



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KSI – 4101-02-01/2013

P/13/124

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/124 – Wykorzystanie środków na realizację projektów finansowanych w ramach Instrumentu finansowego LIFE+
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	1. Halina Błaszczyk, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 86815 z dnia 23 sierpnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1–2) 2. Jacek Szymański, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 86816 z dnia 23 sierpnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3–4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Środowiska (zwane dalej „Ministerstwem” lub „MŚ”) ul. Wawelska 52/54, 00–922 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Korolec, Minister Środowiska (dowód: akta kontroli str. 657)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działania Ministra Środowiska jako Krajowej Instytucji Pośredniczącej we wdrażaniu Instrumentu finansowego LIFE+ w okresie 2010–2013 (I połowa).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadniają w szczególności:

- zapewnienie warunków do wykorzystania alokacji przyznanej Polsce przez Komisję Europejską w kolejnych latach badanego okresu;
- wykorzystywanie prawa państwa członkowskiego do sporządzenia list krajowych priorytetów rocznych w latach 2010, 2011 i 2013, określonego w *rozporządzeniu (WE) 614/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. w sprawie instrumentu finansowego na rzecz środowiska (LIFE+)*², zwanym dalej „rozporządzeniem ws. LIFE+” lub „rozporządzeniem nr 614/2007”;
- sporządzanie opinii, w formie „deklaracji poparcia”, dla realizacji projektów zgłaszanych przez beneficjentów w ramach komponentu LIFE+ *Przyroda i różnorodność biologiczna*;
- zatwierdzanie komentarzy do wniosków.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na:

- podpisywaniu przez osobę nieupoważnioną dokumentów dotyczących Instrumentu finansowego LIFE+, zastrzeżonych do kompetencji Ministra;
- niewykorzystywaniu uprawnień określonych w art. 7 *Porozumienia w sprawie wdrażania Instrumentu finansowego LIFE+ ustanowionego na lata 2007–2013*, zwanego dalej „Porozumieniem”, do przeprowadzenia w NFOŚiGW kontroli lub audytu w zakresie wypełniania postanowień Porozumienia;
- niezatwierdzaniu rocznych planów promocji i szkoleń, co było niezgodne z art. 5 pkt 10 Porozumienia;

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

² Dz.U. L 149 z 9.06.2007, s.1.

- zainicjowaniu uchwalenia przez Zarząd NFOŚiGW oraz Radę Nadzorczą NFOŚiGW programu priorytetowego, w którym określono wyłącznie parki narodowe jako beneficjenta pożyczek na zachowanie płynności finansowej przedsięwzięć współfinansowanych ze środków Instrumentu finansowego LIFE+, co wskazuje na nierówne traktowanie podmiotów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Organizacja oraz współpraca z Komisją Europejską przy tworzeniu dokumentów programowych oraz ustalanie krajowych priorytetów rocznych

1.1. Instrument finansowy LIFE+ (zwany dalej IF LIFE+) został ustanowiony rozporządzeniem nr 614/2007 w celu wsparcia rozwoju i realizacji wspólnotowej polityki oraz prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska.

Minister Środowiska, jako Krajowa Instytucja Pośrednicząca, zawarł 5 września 2008 r. z NFOŚiGW Porozumienie³, w którym określono obowiązki Krajowej Instytucji Pośredniczącej oraz NFOŚiGW, jako Krajowej Instytucji Wdrażającej, związane z wykonywaniem zadań dotyczących Instrumentu finansowego LIFE+. Ideą tego Porozumienia było wsparcie wdrażania przedmiotowego Instrumentu przez NFOŚiGW.

Dyrektor Departamentu Funduszy Europejskich w MŚ (zwanego dalej DFE) wyjaśniła, że zaproponowana struktura wsparcia wdrażania LIFE+ opierała się na założeniach podobnych do programów operacyjnych dla polityki spójności na lata 2007–2013, uwzględniających jednak jego specyfikę. W odróżnieniu bowiem od polityki spójności nie zostały określone szczegółowe zasady wdrażania Instrumentu LIFE+, który jest zarządzany bezpośrednio przez Komisję Europejską. Dla tego Instrumentu nie zostały także ustanowione możliwości wsparcia administracji (brak pomocy technicznej).

Zgodnie z art. 5 Porozumienia, do zadań Krajowej Instytucji Pośredniczącej w zakresie Instrumentu finansowego LIFE+, ustanowionego na lata 2007–2013, należy koordynowanie działań w zakresie programowania i wdrażania Instrumentu finansowego LIFE+, w szczególności:

- sporządzanie, na warunkach określonych rozporządzeniem ws. LIFE+, list krajowych priorytetów rocznych oraz ich przekazywanie do Komisji Europejskiej i Krajowej Instytucji Wdrażającej, a także publikowanie tych list na stronie internetowej;
- informowanie na stronie internetowej o terminach naboru, zasadach i miejscu składania wniosków do LIFE+;
- sporządzanie opinii w postaci formularza „Deklaracji poparcia” do projektów zgłaszanych w ramach komponentu LIFE+ „Przyroda i Różnorodność biologiczna”;
- zatwierdzanie tzw. komentarzy do wniosków LIFE+⁴;
- gromadzenie informacji o projektach realizowanych ze wsparciem Instrumentu finansowego LIFE+;
- udział przedstawiciela Krajowej Instytucji Pośredniczącej w organizowanych przez Komisję Europejską spotkaniach dotyczących LIFE+, w tym m.in. posiedzeniach Komitetów Sterujących oraz Grupach Roboczych, jako przedstawiciela Rządu RP;
- współpraca merytoryczna przy organizacji szkoleń i warsztatów organizowanych dla wnioskodawców i beneficjentów Instrumentu finansowego LIFE+ oraz przy przygotowywaniu materiałów informacyjnych, podręczników oraz innych materiałów opracowanych przez Krajową Instytucję Wdrażającą;

³ W dniu 7 maja 2010 r. zawarto aneks nr 1 do ww. Porozumienia, na podstawie którego m.in. zapewniono możliwość udziału przedstawicieli MŚ w innych niż Komitet i Grupy Robocze spotkaniach LIFE+, w tym dotyczących przygotowań do prac nad programem w zakresie przyszłej perspektywy finansowej.

⁴ Na podstawie art. 6 ust. 6 rozporządzenia ws. LIFE+ państwa członkowskie mogą przygotować pisemne komentarze, dotyczące w szczególności opinii czy wniosek odpowiada rocznym priorytetom krajowym. Mogą również wskazywać czy proponowane działania wspierane są programami krajowymi, oficjalnymi planami zarządzania, lub poprzez inne ramy prawne na poziomie krajowym lub regionalnym.

h) zatwierdzanie rocznych planów promocji i szkoleń, sporządzanych przez Krajową Instytucję Wdrażającą.

(dowód: akta kontroli, str. 6-12, 174-192)

1.2. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Środowiska, wprowadzonym zarządzeniem Ministra Środowiska nr 17 z dnia 16 kwietnia 2012 r.⁵, do zadań Departamentu Funduszy Europejskich należała organizacja i koordynacja działań Ministra w zakresie programowania i wdrażania Instrumentu LIFE/LIFE+. W kompetencji ww. Departamentu pozostawało także prowadzenie spraw z zakresu nadzoru Ministra nad NFOŚiGW (z wyłączeniem nadzoru nad realizacją przez NFOŚiGW zadań Krajowego Operatora Systemu Zielonych Inwestycji oraz badania zgodności z prawem uchwał Rady Nadzorczej NFOŚiGW). W latach 2008–2011 zadania koordynacyjne w zakresie Instrumentu finansowego LIFE+ pozostawały w kompetencji Departamentu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (zwanego dalej „DPOliŚ”).

Poza tym w wykonywanie zadań związanych z IF LIFE+ w kontrolowanym okresie włączone były inne departamenty MŚ w zakresie ich właściwości, tj.: Departament Leśnictwa i Ochrony Przyrody (zwany dalej „DLiOP”), a poprzednio Departament Ochrony Przyrody (zwany dalej „DOP”) oraz Departament Ekonomiczny (zwany dalej „DE”).

Dyrektor DLiOP wyjaśniła, że zadania Departamentu, a poprzednio DOP, w zakresie Instrumentu finansowego LIFE+ ograniczały się do opiniowania niektórych projektów, których wnioskodawcy zwracali się do Ministra Środowiska o wyrażenie poparcia.

Dyrektor DE podała, że zadania Departamentu w zakresie IF LIFE+ realizowane były w:

- *Wydziale Budżetu Resortu I* – w zakresie wnioskowania przez państwowe jednostki budżetowe (zwane dalej „pjb”) o dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej z rezerwy celowej poz. 59 na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz występowania o uruchomienie środków na podstawie umowy o dofinansowanie zawartej pomiędzy pjb i NFOŚiGW;
- *Wydziale Budżetu Resortu II* – w zakresie planowania budżetu na dany rok, tj. zgłaszania potrzeb w zakresie IF LIFE+ w celu ujęcia wydatków na ten cel w ustawie budżetowej; zmian planu finansowego w ciągu roku na podstawie wniosków jednostek podległych;
- *Wydziale Rozliczeń i Sprawozdawczości Resortu* – w zakresie sporządzania sprawozdawczości w zakresie wykorzystania środków z rezerwy celowej poz. 59; sporządzania sprawozdawczości budżetowej w zakresie IF LIFE+;
- *Zespole ds. Przepływów Finansowych* – w zakresie uruchamiania środków finansowych zgodnie z zapotrzebowaniem jednostek oraz dokonywanie zwrotów na koniec roku.

Powyższe zadania Departament Ekonomiczny realizował po uprzednim zaopiniowaniu przez Departament Funduszy Europejskich, tj. departament merytoryczny w sprawach IF LIFE+.

(dowód: akta kontroli, str.: 6-12, 66-173, 193-194, 199-200, 353-354, 356, 419-428, 460-466, 659-691)

1.3. Na podstawie Porozumienia Minister Środowiska powierzył NFOŚiGW, jako Krajowej Instytucji Wdrażającej, obsługę IF LIFE+ ustanowionego na lata 2007–2013.

Zgodnie z art. 6 Porozumienia, do zadań Krajowej Instytucji Wdrażającej należy pełnienie funkcji Krajowego Punktu Kontaktowego (National Contact Point) dla wszystkich komponentów LIFE+, w tym przeprowadzanie naborów wniosków o dofinansowanie z IF LIFE+ oraz podejmowanie wszystkich koniecznych działań w celu zapewnienia w planie finansowym środków na dofinansowanie przedsięwzięć ubiegających się o środki z IF LIFE+.

Dyrektor DFE wyjaśniła, że określenie „Krajowy Punkt Kontaktowy” ma charakter stricte roboczy celem ułatwienia kontaktów i współpracy w ramach grup roboczych oraz kontaktu dla potencjalnych wnioskodawców zainteresowanych instrumentem LIFE+.

(dowód: akta kontroli, str.: 6-10, 11-12, 175-178, 460-462)

⁵ Dz.Urz. Ministra Środowiska z 2012 r., poz.17.

W okresie objętym kontrolą Minister Środowiska nie zawierał z Prezesem Zarządu NFOŚiGW umów i porozumień dotyczących wdrażania Instrumentu finansowego LIFE+ innych, niż Porozumienie (wraz z aneksem z dnia 7 maja 2010 roku).

(dowód: akta kontroli, str.: 6-10, 203, 908)

1.4. Stosownie do art. 5 pkt 9 Porozumienia, do zadań Krajowej Instytucji Pośredniczącej w zakresie obsługi IF LIFE+ należy m.in. współpraca merytoryczna przy organizacji szkoleń i warsztatów organizowanych dla wnioskodawców i beneficjentów IF LIFE+ oraz przy przygotowywaniu materiałów informacyjnych, podręczników. Współpraca polegała m.in. na konsultacji treści materiałów dotyczących LIFE+ zamieszczanych na stronie internetowej NFOŚiGW oraz udziale pracowników w dniach informacyjnych LIFE+, organizowanych przez NFOŚiGW oraz KE. W okresie objętym kontrolą, w Ministerstwie Środowiska nie opracowano i nie rozpowszechniano materiałów o charakterze informacyjnym i edukacyjnym w zakresie Instrumentu finansowego LIFE+. W latach 2007–2008, w okresie przed zawarciem Porozumienia, Ministerstwo Środowiska prowadziło wobec potencjalnych beneficjentów LIFE+ działania informacyjno-promocyjne, obejmujące m.in. zorganizowanie ogólnopolskiego seminarium dla beneficjentów, warsztaty dotyczące możliwości finansowania inwestycji na obszarach Natura 2000 z programu LIFE+ oraz prowadzenie strony internetowej dotyczącej LIFE+. W ramach ww. działań, przed pierwszym naborem wniosków w 2007 roku, zlecono przetłumaczenie na język polski materiałów informacyjnych dla wnioskodawców (*Guidelines for applicants*) opracowanych i opublikowanych przez KE, na które składały się:

- Zasady oceny wniosków Life+ 2007,
- Life+ Podręcznik dla wnioskodawców – Część ogólna,
- Life+ Przyroda i Różnorodność biologiczna – Podręcznik dla wnioskodawców 2007,
- Life+ Polityka i zarządzanie w zakresie środowiska – Podręcznik dla wnioskodawców 2007,
- Life+ Informacja i komunikacja – Podręcznik dla wnioskodawców 2007.

Dyrektor DFE wyjaśniła, że zgodnie z treścią rozporządzenia nr 614/2007, czynności związane z zarządzaniem Instrumentem finansowym LIFE+ należą do KE, która m.in. dokonuje corocznego aktualizowania wytycznych dla wnioskodawców (nie konsultując tych zmian z państwami członkowskimi). Podała ponadto, że ww. materiały informacyjne w wersji elektronicznej były dystrybuowane podczas spotkań i imprez promocyjnych, w których mogli uczestniczyć potencjalni beneficjenci (POLEKO, Dzień informacyjny LIFE+ w 2007 r.) oraz zamieszczone były w 2008 r. na stronie internetowej Ministerstwa. Ponadto Ministerstwo włączyło Instrument LIFE+ w zakres badania ewaluacyjnego pn. *Komplementarność przedsięwzięć dotyczących ochrony środowiska w PO IiŚ (priorytety I–V) z projektami środowiskowymi realizowanymi w ramach innych osi PO IiŚ, 16 RPO, PROW⁶ oraz WPR⁷*. W badaniu sprawdzono realizację wybranych projektów LIFE+ oraz opisano korzyści wynikające z realizacji projektów LIFE+, a także ich relację oraz komplementarność z ww. innymi przedsięwzięciami. We wnioskach podano m.in., że projekty stanowią istotne uzupełnienie działań dotyczących ochrony przyrody i edukacji ekologicznej finansowanych w ramach V osi PO IiŚ oraz, że wskazują one na rolę innowacji w skutecznym i efektywnym ekonomicznie rozwiązywaniu problemów ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 13, 197-198, 203-205, 653-656)

Zgodnie z art. 5 pkt 10 Porozumienia, do zadań Krajowej Instytucji Pośredniczącej należało zatwierdzanie rocznych planów promocji i szkoleń, sporządzanych przez Krajową Instytucję Wdrażającą.

W okresie objętym kontrolą ww. zadanie Krajowej Instytucji Pośredniczącej nie było realizowane.

(dowód: akta kontroli str. 6-8, 356, 1004-1008)

⁶ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich.

⁷ Wspólna Polityka Rybołówstwa.

1.5. Indykatywne alokacje środków na realizację projektów LIFE+, przyznawanych poszczególnym państwom w kolejnych latach funkcjonowania programu LIFE+ określone były corocznie przez KE, na podstawie kryteriów wymienionych w art. 6 ust. 2 rozporządzenia ws. LIFE+. Informacja o wysokości kwot alokacji zawarta była każdorazowo w zaproszeniu do składania wniosków, publikowanym corocznie przez KE zgodnie z art. 6 ust. 5 ww. rozporządzenia. Indykatywna wysokość alokacji, przyznanych Polsce przez KE w latach 2010–2013, wyniosła łącznie 66.143,3 tys. euro, z tego w: 2010 r. – 11.534,1 tys. euro; 2011 r. – 17.763,7 tys. euro; 2012 r. – 18.379,9 tys. euro; 2013 r. – 18.465,6 tys. euro.

(dowód: akta kontroli str. 219, 227, 231, 234, 237)

W przekazanym Ministrowi Środowiska przez NFOŚiGW sprawozdaniu pt. *„Podsumowanie naboru wniosków do instrumentu finansowego LIFE+ w roku 2011, informacje na temat liczby wniosków złożonych do KE w ramach naboru 2012 (...)”*, podano inne wartości alokacji niż zawarte w zaproszeniach do składania wniosków w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą, tj. 2010 r. – 11.537 tys. euro; 2011 r. – 17.892 tys. euro; 2012 r. – 18.725 tys. euro; 2013 – 19.540 tys. euro. Kierownictwo resortu przyjęło ww. sprawozdanie bez uwag w dniu 5 lipca 2013 r. W wyjaśnieniach dotyczących ww. rozbieżności Dyrektor DFE podała, że kwoty zawarte w treści sprawozdań rocznych Narodowego Funduszu stanowią wartości wynikające z przeliczenia dostępnych sum, dokonywanego przez KE już na etapie podpisywania umów o dofinansowanie, czego efektem w latach 2010–2013 było nieznaczne zwiększenie dostępnych środków, zgodnie z danymi przedstawionymi w sprawozdaniach NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 283, 1002-1003, 1014-1017)

1.6. Komisja Europejska decyzją C(2008)1245 z dnia 11 kwietnia 2008 r. określiła format, układ treści i termin przedłożenia rocznych priorytetów krajowych, o których mowa w art. 6 ust. 4 rozporządzenia ws. LIFE+. Zgodnie z przedmiotową decyzją w dokumencie określającym krajowe priorytety roczne należy podać m.in. opis metody przyjętej do wyboru krajowych priorytetów, długoterminowe potrzeby kraju w nawiązaniu do wybranych priorytetów. Termin na przedłożenie rocznych krajowych priorytetów do 2010 r. wyznaczony był na 30 kwietnia roku, którego dotyczą priorytety. Od naboru wniosków w 2011 r. termin ten, na mocy dokonanej przez Komitet Sterujący modyfikacji decyzji C(2008)1245, został przesunięty na 31 stycznia danego roku.

(dowód: akta kontroli, str. 220, 238-249)

Minister Środowiska krajowe priorytety roczne dla Polski na lata 2010, 2011 oraz 2013, opracował zgodnie z układem wskazanym w ww. decyzji Komisji Europejskiej. Dokumenty w tym zakresie przekazane zostały do KE – Dyrekcji Generalnej Środowisko zgodnie z terminami określonymi w decyzji, tj. odpowiednio: 27 kwietnia 2010 r., 26 stycznia 2011 r. oraz 30 stycznia 2013 r. Określone dla Polski priorytety zostały wybrane spośród priorytetów zawartych w załączniku II do rozporządzenia ws. LIFE+ w podziale na komponenty, główne cele oraz priorytetowe obszary działania. Dla każdego priorytetowego obszaru działania określono także rodzaje projektów, spełniających kryteria określone w art. 3 ust. 2 ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 14-24, 26-50)

Wybrane krajowe priorytety roczne, główne cele oraz priorytetowe obszary działania na poszczególne lata (2010, 2011 i 2013) były identyczne. W opisie zastosowanej metody wyboru priorytetów podano, że krajowym organem władzy, odpowiedzialnym za realizację Programu LIFE+, w tym opracowanie i zatwierdzenie krajowych priorytetów rocznych, jest Ministerstwo Środowiska. Procedurę wyboru krajowych priorytetów rocznych opisano następująco: *„priorytety zostały wybrane przez właściwe departamenty Ministerstwa (np. dep. ochrony przyrody, dep. gospodarki odpadami, dep. edukacji ekologicznej itd.), jak również właściwe instytucje szczebla centralnego (np. KZGW, GIOŚ) na podstawie obowiązujących krajowych polityk w zakresie ochrony przyrody i środowiska. Projekt dokumentu został skonsultowany i dopracowany przez krajowy punkt kontaktowy (NFOŚiGW) oraz MŚ w aspekcie głównych celów określonych w „Polityce ekologicznej państwa na lata 2009-2012 z perspektywą do roku 2016”*. Podano ponadto, że rząd polski wyznaczył NFOŚiGW na Krajowy Punkt Kontaktowy.

Minister Środowiska nie określił krajowych priorytetów rocznych na 2012 r. Dyrektor DFE wyjaśniła, że „zgodnie z art.6 ust. 3 rozporządzenia 614/2007 w odniesieniu do części budżetu przeznaczanej na dotacje na działania w odniesieniu do projektów państwa członkowskie mogą przedkładać Komisji roczne krajowe priorytety. Priorytety mogą być przedstawiane przez państwo członkowskie w odniesieniu do projektów z zał. II do rozporządzenia. Ze względu na opinie potencjalnych wnioskodawców, zgodnie z którymi fakt ustanowienia krajowych priorytetów może mieć charakter ograniczający (zdecydowana większość krajów członkowskich priorytetów nie przedstawia), jak również mając na uwadze, że większość państw członkowskich w latach 2010–2011 zrezygnowało z możliwości przedkładania rocznych priorytetów, kierując się możliwością przedłożenia do KE jak największej liczby wniosków o dofinansowanie, w odniesieniu do naboru w roku 2012 dokumentu nie przekazano. Takie postępowanie okazało się słuszne – liczba wniosków złożonych w 2012 roku w porównaniu z latami poprzedzającymi zwiększyła się”. Natomiast Zastępca Dyrektora DFE wyjaśniła, że „wybór określonych priorytetów wynika z zestawienia typów możliwych do realizacji w ramach LIFE+ przedsięwzięć oraz zapisów właściwych dokumentów strategicznych na poziomie krajowym, w tym przede wszystkim „Polityki ekologicznej Państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016”, a także „Krajowego Planu Gospodarki Odpadami”, „Narodowej Strategii Edukacji Ekologicznej „Przez edukację do zrównoważonego rozwoju”, „Strategii Rozwoju Edukacji na lata ”, „Polityki Leśnej Państwa” itp., a ponadto: „Dokument opracowany po raz pierwszy w 2009 roku, w kolejnych latach poddawany był aktualizacji z udziałem departamentów i instytucji... (wskazanych powyżej). Brak istotnych zmian podyktowany był z jednej strony obowiązywaniem tych samych dokumentów o charakterze strategicznym, z drugiej stosunkowo ogólnym charakterem formularza NAP, w ramach którego kraje członkowskie mogły określać priorytety (...). W odniesieniu do naboru w roku 2012, liczba wniosków złożonych w 2012 roku w porównaniu z latami poprzedzającymi zwiększyła się nieznacznie.” Zastępca Dyrektora DFE wyjaśniła także, że uzasadnieniem podjęcia decyzji o ustaleniu krajowych priorytetów na 2013 r. był przede wszystkim brak „Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko”, zakończenie podstawowego okresu obowiązywania „Polityki Ekologicznej Państwa na lata 2009–2012” oraz przewidywane zwiększenie liczby wniosków, w wyniku wyczerpania się alokacji na zbliżone działania w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Wzięto również pod uwagę przekazane na roboczo przez pracowników NFOŚiGW sugestie, wskazujące krajowe roczne priorytety jako jedną z podstaw dla przygotowania komentarzy do wniosków. W kwestii braku konsultacji z szerokim gronem interesariuszy wyboru krajowych priorytetów rocznych Zastępca Dyrektora DFE wyjaśniła, iż z treści rozporządzenia LIFE+ nie wynika taki obowiązek. W związku z tym treść priorytetów konsultowano w obrębie komórek organizacyjnych Ministerstwa Środowiska oraz instytucji centralnych związanych z resortem.

(dowód: akta kontroli str. 14-24, 26-50, 220,351-369, 519, 521, 525-583, 737)

1.7. W okresie objętym kontrolą Minister Środowiska nie przygotowywał dla KE dokumentów programowych dla potrzeb wdrażania Instrumentu finansowego LIFE+. Dyrektor DFE wyjaśniła, że „... jedynym dokumentem programowym dla LIFE+ jest Rozporządzenie (WE) nr 614/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. w sprawie instrumentu finansowego na rzecz środowiska (LIFE+). Zasady negocjacji tego typu dokumentów są uregulowane traktatowo – niemniej jednak należy pamiętać, że wynik negocjacji to kompromis pomiędzy wszystkimi państwami członkowskimi (Rada UE), Parlamentem Europejskim oraz Komisją Europejską.”

(dowód: akta kontroli str.: 195-198)

1.8. Przedstawiciele Ministerstwa Środowiska brali trzykrotnie w 2011 r. udział w posiedzeniach Komitetu Sterującego LIFE+. W posiedzeniach tych uczestniczył zwykle jeden przedstawiciel Ministerstwa Środowiska. Zgodnie z art. 6 pkt 13 Porozumienia w posiedzeniach Komitetu uczestniczyli również przedstawiciele NFOŚiGW, jako Krajowej Instytucji Wdrażającej. Spotkania miały charakter informacyjny, dotyczyły przyszłości instrumentu LIFE+. Na jednym ze spotkań (w styczniu 2011 r.) KE przekazała ogólne informacje dotyczące planów związanych z perspektywą LIFE+ na lata 2014–2020. Na

wymienionych spotkaniach nie podjęto żadnych ustaleń dotyczących współpracy. Ponadto w maju 2010 r. odbyło się seminarium informacyjne dla przedstawicieli instytucji wdrażających IF LIFE+.

Dyrektor DFE podała, że zgodnie z treścią rozporządzenia nr 614/2007 czynności związane z zarządzaniem Instrumentem należą do Komisji Europejskiej. Tym samym nie jest możliwa współpraca z Komisją Europejską lub innymi jednostkami organizacyjnymi KE w zakresie funkcjonowania Instrumentu LIFE+. Wszelkie decyzje dotyczące wdrażania są podejmowane wyłącznie przez Komisję Europejską na podstawie upoważnień zawartych w treści rozporządzenia. W sytuacji, gdy charakter decyzji wymaga udziału Komitetu Sterującego ds. LIFE+, decyzja jest podejmowana w drodze głosowania przez wszystkie państwa członkowskie. W przypadku Instrumentu LIFE+, zgodnie z rozporządzeniem, nie jest możliwe uzgadnianie kwestii związanych z wdrażaniem Instrumentu w ramach ustaleń bilateralnych. Jedynymi terminami, które Polska była zobowiązana przestrzegać były terminy przekazania wniosków do Komisji Europejskiej, określone w zaproszeniach do składania wniosków oraz terminy przekazania krajowych priorytetów rocznych. Terminy te były dotrzymywane.

W związku z publikacją przez KE w dniu 12 grudnia 2011 r. projektu nowego rozporządzenia dla Instrumentu LIFE na lata 2014–2020, w DFE opracowano projekt stanowiska Rządu RP w sprawie projektu ww. rozporządzenia. Projekt ten, zgodnie z zasadami określonymi w *ustawie z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*⁸, został przyjęty przez Komitet ds. Europejskich w dniu 29 grudnia 2011 r. Od stycznia 2012 r. do lipca 2013 r. trwały negocjacje dokumentu w ramach prac Rady UE. W okresie objętym kontrolą zarówno Państwa członkowskie, jak i Parlament Europejski oraz Komisja Europejska nie uzyskały porozumienia co do treści rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli 201-211, 354-355, 460-470)

1.9. Stosownie do art. 6 ust. 6 rozporządzenia nr 614/2007 państwa członkowskie przekazują KE wszystkie wnioski dotyczące projektów, które mają być dofinansowane ze środków LIFE+. Na podstawie art. 6 Porozumienia Minister Środowiska powierzył Prezesowi NFOŚiGW obowiązki m.in. w zakresie:

- przyjmowania i oceny kompletności wniosków do LIFE+ (ocena formalna),
- przekazywania wszystkich otrzymanych wniosków LIFE+ do KE w terminie określonym w ogłoszeniu KE o corocznym naborze wniosków,
- sporządzania informacji na potrzeby Ministra Środowiska, w tym okresowych informacji na potrzeby Kierownictwa Resortu w zakresie działań objętych Porozumieniem, w tym informacji o przekazanych do KE wnioskach LIFE+ ze wskazaniem projektów, które planowane są do dofinansowania ze środków NFOŚiGW; informacji o projektach wybranych przez KE do dofinansowania oraz ich ewentualnym współfinansowaniu ze środków NFOŚiGW,
- monitorowania realizacji projektów LIFE+ oraz ich rozliczanie w zakresie działań współfinansowanych ze środków Krajowej Instytucji Wdrażającej.

W związku z powyższymi regulacjami dokumenty aplikacyjne (wnioski) LIFE+ składane są w NFOŚiGW, a następnie (po ewentualnym uzupełnieniu przez wnioskodawców) przesyłane przez NFOŚiGW do KE. Ministerstwo Środowiska nie uczestniczy w tych czynnościach.

Jak wyjaśniła Dyrektor DFE, dla Ministerstwa Środowiska źródłem wiedzy o liczbie i treści wniosków są opracowane przez NFOŚiGW komentarze do wniosków, które podlegają zatwierdzeniu przez Ministerstwo Środowiska, a także okresowe informacje przekazywane przez NFOŚiGW, zgodnie z warunkami Porozumienia.

Według informacji posiadanych przez Ministerstwo, w okresie objętym kontrolą do NFOŚiGW wpłynęły łącznie 232 wnioski LIFE+, z tego w 2010 r. – 43; w 2011 r. – 61; w 2012 r. – 64; w 2013 r. – 64. Do KE przekazano łącznie 231 wniosków, ponieważ w 2010 r. jeden z wnioskodawców wycofał dokumenty. Wartość projektów objętych

⁸ Dz.U. Nr 213, poz. 1395.

wnioskami złożonymi w latach 2010–2012 wyniosła łącznie 1.673.481,5 tys. zł, z tego: w 2010 r. – 425.595,1 tys. zł; w 2011 r. – 648.220,7 tys. zł; w 2012 r. – 599.665,7 tys. zł. Wartość projektów objętych wnioskami złożonymi w 2013 r. wyniosła 93.354,5 tys. euro. Jak wyjaśniła Dyrektor DFE wartość wniosków złożonych w 2013 r. przedstawiono w walucie, w jakiej przygotowywane są wnioski do LIFE+, na podstawie przekazanej przez NFOŚiGW informacji o złożonych wnioskach. Wartości projektów zostaną przeliczone na PLN na etapie oceny przez NFOŚiGW wniosków o dofinansowanie projektów ze środków krajowych i przedstawione będą w sprawozdaniu za 2013 rok.

(dowód: akta kontroli, str.: 221, 281-300, 388-418, 524, 621-624)

Zgodnie z art. 6 ust. 5 rozporządzenia nr 614/2007, KE w każdym roku publikowała w Dzienniku Urzędowym UE zaproszenia do składania wniosków o dofinansowanie ze środków LIFE+ odpowiednio w 2010 r. – do 4 kwietnia 2010 r., w 2011 r. – do 26 lutego 2011 r., w 2012 r. – do 13 marca 2012 r., w 2013 r. – do 19 lutego 2013 r.

Jak wyjaśniła Dyrektor DFE, nie wystąpiła sytuacja nieterminowego przekazywania przez Polskę wniosków do KE.

(dowód: akta kontroli str. 220, 225-237)

1.10. Ministerstwo Środowiska nie dysponowało informacjami o wartości wnioskowanego dofinansowania ze środków LIFE+ w poszczególnych latach, w tym wartości kosztów kwalifikowalnych projektów. Dyrektor DFE wyjaśniła, że „zgodnie z treścią rozporządzenia nr 614/2007 (...) czynności związane z zarządzaniem instrumentem LIFE+ należą do Komisji Europejskiej. Ze względu na fakt, iż zgodnie z przyjętym podziałem obowiązków w ramach Porozumienia (...) dokumenty aplikacyjne nie są przekazywane do Ministerstwa Środowiska. Ministerstwo (...) nie dysponuje takimi informacjami. Katalog kosztów kwalifikowalnych dla LIFE+ ma charakter ogólny, a uznania danego wydatku za wydatek kwalifikowalny dokonuje jedynie Komisja Europejska, na podstawie art. 3 rozporządzenia LIFE+. Informacja o kwalifikowalności wydatków w ramach projektów jest przekazywana beneficjentowi bezpośrednio przez Komisję Europejską. Danymi w odniesieniu do kosztów kwalifikowalnych w części budżetu stanowiącej współfinansowanie wkładu krajowego dysponuje Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.”

(dowód: akta kontroli, str.: 221-222)

1.11. Stosownie do art. 5 pkt 5 Porozumienia do zadań Krajowej Instytucji Pośredniczącej, tj. Ministra Środowiska, należy sporządzanie opinii, w postaci formularza „Deklaracja poparcia”, dla realizacji projektów zgłaszanych w ramach komponentu LIFE+ Przyroda i różnorodność biologiczna.

W Ministerstwie Środowiska w kontrolowanym okresie sporządzono opinie w formie „Deklaracji poparcia” dla siedmiu wniosków LIFE+. Opinie do ww. wniosków opracowywane były w Wydziale Parków Narodowych DLiOP (poprzednio DOP), a zatwierdzane przez Podsekretarza Stanu w MŚ – Głównego Konserwatora Przyrody. Ministerstwo nie posiadało informacji o liczbie deklaracji sporządzonych przez inne organy ochrony przyrody. Dyrektor DFE wyjaśniła m.in., że „formularz deklaracji poparcia organu właściwego ws. realizacji zadań projektu jest obligatoryjny wyłącznie dla projektów przedkładanych w ramach komponentu I (Przyroda i różnorodność biologiczna). Zgodnie z wytycznymi KE, wnioskodawca występuje do właściwego organu (Minister Środowiska, GDOŚ, RDOŚ) we własnym zakresie, a podpisany formularz zostaje dołączany do wniosku przekazywanego do KE.

W latach 2007–2013 Ministerstwo Środowiska otrzymywało prośby wnioskodawców dotyczące sporządzenia deklaracji poparcia dla wniosków LIFE+, na podstawie których opinie wydawał Departament Leśnictwa i Ochrony Przyrody. Mając na uwadze, że rozporządzenie nr 614/2007 ani wytyczne KE nie precyzują organu, do którego może wystąpić beneficjent z prośbą o udzielenie deklaracji poparcia (poprawność dokumentu deklaracji weryfikowana jest przez tylko i wyłącznie przez KE na etapie oceny projektu, w zależności od charakteru przedsięwzięcia), Ministerstwo Środowiska nie dysponuje informacjami nt. liczby deklaracji udzielonych przez inne organy ochrony przyrody.”

(dowód: akta kontroli, str.: 222, 419 - 428, 652)

1.12. W kontrolowanym okresie Dyrektor DFE (a poprzednio DPoliŚ), zatwierdziła łącznie 166 komentarzy do wniosków LIFE+, z tego: w 2010 r. – 41; w 2011 r. – 61; w 2012 r. – 64. W 2013 r. przekazano 64 komentarze po okresie, którego dotyczyła kontrola. Komentarze dołączane były do wszystkich wniosków przekazywanych do KE. Z-ca Dyrektora DFE wyjaśniła, że „określenia „komentarze do wniosków” oraz „uwagi do wniosków” stosowane są wymiennie i dotyczą dodatkowych informacji na temat projektu, jakie mogą zostać przekazane przez państwo członkowskie do KE po zakończeniu naboru wniosków, zgodnie z art. 6 pkt 5 rozporządzenia WE nr 614/2007. Ponieważ wszystkie wnioski składane przez polskich wnioskodawców są przeglądane przez NFOŚiGW pod względem kompletności, przyjęto zasadę, iż każdy z nich opatrywany będzie krótkim komentarzem. Tym samym, liczba sporządzonych i przekazanych do KE komentarzy w kolejnych latach była tożsama z liczbą przekazanych wniosków ...”

Dyrektor DFE wyjaśniła, że „... z punktu widzenia Polski przekazanie wniosków o wartości wyższej niż alokacja (...) jest szansą, ponieważ złożenie większej liczby wniosków maksymalizuje możliwość wykorzystania dostępnych środków. Alokacje wskazane przez KE, określone zgodnie z art. 6 ust. 2 rozporządzenia 614/2007 mają charakter indykatywny (tzw. orientacyjne roczne krajowe przydziały finansowe) co oznacza, że w przypadku, gdy inne państwa członkowskie złożą mniej wniosków lub też złożą wnioski o niskiej jakości, inne kraje mogą skorzystać z ich środków. Polska wykorzystała dzięki temu mechanizmowi w roku 2009 ok. 116%, a w 2011 ok. 111% alokacji krajowej”.

Z-ca Dyrektora DFE podała, że „genezą ustalenia zawartego w art. 6 pkt 8 Porozumienia w sprawie wdrażania Instrumentu Finansowego LIFE+(...) z dnia 5 września 2008 r. było zapewnienie możliwości odstąpienia od opracowania komentarzy w sytuacji, gdyby liczba wniosków złożonych w danym roku była bardzo mała. W okresie obowiązywania Porozumienia, w tym w latach 2010-2013, sytuacja opisana powyżej nie wystąpiła. Tym samym można przyjąć, że zapis art. 6 punkt 8 jest prawdziwy dla wszystkich komentarzy przekazanych w latach obowiązywania Porozumienia.”

(dowód: akta kontroli, str.: 6-12, 222, 353, 370-375, 519-522, 1025-1026)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Minister Środowiska nie realizował określonego w art. 5 pkt 10 Porozumienia obowiązku zatwierdzania rocznych planów promocji i szkoleń.

Z-ca Dyrektora DFE wyjaśniła, że „określenie „roczny plan promocji i szkoleń” zostało zastosowanie w tekście porozumienia na zasadzie analogii do procedur stosowanych w odniesieniu do funduszy strukturalnych i funduszu spójności. W przypadku LIFE+, mając na uwadze, że Minister Środowiska nie dysponuje budżetem na działania informacyjno-szkoleniowe na poziomie krajowym ani nie uzyskuje na nie wsparcia z środków KE, w tym instrumentu LIFE+, działania prowadzone przez NFOŚiGW charakteryzują się niewielką skalą. W tej sytuacji, nie istniało uzasadnienie dla wprowadzenia procedury tworzenia i zatwierdzania „rocznego planu promocji i szkoleń” (...) informacja nt. przeprowadzonych i planowanych do przeprowadzenia działań informacyjno-promocyjnych zawarta jest w corocznym sprawozdaniu sporządzanym przez NFOŚiGW”.

(dowód: akta kontroli, str.: 356, 1004-1008)

W świetle powyższych wyjaśnień NIK zwraca uwagę, że aneksując w dniu 7 maja 2010 r. postanowienia zawartego w 2008 r. Porozumienia, Minister Środowiska nie wprowadził zmian w zakresie obowiązku zatwierdzania ww. planów i nie uchylił tego zapisu.

2. Zadania zastrzeżone w Porozumieniu do kompetencji Ministra Środowiska w zakresie:

- sporządzania i przekazywania do Komisji Europejskiej listy krajowych priorytetów rocznych (art. 5 pkt 1 Porozumienia),
- zatwierdzania komentarzy do wniosków LIFE+ (art. 5 pkt 6 Porozumienia),

pomimo nieposiadania upoważnienia Ministra Środowiska, realizowane były przez Dyrektora DFE (poprzednio DPoliŚ).

Jak wyjaśniła Dyrektor DFE „żadne z powyższych, wynikających z Rozporządzenia (WE)

nr 614/2007 (...) zadań instytucji krajowej, które zgodnie z Porozumieniem pozostają w zakresie Ministra Środowiska, nie ma charakteru obligatoryjnego, nie nosi znamion decyzji administracyjnej oraz nie generuje przepływów finansowych. Są to czynności operacyjne związane z procesem wdrażania specyficznego instrumentu zarządzanego bezpośrednio przez Komisję Europejską. Ze względu na fakt, iż ich wykonywanie było realizowane w toku zwykłych czynności właściwych merytorycznie departamentów Ministerstwa Środowiska, niezbędne dokumenty akceptowane były z reguły na poziomie tych departamentów, po zasięgnięciu ustnej opinii lub w uzgodnieniu dokonanym w trybie roboczym z właściwym podsekretnarzem stanu. Zadania związane z LIFE+ zostały powierzone Departamentowi Funduszy Europejskich (wcześniej Departamentowi Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko) na mocy regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska i były wykonywane i nadzorowane przez Dyрекcję Departamentu. Porozumienie pomiędzy NFOŚiGW a MŚ ma na celu ustalenie podziału zadań krajowych względem Komisji Europejskiej pomiędzy urzędami i ustalenie zasad współpracy i nie implikuje, że wymienione w nim czynności muszą być wykonywane przez Ministra osobiście, zwłaszcza, że odbiorcą i adresatem materiałów przygotowywanych przez MŚ nie jest NFOŚiGW a Komisja Europejska (poziom Wydziału, a nie Dyrekcji Generalnej), która nie stawia ani rozporządzeniem, ani w innej formie wymogu aby tego typu dokumenty były zatwierdzane na szczeblu politycznym.”

(dowód: akta kontroli str. 1014-1017)

Minister Środowiska wyjaśnił, że: „należy mieć na uwadze, że zapisy Porozumienia zawartego pomiędzy Ministrem Środowiska a Prezesem NFOŚiGW należy interpretować łącznie z zapisami dokumentów o charakterze organizacyjnym – m.in. regulaminem organizacyjnym, zgodnie z którym Ministerstwo Środowiska, jako urząd obsługujący Ministra Środowiska, wykonuje jego zadania m.in. w zakresie koordynacji wdrażania Instrumentu LIFE+.

Wykładnią intencjonalną zawartego Porozumienia było uregulowanie podziału czynności, głównie o charakterze technicznym oraz ustalenie ogólnych zasad współpracy. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym obowiązującym w czasie zawarcia porozumienia, do zadań Dyrektora Departamentu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko należy „realizacja zadań związanych z koordynacją procesu programowania i wdrażania Instrumentu LIFE+” (Dziennik Urzędowy Ministra Środowiska i Głównego Inspektora Ochrony Środowiska Nr 4, z dnia 12 grudnia 2008 r., § 17 ust. 5). Ze względu na fakt, iż wykonywanie wymienionych wyżej czynności wynikających z Rozporządzenia (WE) nr 614/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. w sprawie instrumentu finansowego na rzecz środowiska (LIFE+) było realizowane w toku zwykłych czynności właściwych merytorycznie departamentów Ministerstwa Środowiska, tryb sporządzenia i przekazania odpowiednich dokumentów na poziomie tych departamentów, po zasięgnięciu ustnej opinii lub w uzgodnieniu dokonanym w trybie roboczym z właściwym podsekretnarzem stanu, uznano za prawidłowy i zgodny z regulaminem organizacyjnym.

Jednocześnie informuję, że wobec zgłoszonych przez Państwa problemów interpretacyjnych rozważam możliwość stosownego uzupełnienia Porozumienia o zapisy doprecyzowujące wykonywanie przedmiotowych czynności przez Departament Funduszy Europejskich.”

(dowód: akta kontroli str.: 1025-1026)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że jakkolwiek zgodnie z art. 6 ust. 3 rozporządzenia ws. LIFE+, państwa członkowskie mogą złożyć Komisji listę rocznych priorytetów krajowych, to brak takiego dokumentu ma wpływ na ocenę wniosków przez Komisję Europejską. Stosownie do pkt 6 Przewodnika „Zasady oceny wniosków LIFE+” projekty państw członkowskich, które przedłożyły listę krajowych priorytetów rocznych mogą uzyskać dodatkowe pięć punktów. NIK nie podziela również argumentów podanych przez Dyrektora DFE, że jedną z przyczyn nieprzedłożenia przez Ministra Środowiska listy krajowych priorytetów na rok 2012 było stworzenie możliwości złożenia do KE jak największej liczby wniosków. Zdaniem Dyrektora DFE postępowanie to było słuszne bowiem liczba złożonych wniosków w 2012 r. „znacznie wzrosła w porównaniu z latami poprzednimi”. NIK zwraca jednak uwagę, że zgodnie z danymi jakimi dysponuje Ministerstwo Środowiska liczba wniosków złożonych w 2012 r. była tylko o trzy większa od liczby wniosków złożonych w 2011 r. Największy wzrost liczby

wniosków nastąpił w 2011 r., kiedy to w porównaniu z rokiem 2010 złożono o 18 wniosków więcej. Nie bez znaczenia jest fakt, że w okresie największego wzrostu zainteresowania aplikowaniem o środki LIFE+, tj. w 2011 r. krajowe priorytety roczne były sporządzone i przedłożone do KE.

Ocena częściowa

Opis stanu faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości⁹, działalność w badanym obszarze.

2. Sprawowanie nadzoru Ministra Środowiska nad wdrażaniem Instrumentu finansowego LIFE+

2.1. Dokumentację Systemu Kontroli Zarządczej w Ministerstwie Środowiska stanowiły m.in. następujące dokumenty:

- 1) komunikat Ministra Środowiska z dnia 10 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działów administracji rządowej – gospodarka wodna i środowisko;
- 2) Zarządzenie nr 9 Ministra Środowiska z dnia 10 lutego 2011 r. w sprawie Systemu Kontroli Zarządczej w Ministerstwie Środowiska.¹⁰ Załącznikiem do tego zarządzenia była *Księga Systemu Kontroli Zarządczej*, w której uregulowano organizację i zasady funkcjonowania Systemu Kontroli Zarządczej;
- 3) Zarządzenie nr 18 Ministra Środowiska z dnia 8 kwietnia 2013 r. zmieniające zarządzenie w sprawie Systemu Kontroli Zarządczej w Ministerstwie Środowiska.

W Ministerstwie Środowiska powoływany był także zarządzeniem Ministra Środowiska,¹¹ Zespół ds. Kontroli Zarządczej, stanowiący organ doradczy Ministra.

(dowód: akta kontroli str. 65, 479-518, 625-651)

2.2. Stosownie do art. 5 pkt 7 Porozumienia, do zadań Krajowej Instytucji Pośredniczącej należy w ramach koordynowania działań w zakresie programowania i wdrażania IF LIFE+ gromadzenie informacji o projektach realizowanych ze wsparciem IF LIFE+.

Minister Środowiska nie posiadał informacji m.in.:

- o wynikach dokonywanej przez KE oceny wniosków, w tym o przyczynach odrzucenia poszczególnych wniosków.

Dyrektor DFE wyjaśniła, że „z treści Rozporządzenia (WE) nr 614/2007 (...) nie wynika obowiązek przekazywania przez Komisję informacji o przyczynach odrzucenia projektów ani gromadzenia przez Ministra Środowiska informacji na ten temat. Informacja o przyczynach odrzucenia wniosku w wyniku oceny prowadzonej na poziomie KE przekazywana jest przez KE każdemu z wnioskodawców indywidualnie. Ministerstwo Środowiska nie ma obowiązku gromadzenia informacji na ten temat, ze względu na fakt, że decyzja o przyznaniu dofinansowania poszczególnych projektów jest podejmowana tylko i wyłącznie przez Komisję Europejską i jest przekazywana bezpośrednio beneficjentowi.”

(dowód: akta kontroli, str. 224)

- o liczbie projektów wpisanych na listę rezerwową w poszczególnych latach okresu 2010–2013 oraz projektów, które zostały z listy rezerwowej wprowadzone na listę projektów zatwierdzonych.

Dyrektor DFE wyjaśniła, że „Zgodnie z zasadami postępowania w zakresie wyboru projektów opisanymi m.in. we wskazaniach KE ds. oceny projektów (*Guide for the evaluation of LIFE+ project proposals*), KE przedstawia tzw. krótką listę projektów

⁹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

¹⁰ Zarządzenie nr 18 Ministra Środowiska z dnia 8 kwietnia 2013 r. zmieniające zarządzenie w sprawie Systemu Kontroli Zarządczej w Ministerstwie Środowiska.

¹¹ Zarządzenie nr 10 Ministra Środowiska z dnia 10 lutego 2011 r. w sprawie powołania Zespołu ds. Kontroli Zarządczej w Ministerstwie Środowiska,

- Zarządzenie nr 70 Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2011 r. zmieniające zarządzenie w sprawie powołania Zespołu ds. Kontroli Zarządczej w Ministerstwie Środowiska,

- Zarządzenie nr 58 Ministra Środowiska z dnia 4 października 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie powołania Zespołu ds. Kontroli Zarządczej w Ministerstwie Środowiska.

wybranych do współfinansowania oraz rezerwową listę projektów do zatwierdzenia przez Komitet LIFE+. Materiały te przekazywane są wyłącznie w wersji elektronicznej, bezpośrednio przed posiedzeniem komitetu, do wiadomości jego członków. W latach 2010-2013 listy te przekazywane były bezpośrednio do właściwych pracowników NFOŚiGW(...)

(dowód: akta kontroli, str.: 520, 524, 606-620)

- o przypadkach zawieszenia, ograniczenia lub cofnięcia finansowania projektu przez KE oraz ukarania beneficjentów.

Dyrektor DFE wyjaśniła, że Minister Środowiska w kontrolowanym okresie nie otrzymywał ani nie gromadził informacji w ww. zakresie, co było zgodne z rozporządzeniem ws. LIFE+ oraz treścią Porozumienia w sprawie wdrażania Instrumentu LIFE+ (...).

(dowód: akta kontroli str. 212-215)

W kwestii realizacji przez Krajową Instytucję Pośredniczącą postanowień art. 5 pkt 7 Porozumienia, tj. gromadzenia informacji o projektach realizowanych ze wsparciem Instrumentu finansowego LIFE+, Z-ca Dyrektora DFE wymieniła sprawozdania roczne przygotowywane przez NFOŚiGW na potrzeby Ministerstwa Środowiska jako jedyne źródło gromadzonych w tym zakresie informacji. Podała również, że w badanym okresie Minister Środowiska nie przygotowywał ani nie wnioskował do NFOŚiGW o przygotowanie innych raportów i sprawozdań. Natomiast w ramach badania ewaluacyjnego pn. *Komplementarność przedsięwzięć dotyczących ochrony środowiska w PO liŚ (priorytety I–V) z projektami środowiskowymi realizowanymi w ramach innych osi PO liŚ, 16 RPO, PROW oraz WPRyb* przeanalizowano wybrane projekty LIFE+ pod względem ich komplementarności wobec projektów współfinansowanych w ramach innych programów.

Biorąc powyższe pod uwagę Minister Środowiska nie posiadał informacji o stanie realizacji projektów zatwierdzonych do dofinansowania przez KE innych niż zawarte w materiałach przekazywanych corocznie przez NFOŚiGW, czyli sprawozdaniach z działalności NFOŚiGW oraz informacjach zawierających podsumowanie naboru wniosków do Instrumentu finansowego LIFE+ wraz z opisem dotychczasowych i planowanych działań NFOŚiGW w zakresie wsparcia wnioskodawców i beneficjentów LIFE+.

Według danych jakimi dysponował Departament Funduszy Europejskich MŚ na podstawie ww. sprawozdań Narodowego Funduszu, liczba projektów zatwierdzonych do dofinansowania ze środków LIFE+ w ramach naborów w poszczególnych latach 2009 – 2012 wyniosła ogółem 45, z tego z naboru 2009 – 10; 2010 – 7; 2011 – 16; 2012 – 12. Łączna wartość tych projektów wyniosła 361.453,8 tys. zł.

W „Podsumowaniu naboru wniosków do Instrumentu finansowego LIFE+ w roku 2011 ...” NFOŚiGW podał informacje o przepływach finansowych w polskich projektach LIFE+ za lata 2010–2012, a także wskazano m.in., że:

- projekty LIFE+ są skomplikowanymi przedsięwzięciami o dużych budżetach – średnio 9,9 mln zł, a projekty przyrodnicze nawet 12,1 mln zł;
- duża złożoność projektów oraz ich zależność od okoliczności zewnętrznych ma odzwierciedlenie w nieterminowym wykorzystaniu zaplanowanych środków;
- według KE najczęstszymi zmianami w umowach, o które wnioskuje beneficjenci LIFE+, są przesunięcia terminów realizacji zaplanowanych działań;
- zmiany harmonogramu realizacji projektów wymuszają planowanie wydatkowania środków NFOŚiGW na współfinansowanie projektów LIFE+ w poszczególnych latach poniżej wartości wynikającej z podpisanych umów;
- w latach 2010–2012 wykorzystanie zaplanowanych do wypłaty środków NFOŚiGW na dofinansowanie projektów LIFE+ wyniosło odpowiednio (plan wydatkowania tys. zł/plan wydatkowania po aktualizacji tys. zł/wykonanie planu po aktualizacji %): 2010 r. – 5 371,0/ 4.100,0/59,9; 2011 r. – 17.500,0/10.120,0/81,4; 2012 r. – 31.183,5/23.828,1/95,5;
- wydatki zaplanowane na 2013 r. wyniosły 50.474,7 tys. zł wobec kwoty 71.749,6 tys. zł wynikającej z podpisanych umów.

Dyrektor DFE wyjaśniła, że „Minister Środowiska nie jest informowany przez KE o terminach zakończenia się projektów. Realizacja projektów z udziałem wkładu krajowego jest

monitorowana przez Narodowy Fundusz. Niemniej jednak, mając na uwadze, że w związku z długotrwałym procesem oceny wniosków przez KE, rozpoczęcie projektów przekazanych przez Polskę w roku 2010 mogło nastąpić najwcześniej w II połowie roku 2011, wysoce prawdopodobnym jest, że w okresie którego dotyczy kontrola nie zakończył się żaden z projektów (...).

(dowód: akta kontroli, str. 280-418, 732-734, 751-752, 768-769, 785-786)

W kwestii posiadanej przez Ministerstwo Środowiska wiedzy o opóźnieniach w realizacji projektów LIFE+, Dyrektor DFE wyjaśniła, że „W badanych latach Minister Środowiska nie był informowany o opóźnieniach w realizacji projektów. Zgodnie z art. 15 Postanowień Wspólnych, beneficjent koordynujący informuje Komisję, w sprawozdaniach technicznych lub pismem, o wszelkich zmianach projektu określonego szczegółowo w umowie o dotację, w tym zmianie czasu trwania projektu. Informacje te nie są przekazywane Ministerstwu Środowiska. Jednocześnie informuję, że w kontrolowanym okresie do Ministerstwa Środowiska nie trafiły pisma Komisji, beneficjentów ani Narodowego Funduszu dotyczące opóźnień w realizacji projektów...”

(dowód: akta kontroli, str.: 212-215)

Wyżej przywołane wyjaśnienia Dyrektora DFE o braku wiedzy Ministra Środowiska o opóźnieniach w realizacji projektów LIFE+ pozostają w sprzeczności z informacjami zawartymi w przedłożonym przez NFOŚiGW dokumencie „Podsumowanie naboru wniosków do Instrumentu finansowego LIFE+ w roku 2011 ...”, w którym Krajowa Instytucja Wdrażająca sygnalizowała o fakcie przesuwania przez beneficjentów terminów realizacji działań zaplanowanych do wykonania w ramach realizowanych projektów.

W sprawie wskazanych wyżej rozbieżności i ewentualnych działań podejmowanych w związku z opóźnieniami w realizacji projektów LIFE+, Dyrektor DFE podała, że „przytoczone informacje pochodzące z NFOŚiGW mają charakter sprawozdawczy i dotyczą kwestii identyfikowanych regularnie w odniesieniu do znacznej części projektów realizowanych w obszarze ochrony środowiska. Ponadto są to informacje bardzo ogólne – w badanych latach Minister Środowiska nie był informowany o opóźnieniach w realizacji w zakresie jego kompetencji wykonywanych w ramach instrumentu LIFE+. Przykładowo, nie stwierdzono aby działania lub zaniechanie działań przez NFOŚiGW miało wpływ na realizację instrumentu w Polsce. Minister Środowiska ani Narodowy Fundusz przez niego nadzorowany nie są stronami umowy z beneficjentem i nie mają kompetencji w zakresie ingerowania w realizację projektów, gdyż są one zarządzane bezpośrednio przez Komisję Europejską. W szczególności działania podejmowane przez MŚ, czy też NFOŚiGW nie mają wpływu na tempo realizacji tych projektów w zakresie umów zawartych przez beneficjentów z Komisją Europejską w przypadku, gdy beneficjent nie jest jednostką należącą do resortu środowiska. Jednostki resortowe są kontrolowane według odrębnych regulacji związanych m.in. z realizacją przez nie planów budżetowych – w tym w zakresie realizowanych przez nie projektów finansowanych ze środków zagranicznych. KE, Narodowy Fundusz ani beneficjenci nie występowali do Ministra Środowiska ani jego urzędu z wnioskami o podjęcie działań za wyjątkiem sytuacji zgłoszonej przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, związanej z kwestią uregulowania sposobu przepływów finansowych w odniesieniu do beneficjentów będącymi państwowymi jednostkami budżetowymi. Rezultatem działań w powyższej sprawie była zmiana Rozporządzenia Rady Ministrów z dn. 23 lipca w sprawie wykazu środków publicznych niezaliczanych do środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 6 ustawy o finansach publicznych (...) W tym miejscu pragnę przypomnieć, że zgodnie z treścią rozporządzenia nr 614/2007 (...) czynności związane z zarządzaniem instrumentem LIFE+ należą do Komisji Europejskiej. Stronami umowy o dofinansowanie z LIFE+ są Beneficjent oraz Komisja Europejska. Tym samym, zarówno Minister Środowiska jak i NFOŚiGW mają ograniczone możliwości przeciwdziałania opóźnieniom wynikającym ze struktury projektów lub wystąpienia okoliczności zewnętrznych. Z mojego doświadczenia w zakresie wdrażania innych funduszy wynika, że tego rodzaju opóźnienia, wynikające ze specyfiki przedsięwzięć w zakresie ochrony przyrody (wrażliwych m.in. na pory roku, pogodę, okresy lęgowe) występują często lecz nie zagrażają w znaczący sposób ostatecznej realizacji projektów, czy też osiąganym przez nie efektom.

Odnosząc się do kwestii planowanych do podjęcia działań informuję, że w najbliższych

miesiącach podjęte zostaną prace nad przygotowaniem zasad wsparcia wdrażania programu (na poziomie krajowym) w związku z oczekiwanym wejściem w życie nowego rozporządzenia ws. LIFE. Krokiem w tym kierunku było m.in. zalecenie Rady Nadzorczej NFOŚiGW z 19 marca 2013 r. skierowane do Zarządu NFOŚiGW dotyczące przygotowania materiału nt. efektywności wdrażania programu w Polsce oraz zdefiniowania dobrych praktyk w realizacji projektów przyrodniczych, które będą mogły znaleźć zastosowanie w odniesieniu do perspektywy finansowej 2014-2020.”

(dowód: akta kontroli, str. 302-347, 1014-1017)

2.3. Minister Środowiska w piśmie z dnia 11 lipca 2012 r. znak DLPpn-076-9/27355/12/WH, skierowanym do Prezesa Zarządu NFOŚiGW, zwrócił się o przygotowanie i wdrożenie przez NFOŚiGW programu priorytetowego umożliwiającego dofinansowywanie w formie pożyczek przedsięwzięć realizowanych wyłącznie przez parki narodowe. Departament Leśnictwa i Ochrony Przyrody akceptował projekt Programu priorytetowego „Ochrona obszarów cennych przyrodniczo Część 5) Dla parków narodowych w zakresie finansowania pożyczkowego”. Rada Nadzorcza NFOŚiGW podjęła uchwałę nr 139/12 w dniu 26 września 2012 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad udzielania dofinansowania oraz szczegółowych kryteriów wyboru przedsięwzięć zawartych w ust. 7 i 8 programu priorytetowego „Ochrona obszarów cennych przyrodniczo Część 5) Dla parków narodowych w zakresie finansowania pożyczkowego”, na podstawie uchwały Zarządu NFOŚiGW nr B/44/3/2012 z 5 września 2012 r. w sprawie zatwierdzenia ww. programu priorytetowego.

(dowód: akta kontroli, str. 809-822, 903, 904)

2.4. W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie Środowiska nie przeprowadzano kontroli projektów LIFE+ realizowanych przez jednostki podległe i nadzorowane przez Ministra Środowiska. Ministerstwo nie było informowane o kontrolach i postępowaniach KE, ETO, NFOŚiGW dotyczących projektów LIFE+.

Dyrektor DFE wyjaśniła, że „...Zgodnie z Rozporządzeniem (WE) nr 614/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. w sprawie instrumentu finansowego na rzecz środowiska (LIFE+), organem kontrolującym projekty jest Komisja Europejska. W badanym okresie lat 2010-2013 Minister Środowiska nie prowadził kontroli projektów LIFE+, nie był również informowany o ewentualnych kontrolach (...). Projekty współfinansowane przez NFOŚiGW podlegają kontroli zgodnie z procedurami wewnętrznymi NFOŚiGW i zapisami umowy o dofinansowanie zawieranej między NFOŚiGW a beneficjentem”.

(dowód, akta kontroli str. 65, 212- 215, 905-907)

Zgodnie z art. 6 pkt 12 Porozumienia, do zadań Krajowej Instytucji Wdrażającej należy monitorowanie realizacji projektów LIFE+ oraz ich rozliczanie w zakresie działań współfinansowanych ze środków Krajowej Instytucji Wdrażającej.

(dowód: akta kontroli, str. 6-10)

2.5. Minister właściwy do spraw środowiska, zgodnie z art. 400r ust.1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹² (zwanej dalej „POŚ”), sprawuje nadzór nad działalnością NFOŚiGW. Również art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹³ wskazuje ministra właściwego do spraw środowiska jako sprawującego nadzór nad działalnością NFOŚiGW.

W dniu 26 lipca 2012 r. na posiedzeniu Kierownictwa Resortu w Ministerstwie Środowiska przyjęto „Wytyczne w sprawie zasad i trybu sprawowania nadzoru przez komórki organizacyjne Ministerstwa Środowiska nad jednostkami organizacyjnymi podległymi lub nadzorowanymi przez Ministra Środowiska”. W dokumencie tym m.in. podano, że „Kontrola jest jednym z podstawowych narzędzi nadzoru. Zadaniem kontroli jest zarówno wykrywanie nieprawidłowości i im zapobieganie, jak również usprawnianie działania jednostki. Prowadzona działalność kontrolna powinna wspierać skuteczną realizację celów i priorytetów resortu (...)”.

(dowód, akta kontroli str. 493-518, 1027-1029)

¹² Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, z późn. zm.

¹³ Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 z późn. zm.

W grudniu 2012 r. Minister Środowiska zaakceptował dokument „Działania nadzorcze Ministra Środowiska wobec Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej”, dotyczący zasad i trybu sprawowania nadzoru wobec NFOŚiGW w obszarze personalnym, w obszarze finansowym, w obszarze pozafinansowym, tj. poprzez m.in. opiniowanie projektów programów priorytetowych NFOŚiGW, opiniowanie wybranych dokumentów przedkładanych na posiedzenia Rady Nadzorczej NFOŚiGW, w tym projektów uchwał Rady Nadzorczej, kontrolę zarządczą i audyt.

(dowód, akta kontroli str. 51-64)

Zgodnie z art. 7 Porozumienia, Krajowa Instytucja Wdrażająca ma obowiązek poddania się kontroli lub audytowi w zakresie realizacji postanowień Porozumienia. Kontrole lub audyt mogą być przeprowadzone przez Krajową Instytucję Pośredniczącą oraz przez instytucje uprawnione na podstawie odrębnych przepisów.

W okresie objętym kontrolą Minister Środowiska nie zlecił przeprowadzenia w NFOŚiGW kontroli w ww. zakresie.

Jak wyjaśnił Minister Środowiska „(...) mając na uwadze postępujący wzrost wykorzystania alokacji krajowych przez Polskę, aż do planowanych 100%, w okresie od stycznia 2010 r. do I połowy 2013 r. nie wystąpiły przesłanki do kontroli”.

(dowód, akta kontroli str. 1008-1009)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Minister Środowiska, zawierając z NFOŚiGW w 2008 r. Porozumienie i określając się mianem Krajowej Instytucji Pośredniczącej w zakresie IF LIFE+ ustanowionego na lata 2007–2013, przyjął do zakresu swojego działania obowiązki w zakresie koordynowania działań w zakresie programowania i wdrażania tego instrumentu finansowego.

Ustalenia niniejszej kontroli wskazują, że nie zostały zapewnione warunki do skutecznego funkcjonowania mechanizmów kontroli w odniesieniu do ww. obowiązków. Tym samym nie w pełni realizowane były zadania określone w Porozumieniu. I tak:

1. Minister Środowiska, powierzając NFOŚiGW zadania Krajowej Instytucji Wdrażającej w zakresie obsługi Instrumentu finansowego LIFE+, nie wykorzystywał uprawnień, określonych w art. 7 Porozumienia, do przeprowadzenia kontroli lub audytu w NFOŚiGW, w zakresie realizacji postanowień tego Porozumienia, pomimo ponad 5-letniego, okresu jego obowiązywania, co stanowiło, zdaniem NIK, zaniechanie działań w obszarze kontroli zarządczej.

Minister Środowiska podał w wyjaśnieniach: „Mając na uwadze, że LIFE+ jest programem zarządzanym bezpośrednio przez Komisję Europejską, w obszarze związanym z nadzorem nad jego wdrażaniem nie zidentyfikowano na poziomie Ministerstwa Środowiska szczególnych ryzyk, którym Minister Środowiska mógłby przeciwdziałać/zarządzać. Tym samym, nie opracowano odrębnych mechanizmów kontroli zarządczej, opierając się na mechanizmach określonych ogólnie dla całego obszaru działalności właściwego departamentu lub Ministra Środowiska i wskazanych w oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej.”

(dowód, akta kontroli str. 1008-1009)

Kontrola wykazała, że Oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Ministra Środowiska oraz Oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Prezesa Zarządu NFOŚiGW za okres poszczególnych lat 2010–2012 nie zawierały w treści zagadnień bezpośrednio związanych z zadaniami wdrażania IF LIFE+.

Badana dokumentacja sytemu kontroli zarządczej w DFE i w b. DPoliŚ, m.in. oświadczenia o stanie kontroli zarządczej dotyczące poszczególnych lat okresu 2010–2012, arkusze oceny Systemu Kontroli Zarządczej: analiza ryzyka oraz rejestr ryzyka dotyczące lat 2011 i 2012, również nie odnosiły się wprost do kwestii związanych z wdrażaniem bądź nadzorem nad wdrażaniem IF LIFE+.

Z-ca Dyrektora DFE wyjaśniła m.in. że „...w obszarze tym, w szczególności biorąc pod uwagę zasady realizacji programu LIFE, a zwłaszcza, że jest to Program zarządzany bezpośrednio przez Komisję Europejską, nie zidentyfikowano na poziomie DFE, względnie

Ministerstwa Środowiska, szczególnych ryzyk, którym DFE lub Minister Środowiska mógłby przeciwdziałać/zarządzać. W związku z tym oświadczenia o stanie kontroli zarządczej dotyczące lat 2010–2012, składane przez Dyrektora Departamentu Funduszy Europejskich (w odniesieniu do lat 2010–2011 przez Dyrektora Departamentu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko) oraz Ministra Środowiska nie odnoszą się bezpośrednio do Programu LIFE. Jeśli chodzi o mechanizmy kontroli zarządczej w zakresie Programu LIFE+, to nie ma pod tym względem szczególnych uregulowań. Mechanizmy określone są ogólnie dla całego obszaru działalności Departamentu lub Ministra Środowiska, a wskazane są w oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej.”

(dowód: akta kontroli str. 6-12, 431-459, 466, 471-478, 736, 875-901, 1008-1010)

2. W działaniach kontrolnych Ministerstwa Środowiska nie ujmowano kontroli realizacji projektów LIFE+ przez podległe i nadzorowane jednostki organizacyjne.

Minister Środowiska wyjaśnił, że „opierając się na treści sprawozdań przedstawianych Kierownictwu resortu środowiska oraz mając na uwadze, iż w kontrolowanym okresie Minister Środowiska nie pozyskał informacji na temat nieprawidłowości w zakresie wdrażania instrumentu ze strony Komisji Europejskiej ani Beneficjentów, nie stwierdzono podstaw do wszczęcia kontroli.”

(dowód: akta kontroli str. 1010)

3. Minister Środowiska jako organ odpowiedzialny za koordynowanie wdrażania IF LIFE+ zwracając się do NFOŚiGW o wdrożenie programu priorytetowego umożliwiającego jedynie parkom narodowym uzyskanie pożyczek, na zachowanie płynności finansowej przedsięwzięć współfinansowanych ze środków IF LIFE+, ograniczył krąg podmiotów mogących korzystać z takiej formy wsparcia. W ocenie NIK, nie zostały stworzone tym samym warunki do równego traktowania potencjalnych beneficjentów.

Minister Środowiska wyjaśnił, że „Poszczególne programy priorytetowe NFOŚiGW są adresowane do konkretnych, często również ograniczonych grup potencjalnych beneficjentów, stanowiąc dodatkowe i uzupełniające formy finansowania działań. Program priorytetowy umożliwiający dofinansowywanie przedsięwzięć realizowanych przez parki narodowe w formie pożyczek, o którego przygotowanie i wdrożenie zwrócił się Minister Środowiska 11 lipca 2012 r. jest instrumentem adresowanym do ściśle określonej grupy beneficjentów, w celu umożliwienia im realizacji istotnych z punktu widzenia Ministra Środowiska zadań. Jako państwowe osoby prawne podległe Ministrowi Środowiska, parki narodowe mogą otrzymywać dodatkowe środki na realizację swoich działań związanych z ochroną przyrody w najcenniejszych przyrodniczo obszarach kraju, stąd dedykowanie im odrębnego programu priorytetowego jest jak najbardziej zasadne.

Ponadto zwracam uwagę, że zgodnie z treścią dokumentu Postanowienia Wspólne, zapewnienie środków finansowych stanowiących uzupełnienie dotacji leży po stronie Beneficjenta z zastrzeżeniem, że środki te nie mogą pochodzić z innych instrumentów Wspólnot Europejskich. W sytuacji, gdy żadne przepisy nie regulują możliwości ani warunków wsparcia przedsięwzięć ze źródeł krajowych, pogląd o nie stworzeniu warunków równego traktowania potencjalnych beneficjentów należy uznać za nieuzasadniony.”

(dowód, akta kontroli str. 809-822,903,904)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, na podstawie art. 6 pkt 12 Porozumienia, został zobowiązany do monitorowania realizacji projektów LIFE+ tylko w zakresie działań współfinansowanych ze środków Narodowego Funduszu, jako Krajowej Instytucji Wdrażającej. Przy takiej konstrukcji poza monitoringiem NFOŚiGW pozostają inne działania w ramach danego projektu, finansowane m.in. ze środków KE i NFOŚiGW.

Minister Środowiska podał, że „stronami umowy o dofinansowanie z LIFE+ są Beneficjent oraz Komisja Europejska. Stroną umowy nie jest państwo członkowskie ani Narodowy Fundusz. Tym samym, NFOŚiGW nie ma podstawy prawnej do kontroli pozostałej (innej niż objętej umową zawieraną między NFOŚiGW a Beneficjentem) części przedsięwzięcia realizowanej w ramach LIFE+. Kontrola taka byłaby również nieskuteczna ze względu na brak podstaw prawnych do podjęcia przez Narodowy Fundusz działań wobec Beneficjenta w odniesieniu do części nie objętej umową zawieraną między NFOŚiGW a Beneficjentem.

W tym miejscu pragnę podkreślić, że wykonywanie zadań nie przekazanych krajom członkowskim przez Komisję Europejską, a w szczególności podejmowanie działań zastrzeżonych rozporządzeniem do kompetencji organów Unii stanowiłoby przekroczenie kompetencji i tym samym naruszenie obowiązującego prawa. (...) zgodnie z zapisami rozporządzenia nr 614/2007, rola organów krajowych wdrażających program LIFE + w odniesieniu do realizacji przedsięwzięć jest znacznie ograniczona i sprowadza się w dużej mierze do funkcji informacyjno-promocyjnej. W przypadku Polski, mając na względzie umożliwienie pozyskania beneficjentom jak największej ilości środków na realizację projektów, zaplanowano i podjęto szereg działań proponowanych w ww. rozporządzeniu, lecz nieobligatoryjnych. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że na charakter wykonywanych działań wpływa istotnie brak możliwości finansowania zadań ze środków pomocy technicznej. Między innymi, utrudnione jest prowadzenie działań o charakterze monitorującym. Tym samym, działania te ograniczają się do nadzorowania przez NFOŚiGW przebiegu realizacji przedsięwzięć realizowanych ze wsparciem środków krajowych. W związku z powyższym, pragnę podkreślić, że wykonywanie zadań nie wskazanych explicite, obciążałoby w sposób nieuzasadniony budżet państwa.”

(dowód, akta kontroli str. 1004-1010, 1020-1022)

Nie kwestionując pozycji KE w zarządzaniu IF LIFE+, zdaniem NIK, prowadzenie przez NFOŚiGW monitoringu realizacji projektów LIFE+ jako całości przedsięwzięcia uzasadnia wartość dofinansowania tych projektów ze środków krajowych na poziomie 45% - 50% wartości kosztów kwalifikowalnych projektu. Nie bez znaczenia jest również fakt, że efekt rzeczowy i ekologiczny może być oceniany wyłącznie w odniesieniu do całego projektu. Tym samym prawidłowa realizacja zadań zaplanowanych ze środków LIFE+ ma wpływ na rozliczenie projektu w zakresie finansowanym przez NFOŚiGW.

W ocenie NIK prowadzenie przez NFOŚiGW monitoringu całego przedsięwzięcia stanowiłoby cenne wsparcie beneficjentów w realizacji projektów LIFE+. Należy także zwrócić uwagę, że NFOŚiGW sygnalizował Ministrowi Środowiska problemy z właściwym zaplanowaniem wydatkowania środków na dofinansowanie projektów LIFE+ ze względu na częste przesunięcia terminów realizacji zaplanowanych działań, co świadczy o problemach na jakie napotykała beneficjenci w toku wykonywania projektów.

2. NIK zwraca uwagę na fakt, że Minister Środowiska nie zidentyfikował w obszarze związanym z koordynacją programowania i wdrażania IF LIFE+ szczególnych ryzyk – ze względu na ich niską wartość, tym samym, nie określił odrębnych mechanizmów kontroli zarządczej, opierając się na mechanizmach określonych ogólnie dla całego obszaru działalności właściwego departamentu lub Ministra Środowiska. Wyniki niniejszej kontroli wskazują, że w ww. obszarze wystąpiły nieprawidłowości. Stan taki wskazuje na celowość podjęcia działań w celu poprawy skuteczności funkcjonowania kontroli zarządczej w przedmiotowym obszarze. Jest to szczególnie istotne ze względu na fakt, że do dnia 30 czerwca 2013 r. żaden z projektów LIFE+ nie został zakończony, co oznacza że Beneficjenci są przed fazą rozliczeń końcowych. Uzyskanie stosownego wsparcia na ostatnim etapie realizacji projektów może przesądzić o powodzeniu wykorzystania środków LIFE+. Należy bowiem zwrócić uwagę, że wykorzystanie alokacji nawet w 100% nie oznacza faktycznej absorpcji środków. O sukcesie będzie można mówić dopiero po zatwierdzeniu przez KE końcowych sprawozdań. Dlatego też na szczególną uwagę Krajowej Instytucji Pośredniczącej zasługują zawarte w sprawozdaniach NFOŚiGW informacje o znaczących opóźnieniach w realizacji projektów LIFE+, których skutkiem było niewykorzystanie środków NFOŚiGW, zaplanowanych na współfinansowanie projektów w ramach zawartych umów.

Ocena częściowa

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

IV. 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 Kontroli¹⁴, wnosi o:

- 1) realizowanie wszystkich obowiązków określonych dla Krajowej Instytucji Pośredniczącej w *Porozumieniu w sprawie wdrażania Instrumentu finansowego LIFE+ ustanowionego na lata 2007-2013*;
- 2) zainicjowanie uchwalenia programu priorytetowego umożliwiającego dofinansowywanie w formie pożyczek przedsięwzięć realizowanych w ramach IF LIFE+ dla wszystkich beneficjentów, którym forma prawna zezwala na skorzystanie z takiej formy wsparcia;
- 3) zapewnienie skutecznego funkcjonowania kontroli zarządczej.

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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 7 listopada 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla

.....
podpis

¹⁴ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 z późn. zm.