Nr 224, poz. 1478.

⁷ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 z późn. zm.

2. Przeprowadzenia zimowej osłony przeciwpowodziowej rzeki Wisły w km 941,5-684,0 w 2009 r.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości w realizacji wydatków budżetowych polegające na:

1. Zatrzymaniu, na rachunku pomocniczym depozytów RZGW, kwot stanowiących zabezpieczenie należytego wykonania dwóch umów, w przypadku braku takich postanowień w ww. umowach. Dotyczyło to realizacji 2 zadań: „Projekt budowlany oczyszczenia wraz z odmuleniem rzeki Słupi w km 32+880, czyli od mostu kolejowego do jazu w Słupsku” (umowa nr 68/2008 z dnia 17 października 2008 r., wartość 126.880,00 zł brutto, termin realizacji 30 kwietnia 2009 r.) oraz „Projekt budowlany na roboty podczyszczeniowo-konserwacyjne w m. Toruń na prawym przyczółku osi przeprawowej TOR T w km 737,9 rz. Wisły” (umowa nr 15/2009 z dnia 23 marca 2009 r., wartość 59.048,00 zł brutto, termin realizacji 30 września 2009 r.). W obu przypadkach zakładano wykonanie zadań w 2 etapach: część pomiarowo-geodezyjna oraz projekt budowlany z elementami operatu wodnoprawnego i uzyskanie niezbędnych decyzji i pozwoleń. Ze względu na trudności w uzyskaniu decyzji i pozwoleń, termin realizacji Etapu II był przedłużany aneksami: w przypadku pierwszej umowy 2-krotnie, najpierw do dnia 30 sierpnia 2009 r., a następnie do dnia 30 listopada 2009 r., zaś w przypadku drugiej umowy jednym aneksem - do dnia 17 grudnia 2009 r. Żadna z ww. umów nie zawierała zapisu o zabezpieczeniu należytego ich wykonania. Wykonawcy przedsięwzięć przekazali faktury VAT na kwoty brutto odpowiednio: 75.640,00 zł oraz 39.528,00 zł, z których – na wniosek ówczesnego Kierownika Wydziału Przygotowania i Realizacji Inwestycji i po akceptacji przez Z-cę Dyrektora RZGW – służby finansowo-księgowe przelały w dniu 22 grudnia 2009 r. na rzecz Wykonawców kwoty określone w fakturach, pomniejszone o zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości odpowiednio: 10.000,00 zł oraz 15.000,00 zł, które zostały zatrzymane na rachunku pomocniczym depozytów RZGW. Natomiast pełne kwoty, na które opiewały faktury, zostały w całości wprowadzone do ewidencji księgowej i uwzględnione w sprawozdaniach budżetowych za 2009 r. Do czasu kontroli NIK, Etap II – przedmiot obu umów nie został zrealizowany. W toku kontroli, Dyrektor RZGW poinformowała o zaistniałych zdarzeniach Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, który pismem z dnia 5 marca 2010 r. zawiadomił Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Środowiska o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Gdańsku. W uzasadnieniu ww. zawiadomienia Prezes KZGW podał m.in., że: „... przekazano część środków przeznaczonych na wynagrodzenie dla zleceńobiorców na bankowy rachunek pomocniczy depozytów RZGW w Gdańsku. Środki te, w sytuacji nie

wykorzystania ich do końca roku budżetowego, powinny zostać zwrócone przez jednostkę na rachunek bieżący dysponenta wyższego stopnia. Zdarzenia te miały miejsce w miesiącu grudniu 2009 r. i były wynikiem akceptacji przez Zastępcę Dyrektora RZGW polecenia działu merytorycznego o przekazaniu części środków stanowiących zobowiązania wobec wykonawców umów na rachunek pomocniczy sum depozytowych. Polecenia te dotyczyły dwóch faktur...”. Ponadto Prezes KZGW stwierdził, iż odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi Zastępca Dyrektora RZGW ds. Utrzymania Wód. Zarządzeniem nr 2/10 z dnia 12 marca 2010 r., Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Środowiska wezwał Dyrektora RZGW do złożenia wyjaśnień w związku ze złożeniem zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych polegającym na dokonaniu wydatków ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia.

2. Niezrealizowaniu 34 spośród 49, tj. 69,4%, zaleceń wydanych w wyniku wiosennych i jesiennych przeglądów 27 obiektów hydrotechnicznych, pozostających w zarządzie RZGW. Według dodatkowych wyjaśnień, przekazanych NIK przez Dyrektora RZGW w dniu 6 kwietnia 2010 r.: *„Utrzymanie ok. 2.400 km rzek oraz kilkuset budowli hydrotechnicznych wymaga każdego roku przeznaczenie na ten cel ok. 10.000 tys. zł, tymczasem w 2009 r. środki przeznaczone z budżetu państwa w wysokości ok. 900 tys. zł stanowiły ok. 10% potrzeb. Próby pozyskania dofinansowania tych zadań z funduszy celowych (zewnętrznych), w tym z wojewódzkich funduszy ochrony środowiska, nie przynoszą oczekiwanych rezultatów, ponieważ według przyjętych przez te fundusze kryteriów, pomoc finansowa może dotyczyć tylko przedsięwzięć inwestycyjnych. Wykluczone jest wsparcie finansowe działalności bieżącej, do której zalicza się utrzymanie rzek i obiektów wodnych.”*

Ponadto kontrola wykazała:

- Konieczność aktualizacji Zasad (polityki) rachunkowości oraz Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych. Dopiero w trakcie kontroli NIK obydwa dokumenty zostały zaktualizowane.
- Niedysponowanie przez RZGW potwierdzeniami wysyłki, e-mailami i faksami, sprawozdań budżetowych za 2009 r. (miesięcznych, kwartalnych, półrocznego i rocznych) do jednostki nadrzędnej. Zachowały się jedynie e-mailowe potwierdzenia wysyłki (wpływu do KZGW) sprawozdań z ostatnich trzech miesięcy ubiegłego roku, które nie zostały jeszcze usunięte za skrzynki pocztowej (za miesiące X, XI, XII oraz roczne).
- Przekroczenie limitu zapasów gotówki w kasie, określonego w § 9 Instrukcji kasowej, w przypadku 3 na 12 zbadanych raportów kasowych: w Zarządzie Zlewni w Toruniu

(II kw. 2009 r. o 1.314,67 zł), w Zarządzie Zlewni w Tczewie (II kw. 2009 r. o 205,21 zł oraz w siedzibie RZGW (I kw. 2009 r. o 260,80 zł).

- Nieterminowe wysyłanie wezwań do zapłaty należności. W ramach inwentaryzacji, w drodze uzgadniania sald z kontrahentami, w jednym przypadku nie wysłano wezwania do zapłaty, a 4 z 8 wezwań wysłano z opóźnieniem w stosunku do wymaganego terminu, tj. 15 stycznia 2010 r. (3 z nich w dniu 11 lutego 2010 r., a jedno w dniu 2 marca 2010 r.).
- Nieokreślenie w protokołach z 2 kontroli wewnętrznych, przeprowadzonych w 2009 r., dat ich realizacji (wymóg § 11 ust. 1 lit. d „Regulaminu przeprowadzania kontroli wewnętrznej”).

2. Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie skuteczność funkcjonowania procedur kontroli finansowej, poprawność dowodów i zapisów księgowych oraz zgodność i wiarygodność ksiąg rachunkowych w RZGW.

Kontrola wykazała, że stosowany w RZGW system rachunkowości był zgodny z ustawą z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*⁸.

W wyniku badań poprawności sporządzania i ewidencji dokumentów księgowych, przeprowadzonych metodą monetarną (MUS)⁹, na podstawie 40 dowodów o wartości 1.642,5 tys. zł, nie stwierdzono nieprawidłowości.

3. Najwyższa Izba Kontroli opiniuje bez zastrzeżeń sporządzone przez RZGW sprawozdania budżetowe: roczne Rb-23, Rb-27, Rb-28 i kwartalne Rb-N i Rb-Z za 2009 r.

Kontrola wykazała, że sporządzone przez RZGW sprawozdania budżetowe z wykonania planu dochodów i wydatków (Rb-27 i Rb-28) oraz stanu należności i zobowiązań (Rb-N i Rb-Z) przekazują prawdziwy i rzetelny obraz dochodów i wydatków w 2009 r., a także należności i zobowiązań na koniec 2009 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie kompletność oraz poprawność sporządzania sprawozdawczości budżetowej za 2009 r. przez RZGW.

4. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie zorganizowanie, przeprowadzenie i rozliczenie inwentaryzacji w 2009 r.

W RZGW przestrzegano ustalonych terminów i częstotliwości inwentaryzacji. W 2009 r. przeprowadzono inwentaryzację na ostatni dzień roku obrotowego w drodze spisu materiałów biurowych znajdujących się w magazynie podręcznym RZGW oraz stanu kasy

⁸ Dz. U. z 2009 r. Nr 152 poz. 1223 z późn. zm.

⁹ MUS – Monetary Unit Sampling.

i uzgadniania sald. Ostatnia inwentaryzacja środków trwałych, pozostałych środków trwałych, materiałów w magazynie objętych ewidencją księgową oraz drobnego sprzętu niezaliczonego do składników majątku trwałego ujętego ewidencją ilościową, została zakończona i rozliczona w dniu 31 grudnia 2008 r.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Właściwe zabezpieczenie interesów RZGW przy zawieraniu umów oraz ich realizację zgodną z postanowieniami.
2. Bieżące aktualizowanie Zasad (polityki) rachunkowości oraz Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych.
3. Podjęcie działań dla zapewnienia pełnej realizacji zaleceń wynikających z przeglądów obiektów hydrotechnicznych zarządzanych przez RZGW.
4. Dokumentowanie elektronicznego przekazywania sprawozdań budżetowych.
5. Niedopuszczanie do przekraczania limitów zapasów gotówki w kasie.
6. Podjęcie działań celem zapewnienia terminowego wysyłania wezwań do uregulowania należności.

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

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

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