



KSI-4101-003-00/2014
Nr ewid. 24/2015/P/14/057/KSI

Informacja o wynikach kontroli

**WYKONYWANIE
PRZEZ PAŃSTWOWE JEDNOSTKI BUDŻETOWE
ZADAŃ DOFINANSOWANYCH Z REZERWY CELOWEJ
UTWORZONEJ W BUDŻECIE PAŃSTWA
NA PODSTAWIE USTAWY – PRAWO OCHRONY ŚRODOWISKA**

DEPARTAMENT ŚRODOWISKA

MISJA

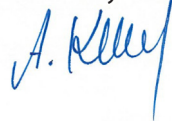
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

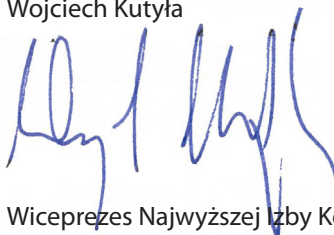
Dyrektor Departamentu Środowiska:

Anna Krzywicka



Akceptuję:

Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 12.06.2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE.....	5
1.1. Temat kontroli	5
1.2. Uzasadnienie podjęcia kontroli	5
1.3. Cel i zakres kontroli	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Synteza wyników kontroli.....	8
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	10
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	13
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	13
3.2. Istotne ustalenia kontroli	14
3.2.1. Planowanie środków na dofinansowanie zadań państwowych jednostek budżetowych z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej z uwzględnieniem organizacji procesu tworzenia i uzgadniania list zadań zakwalifikowanych do dofinansowania oraz zawierania umów.....	14
3.2.2. Organizacja procesu i funkcjonowanie procedur uzyskania przez pjb decyzji o zapewnieniu finansowania lub o uruchomieniu środków z rezerwy celowej poz. 59	22
3.2.3. Ewidencja finansowo-księgowa i rozliczanie środków przekazywanych do budżetu państwa przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej	31
3.2.4. Realizacja zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez państwowe jednostki budżetowe	34
3.2.5. Nadzór i monitoring realizacji przez pjb zadań finansowanych z rezerwy celowej poz. 59	43
4. INFORMACJE DODATKOWE	47
4.1. Przygotowanie kontroli	47
4.2. Ustalenia innych kontroli	47
4.3. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	47
5. ZAŁĄCZNIKI	52

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

NFOŚiGW lub Narodowy Fundusz	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
wfośigw lub wojewódzkie fundusze	wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej
MŚ	Ministerstwo Środowiska
MSW	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
MF	Ministerstwo Finansów
GIOŚ	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska
pjb	państwowa jednostka budżetowa
rezerwa celowa poz. 59	rezerwa tworzona w budżecie państwa na podstawie art. 410c ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska ¹
ufp lub ustawa o finansach publicznych	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ²
uor	ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości ³
POŚ	ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska ⁴
rozporządzenie w sprawie gospodarki finansowej funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej ⁵
kontrola zarządcza	zbiór procedur i mechanizmów organizacyjnych wspomagających zarządzanie
wniosek uproszczony	w przypadku umów wieloletnich wniosek o płatność składany corocznie

¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.

² Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.

³ Dz.U. z 2013 r., poz. 330 z późn. zm.

⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.

⁵ Dz.U. Nr 226, poz. 1479.

1.1 Temat kontroli

Kontrola koordynowana planowa pn. *Wykonywanie przez państwowe jednostki budżetowe zadań dofinansowanych z rezerwy celowej utworzonej w budżecie państwa na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska (P/14/057).*

1.2 Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli, ponieważ kontrole wykonania budżetu państwa w latach 2011–2013 wykazały niepełne wykorzystanie przez pjb środków, przeznaczonych w budżecie państwa na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, mimo znacznych potrzeb w tym zakresie.

System dofinansowania realizacji przez pjb zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej poprzez rezerwę celową budżetu państwa poz. 59 funkcjonuje od 2011 r. Procedura pozyskania przez pjb środków z tej rezerwy celowej trwa kilka miesięcy. W konsekwencji uzyskanie środków finansowych w trzecim lub czwartym kwartale roku budżetowego uniemożliwia tym jednostkom, ograniczonym rocznością budżetu, realizację działań zaplanowanych na dany rok. Jednocześnie częstotliwość zmian w planowanych projektach świadczyła o problemach w wykonywaniu zaplanowanych przedsięwzięć.

1.3 Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena procesu finansowania zadań z rezerwy celowej poz. 59 oraz ich wykonywania przez państwowe jednostki budżetowe. W związku z tym kontrolą objęto:

- 1) działania Ministra Środowiska w procesie planowania środków na dofinansowanie zadań państwowych jednostek budżetowych poprzez ww. rezerwę celową;
- 2) organizację, w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Ministerstwie Środowiska i Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, procesu tworzenia i uzgadniania list zadań zakwalifikowanych do dofinansowania poprzez przedmiotową rezerwę celową oraz dokonywania zmian w tych listach;
- 3) proces zawierania przez NFOŚiGW umów z państwowymi jednostkami budżetowymi;
- 4) organizację, w NFOŚiGW, Ministerstwie Środowiska, Ministerstwie Spraw Wewnętrznych oraz Ministerstwie Finansów, procesu i funkcjonowania procedur uzyskania przez pjb decyzji o zapewnieniu finansowania lub o uruchomieniu środków z rezerwy celowej;
- 5) działania Ministra Środowiska i Ministra Finansów w zakresie ewidencji i rozliczania środków przekazywanych do budżetu państwa przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej;
- 6) przygotowanie państwowych jednostek budżetowych do realizacji zadań dofinansowanych z rezerwy celowej poz. 59;
- 7) realizację przez pjb zawartych umów, wykorzystanie i rozliczanie otrzymanych środków z tej rezerwy celowej;
- 8) nadzór Ministra Środowiska i Ministra Spraw Wewnętrznych nad przygotowaniem i realizacją przez podległe pjb zadań finansowanych poprzez rezerwę celową;
- 9) monitoring realizacji przez pjb zadań finansowanych poprzez rezerwę celową poz. 59 oraz ich rozliczenie przez NFOŚiGW.

Kontrolą przeprowadzoną w okresie od 3 września 2014 r. do 18 grudnia 2014 r., objęto 12 podmiotów, w tym trzy ministerstwa, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, osiem państwowych jednostek budżetowych⁶. Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷ z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ustawy, tj. pod względem legalności, celowości, gospodarności i rzetelności.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2013 r. – do 30 czerwca 2014 r. oraz działania wcześniejsze mające wpływ na wykonanie zadań finansowanych z rezerwy celowej poz. 59 i ich rozliczenie (rzeczowe, ekologiczne i finansowe) po dniu 1 stycznia 2013 r., lub których efekty wystąpiły po dniu 1 stycznia 2013 r.

⁶ Wykaz skontrolowanych jednostek organizacyjnych i osób kierujących tymi jednostkami, a także ocen skontrolowanej działalności zawartych w wystąpieniach pokontrolnych NIK stanowi załącznik nr 5.2 do niniejszej Informacji.

⁷ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 z późn. zm.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli proces finansowania zadań państwowych jednostek budżetowych środkami funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, poprzez rezerwę celową poz. 59, jest długotrwały, skomplikowany i nieskoordynowany pomiędzy poszczególnymi uczestnikami tego procesu. W rezultacie wprowadzona od 2011 r. ścieżka finansowania wykonywanych przez pjb zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej utrudnia ich sprawną realizację. Funkcjonujące w ramach systemu kontroli zarządczej mechanizmy nie we wszystkich jednostkach stanowiły wystarczającą odpowiedź na ryzyko wystąpienia okoliczności mających wpływ na prawidłowe i terminowe wykonywanie działań związanych z procesem finansowania zadań poprzez rezerwę celową poz. 59.

Środki Narodowego Funduszu przekazane na utworzenie ww. rezerwy celowej stanowiły istotne wsparcie budżetu państwa w finansowaniu zadań ministra właściwego dla działów gospodarka wodna i ochrona środowiska. Proces finansowania zadań pjb został sformalizowany w procedurach kontroli zarządczej NFOŚiGW. Należy jednak zwrócić uwagę, że wystąpiły przypadki niedotrzymywania, określonych w tych procedurach, terminów wykonywania poszczególnych działań w ramach ww. procesu.

W Ministerstwie Finansów organizacja procesu wydawania decyzji o zapewnieniu finansowania lub o uruchomieniu środków z rezerwy celowej poz. 59 oraz ewidencjonowania środków tworzących tę rezerwę nie uwzględniała faktu, że jest to rezerwa utworzona ze środków pozabudżetowych, podlegających rozliczeniu z właściwymi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

W Ministerstwie Środowiska organizacja procesu dofinansowania zadań ze środków rezerwy celowej poz. 59 nie zapewniała jego sprawnego funkcjonowania. Pomimo że wydatki ze środków tej rezerwy celowej zwiększają w każdym roku o ponad 50% limit wydatków dla części 22 – Gospodarka wodna i 41 – Środowisko, a liczba zmian na listach zadań w badanym okresie wyniosła 570, to żadna komórka organizacyjna MŚ w analizach ryzyka nie zidentyfikowała ryzyka w badanym obszarze. W konsekwencji nie przeprowadzono audytu procesu finansowania zadań pjb poprzez tę rezerwę celową. Tym samym Minister Środowiska pozbawił się istotnego wsparcia w realizacji celów i zadań w obszarze objętym kontrolą NIK, jaką zapewnia audyt wewnętrzny poprzez niezależną i obiektywną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze.

W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych proces dofinansowania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, realizowanych przez podległe pjb przebiegał sprawnie. Należy jednak zwrócić uwagę, że Minister Spraw Wewnętrznych koordynował realizację mniejszej o ok. 80% liczby zadań w porównaniu do Ministra Środowiska. Oznacza to, że przy tym sposobie finansowania zadań pjb poprzez rezerwę celową poz. 59 lepiej radzą sobie dysponenci koordynujący realizację niewielkiej liczby zadań.

Objęte kontrolą państwowe jednostki budżetowe, bezpośrednio realizujące zadania finansowane poprzez rezerwę celową poz. 59, wykonywały je zgodnie z warunkami umów zawartych z funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Niemniej jednak warunki realizacji ww. zadań były wielokrotnie zmieniane. Zmianami w kontrolowanych jednostkach objęte było średnio ok. 50% zawartych z funduszami umów. Wystąpiły także przypadki wprowadzania kilku zmian do jednej umowy w trakcie jej obowiązywania.

Jakkolwiek jednostki na ogół były przygotowane do wykonywania zaplanowanych zadań, to jednak konieczność wprowadzania zmian do zawartych umów z funduszami wskazywała, że m.in. oszacowanie kosztów zadań było nieadekwatne do cen proponowanych przez oferentów. Poza tym, przy planowaniu terminów realizacji zadań, nie zawsze uwzględniano czas niezbędny na uzyskanie decyzji administracyjnych warunkujących rozpoczęcie wykonywania zadania. W czterech pjb (50% objętych kontrolą) stwierdzono zaciągnięcie zobowiązań na łączną kwotę 47.692 tys. zł bez posiadania decyzji o zapewnieniu finansowania, jak również bez zabezpieczenia środków w planie finansowym. Było to niezgodne z art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

NIK stwierdziła także, że Minister Finansów wydawał decyzje o uruchomieniu środków z rezerwy celowej poz. 59, a Minister Środowiska realizował na tej podstawie wydatki na opłacenie składek do organizacji międzynarodowych, tj. na zadanie które nie mieści się w, określonym art. 400a ustawy – Prawo ochrony środowiska, katalogu zadań możliwych do sfinansowania z ww. rezerwy celowej.

2.2 Synteza wyników kontroli

2.2.1. W procesie uzgadniania list zadań pjb zakwalifikowanych do dofinansowania poprzez rezerwę celową poz. 59 oraz dokonywania zmian w tych listach, zarówno w NFOŚiGW, jak i w Ministerstwie Środowiska wystąpiły przypadki niedotrzymywania, zastrzeżonych określonymi przez te jednostki procedurami kontroli zarządczej, terminów wykonywania poszczególnych działań. Katalog zmian w listach zadań, podlegających uzgodnieniu z Ministrem Środowiska, był szczegółowy. Skutkiem tej szczegółowości była bardzo duża liczba zmian w listach zadań – 570 zmian w listach w okresie objętym kontrolą.

2.2.2. W Narodowym Funduszu czas oczekiwania na zawarcie umowy, liczony od wpływu pierwszej wersji wniosku, wyniósł w okresie objętym kontrolą od 12 do 501 dni, a średni czas oczekiwania na zawarcie umowy, liczony od ostatniej wersji wniosku, wyniósł: w 2013 r. 78 dni; w 2014 r. 108 dni.

2.2.3. Minister Środowiska założył, że otrzymanie decyzji Ministra Finansów o uruchomieniu środków z rezerwy celowej poz. 59 powinno nastąpić w terminie 60 dni od daty złożenia wniosku przez państwową jednostkę budżetową. Termin ten uwzględniał weryfikację wniosków przez NFOŚiGW, Ministerstwo Środowiska i Ministerstwo Finansów. Natomiast tylko w samym Ministerstwie Środowiska proces weryfikacji wniosków o uruchomienie środków trwał do 59 dni, co oznacza że ustalone w MŚ mechanizmy kontroli zarządczej nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia opóźnień w procesie weryfikacji wniosków.

Natomiast w Ministerstwie Finansów weryfikacja wniosków trwała od 75 do nawet 131 dni. Dotyczyło to w szczególności sytuacji gdy Minister Finansów żądał dodatkowych wyjaśnień, co do zgodności z Ramową Dyrektywą Wodną zadań objętych wnioskami MŚ, a prowadzenie korespondencji z Ministrem Środowiska pomiędzy kolejnymi etapami weryfikacji trwało od 20 do 40 dni. W NFOŚiGW w obowiązujących procedurach kontroli zarządczej nie określono terminu na weryfikację wniosków o zapewnienie finansowania. W związku z tym wystąpiły przypadki, że ten rodzaj wniosków był procedowany nawet do 76 dni. W odniesieniu do wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59 termin określony w procedurach był dotrzymywany.

2.2.4. W latach 2013–2014 (I półrocze) w Ministerstwie Środowiska poniesiono wydatki na opłacenie składek do organizacji międzynarodowych w łącznej kwocie 58.739,5 tys. zł, których

źródłem finansowania były środki ujęte w rezerwie celowej poz. 59. Składki do organizacji międzynarodowych, w ocenie NIK, nie mieszczą się w katalogu zadań możliwych do sfinansowania ze środków ww. rezerwy celowej.

2.2.5. Minister Środowiska nie ustalił mechanizmów weryfikacji składanych przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej wniosków o zwrot nadpłat związanych z rozliczeniem zadań realizowanych przez pjb podległe dysponentowi innemu niż Minister Środowiska. W Ministerstwie Finansów nie prowadzono ewidencji umożliwiającej ustalenie stanu nadpłat podlegających zwrotowi do ww. funduszy. Minister Finansów nie podjął również żadnych działań w celu rozstrzygnięcia kwestii ewentualnych odsetek od pozostających na rachunku budżetu państwa środków przekazanych przez fundusze, a niewykorzystanych przez pjb na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

2.2.6. W Ministerstwie Finansów nie ustalono zasad rachunkowości, w tym zakładowego planu kont dla prowadzenia ksiąg rachunkowych na poziomie budżetu państwa, co pozostawało w sprzeczności z postanowieniami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸ jak i rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁹ (zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie szczególnych zasad rachunkowości”).

2.2.7. Objęte kontrolą pjb na dofinansowanie zadań poprzez rezerwę celową poz. 59, których realizacja planowana była w badanym okresie, złożyły, do właściwych funduszy, łącznie 276 wniosków, spośród których 83% zostało pozytywnie zweryfikowanych. Wystąpiły przypadki odrzucenia wniosków ze względu na negatywną ocenę formalną m.in. z powodu złożenia ich po wyznaczonym przez NFOŚiGW terminie.

2.2.8. Kontrolowane pjb na potrzeby składania wniosków o dofinansowanie szacowały najczęściej koszty na podstawie doświadczeń z lat ubiegłych lub prac o podobnym charakterze. Po przeprowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych uzyskiwano często ceny nawet do ok. 80% niższe, co wskazuje, że pierwotne szacunki były mało precyzyjne. Zmiany wartości dofinansowania były jedną z przyczyn dokonywania zmian w umowach.

2.2.9. W czterech jednostkach stwierdzono naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁰, poprzez zaciągnięcie zobowiązań bez upoważnienia, tj. bez posiadania decyzji o zapewnieniu finansowania, jak również bez zabezpieczenia środków w planie finansowym jednostki.

2.2.10. Długi czas oczekiwania przez kontrolowane pjb na otrzymanie decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania lub o uruchomieniu środków (w skrajnych przypadkach do ponad czterech miesięcy) zagrażał kontynuowaniu wykonywania poszczególnych etapów zadań. W przypadku Liceum Plastycznego w Nałęczowie przedłużający się termin uruchomienia środków spowolnił tempo prac budowlanych, co w konsekwencji spowodowało opóźnienie o tydzień rozpoczęcia roku szkolnego.

⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 330 z późn. zm.

⁹ Dz.U. z 2013 r., poz. 289.

¹⁰ Dz.U. z 2013 r., poz. 168.

2.2.11. W Ministerstwie Środowiska nie planowano i nie przeprowadzano żadnych kontroli ani zadań audytowych w obszarze objętym kontrolą, pomimo że w resorcie środowiska realizowane jest najwięcej zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Natomiast podejmowane przez Ministra Środowiska próby usprawnienia procesu realizacji zadań finansowanych poprzez rezerwę celową poz. 59 nie przyniosły oczekiwanych efektów. Minister Środowiska nie posiadał także pełnej wiedzy o stanie realizacji zadań związanych z gospodarką wodną.

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Zdaniem NIK, w zakresie ochrony środowiska, a w szczególności gospodarki wodnej występują znaczne potrzeby, na zaspokojenie których mogą być wykorzystane środki finansowe jakimi dysponują fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Zdecydowana większość zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej planowana jest do realizacji przez państwowe jednostki budżetowe, w tym jednostki funkcjonujące w działach kierowanych przez Ministra Środowiska. Proces wykonywania tych zadań jest procesem dynamicznym, wymagającym podejmowania szybkich decyzji w celu maksymalizacji osiągniętego efektu z danych nakładów. Dodatkowo, szczególnie w przypadku projektów inwestycyjnych związanych z gospodarką wodną termin ich realizacji podlega ograniczeniom związanym z warunkami atmosferycznymi, a także m.in. okresami lęgowymi ptaków. Natomiast zmieniona od 2011 r. ścieżka finansowania ww. zadań pjb poprzez rezerwę celową poz. 59 spowodowała, że obecna procedura uzyskania dofinansowania nie daje gwarancji sprawnej realizacji zadań. W rozporządzeniu w sprawie gospodarki finansowej funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej zostały zawarte ogólne ramy finansowania zadań pjb. O ile określone w tym rozporządzeniu regulacje nie wydają się bardzo skomplikowane, to już w połączeniu z procedurami kontroli zarządczej, określonymi przez poszczególnych uczestników procesu finansowania zadań pjb, uzyskanie dofinansowania stało się czasochłonne i skomplikowane. Sfinalizowanie procesu dofinansowania zadań pjb poprzez uzyskanie decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania lub o uruchomieniu środków z rezerwy celowej poz. 59 poprzedzone jest wieloetapową procedurą, w której udział bierze właściwy fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej, właściwy dysponent części budżetu państwa i Minister Finansów. W związku z tym szczególnego znaczenia nabierać powinno dążenie do sprawnego procedowania, dobrej współpracy poszczególnych ogniw decyzyjnych w tym procesie, maksymalnego skrócenia czasu wykonywania czynności, czy nawet określenia granicznych terminów obligujących poszczególnych decydentów. Należy podkreślić, że próbę taką podjął Minister Środowiska już w 2011 r. proponując zawarcie trójstronnego porozumienia (NFOŚiGW, MŚ i MF), którego projekt mógł posłużyć do wypracowania szczegółowych zasad współpracy w tym obszarze. Niestety inicjatywa ta nie została zaakceptowana przez przedstawiciela Ministerstwa Finansów. NIK zwraca uwagę, że brak ustalonych zasad współpracy pomiędzy poszczególnymi ogniwami decyzyjnymi powoduje powielanie się czynności kontrolnych m. in. w zakresie weryfikacji wniosków pjb.

Nie bez znaczenia jest fakt, że niektóre etapy procesu uzyskania dofinansowania przez pjb zostały nadmiernie sformalizowane w poszczególnych jednostkach uczestniczących w przyznaniu dofinansowania. Dotyczy to m.in. ustalonego przez Ministra Środowiska katalogu zmian warunków realizacji zadań, które powodują konieczność dokonywania zmian w listach zadań i ich ponownego uzgadniania pomiędzy dysponentem części a właściwym funduszem. Czas w jakim uzgadniano te zmiany powodował w wielu przypadkach, że w dacie podjęcia decyzji o ich zatwierdzeniu wnioskowana zmiana stawała się nieaktualna. To ponownie wprawiało maszynę

uzgadniania w ruch. Podobne skutki miał czas długiego procedowania wniosków w Ministerstwie Finansów. Termin w jakim otrzymywano decyzje Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania lub o uruchomieniu środków (nawet po kilku miesiącach) w wielu przypadkach uniemożliwiało przeprowadzenie w danym roku postępowań o udzielenie zamówień publicznych. W związku z tym, że niewykorzystane środki z końcem roku wygasły, w następnym roku trzeba było procedurę rozpoczynać od początku. Biorąc powyższe pod uwagę można stwierdzić, że proces uzyskania przez pjb dofinansowania na zadania z zakresu gospodarki wodnej i ochrony środowiska na niektórych etapach ociera się o granice absurdu.

Na nadmierne rozbudowanie i czasochłonność procedury finansowania zadań poprzez rezerwę celową poz. 59 wskazywały zarówno fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, jak i pjb realizujące zadania. Nie można pominąć ustaleń kontroli, że przyczyny dokonywania zmian warunków umów, zawartych z funduszami, w wielu przypadkach leżały po stronie pjb. Niemniej jednak należy zwrócić uwagę, że gdyby jednostki przedmiotowe zmiany uzgadniały tylko z właściwymi funduszami, z którymi podpisały umowy, proces ten przebiegałby sprawniej. Nie bez znaczenia jest fakt, że podstawą uzyskania przez pjb dofinansowania na realizację zadań jest stosowna umowa cywilnoprawna zawarta z właściwym funduszem. Również na podstawie tych umów fundusze sprawują kontrolę nad prawidłowym wykorzystaniem środków, co wynika z § 11 ust. 7 pkt 2 lit. b rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej funduszy.

Dlatego też w ocenie NIK poważnej analizy wymaga zasadność utrzymywania sztucznego tworu, jakim jest finansowanie realizowanych przez pjb zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej poprzez rezerwę celową poz. 59, tworzoną de facto ze środków pozabudżetowych. Wprowadzenie do ustawy – Prawo ochrony środowiska przepisów sankcjonujących funkcjonowanie tej rezerwy celowej wynikało z faktu, że dotychczasowe przepisy ustawy o finansach publicznych uniemożliwiały pjb bezpośrednie korzystanie ze środków funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W ocenie NIK, zamiast nowelizowania przepisów ww. ustawy należało przeprowadzić analizę, czy nie lepszym i bardziej logicznym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie do ustawy o finansach publicznych stosownych zapisów umożliwiających pjb pokrywanie wydatków na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie tylko z budżetu państwa. Takie rozwiązanie byłoby całkiem zasadne, skoro budżetu państwa nie stać na finansowanie przedmiotowych zadań.

Przyjmując, że obecnie obowiązujący wariant finansowania realizowanych przez pjb zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej zostanie utrzymany, to zdaniem NIK należy powrócić do inicjatywy zgłoszonej przez Ministra Środowiska, tj. zawarcia porozumienia. Dokument ten powinien określać terminy poszczególnych działań wszystkich uczestników procesu dofinansowania zadań pjb poprzez rezerwę celową poz. 59, od których sprawności działania zależy uzyskanie przez pjb środków na realizację ww. zadań, tj. funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, dysponentów części budżetowych i Ministra Finansów. Znacznym uproszczeniem dla pjb byłoby zapewne podjęcie decyzji o wykorzystaniu, dla środków zgromadzonych w rezerwie celowej poz. 59, określonej w ustawie o finansach publicznych instytucji środków niewygasających. Przy zastosowaniu takiego rozwiązania pjb mogłyby szybciej uzyskiwać niezbędne środki na kontynuowanie realizacji zadań w pierwszych miesiącach następnego roku budżetowego. Pozostanie przy obecnie obowiązującej ścieżce finansowania realizowanych przez pjb zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, wymaga także jednoznacznego rozstrzygnięcia kwestii ewentualnych odsetek od środków niewykorzystanych przez pjb, a pozostających

na rachunku dochodów budżetu państwa, w tym ich wysokości i terminu od którego byłyby naliczane.

Biorąc powyższe pod uwagę, niezbędne jest zdaniem NIK, poza realizacją wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, podjęcie działań przez:

- Ministra Finansów, Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Ministra Środowiska w zakresie:
 - ♦ opracowania i wdrożenia modelu porozumienia w celu usprawnienia procesu finansowania zadań pjb poprzez rezerwę celową, z wykorzystaniem instytucji środków niewygasających, albo, co byłoby najlepszym rozwiązaniem
 - ♦ rozważenia podjęcia inicjatywy legislacyjnej umożliwiającej pjb finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków pozabudżetowych, bez utrzymywania fikcji finansowania tych zadań z budżetu państwa.
- Ministra Finansów w zakresie zainicjowania procesu legislacyjnego w celu uregulowania kwestii naliczania odsetek od pozostających na rachunku dochodów budżetu państwa niewykorzystanych środków, przekazanych uprzednio przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej na utworzenie rezerwy celowej poz. 59.

3 WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Ze środków funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej korzystają m.in. pjb. Do końca 2010 r. środki funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej na realizację ww. zadań przekazywane były bezpośrednio na rachunki pjb. Uzasadnieniem zmiany ścieżki finansowania realizowanych przez pjb zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej była interpretacja, iż dotychczasowa procedura przekazywania środków przez ww. fundusze na rachunki pjb pozostawała w sprzeczności z art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z przedmiotowym przepisem jednostki budżetowe pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W związku z tym środki funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, przeznaczone na dofinansowanie zadań realizowanych przez pjb, stały się od 2011 r. dochodami budżetu państwa. Na podstawie art. 410c ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska z uzyskanych z ww. tytułu dochodów tworzona jest w budżecie państwa rezerwa celowa poz. 59 „dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej”. Środki z tej rezerwy uruchamiane są przez Ministra Finansów po zawarciu przez pjb umów z odpowiednimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej według procedury określonej rozporządzeniem w sprawie gospodarki finansowej funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Zmiana od 2011 r. procedury udzielania dofinansowania zadań z zakresu ochrony i gospodarki wodnej, realizowanych przez pjb spowodowała, że w procesie prowadzącym do uzyskania środków przez pjb uczestniczy kilka jednostek decyzyjnych, tj. NFOŚiGW (lub wfośigw), właściwy dysponent części budżetu państwa, Ministerstwo Środowiska i Ministerstwo Finansów. Dodatkowo włączenie środków na dofinansowanie ww. zadań do budżetu państwa spowodowało, że zgodnie z zasadą roczności budżetu państwa niewykorzystane środki w danym roku budżetowym wygasają i podlegają zwrotowi na rachunek budżetu państwa.

Proces uzyskania przez pjb dofinansowania na realizację przedmiotowych zadań rozpoczyna się w pierwszych miesiącach roku poprzedzającego rok rozpoczęcia wykonywania planowanych zadań, poprzez złożenie do właściwego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej wniosku o dofinansowanie. Wnioski te podlegają ocenie formalnej i ekologiczno-technicznej. Pozytywnie zweryfikowane wnioski stanowią podstawę do opracowania przez poszczególne fundusze projektów list zadań zakwalifikowanych do dofinansowania. Listy zadań są następnie uzgadniane z dysponentami części budżetowych, którym podlegają pjb aplikujące o dofinansowanie. W terminie wynikającym z prac nad projektem ustawy budżetowej Minister Środowiska, na podstawie danych uzyskanych z Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy, przekazuje Ministrowi Finansów zbiorczą informację o kwocie środków zabezpieczonych w budżetach funduszy na planowane do realizacji przez pjb zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Na tej podstawie w budżecie państwa tworzona jest rezerwa celowa poz. 59.

Z pjb, których projekty zostały umieszczone na liście zadań zakwalifikowanych do dofinansowania, odpowiednie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej podpisują umowy. Po zawarciu przedmiotowych umów pjb mogą występować z wnioskiem o zapewnienie finansowania lub wnioskiem o dokonanie zmian z budżecie państwa (zwanym dalej „wnioskiem o uruchomienie środków z rezerwy celowej”). Każdy wniosek podlega akceptacji przez właściwy fundusz i po jej uzyskaniu przekazywany jest do dysponenta części budżetowej, któremu podlega dany wnioskodawca. Z kolei dysponent części budżetowej, na podstawie zaakceptowanego wniosku,

występuje do Ministra Finansów o uruchomienie środków z rezerwy celowej. Jednocześnie właściwe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej przekazują na rachunek dochodów budżetowych Ministra Środowiska środki w kwocie odpowiadającej wartości kwot wynikających z zaakceptowanych wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej. Następnie środki te są przekazywane na rachunek dochodów budżetu państwa. Minister Finansów jest także informowany przez właściwy fundusz, na realizację jakich zadań zostały przekazane środki tworzące rezerwę celową poz. 59. Minister Finansów, posiadając informację o przekazaniu środków na określone zadanie i wniosek dysponenta stosownej części budżetowej, wydaje decyzję o uruchomieniu środków z rezerwy celowej. Na podstawie tej decyzji dysponent części budżetowej zwiększa plan finansowy pjb, realizującej określone zadanie z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Procedura jaką pjb muszą wypełnić w celu uruchomienia środków z rezerwy celowej poz. 59 zdecydowanie skraca czas jaki pozostaje tym podmiotom, związanym rokiem budżetowym, na wykonanie planowanych zadań. Ponadto wszelkie zmiany dotyczące zakresu i sposobu realizacji lub rezygnacji z wykonywania zadań ujętych w zatwierdzonych listach wymagają zmiany listy zadań zakwalifikowanych do dofinansowania. Zmiany tych list muszą być także uzgadniane przez właściwe fundusze z dysponentami części, którym podlegają pjb wnioskujące o zmianę.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Planowanie środków na dofinansowanie zadań państwowych jednostek budżetowych z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej z uwzględnieniem organizacji procesu tworzenia i uzgadniania list zadań zakwalifikowanych do dofinansowania oraz zawierania umów

3.2.1.1. Planowanie środków

Minister Środowiska, wypełniając obowiązek wynikający z § 11 ust. 4 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w terminach wynikających z prac nad projektem ustawy budżetowej na poszczególne lata 2013 i 2014 przekazał Ministrowi Finansów zbiorcze informacje o kwocie środków planowanych przez właściwe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Kwota środków na utworzenie rezerwy celowej poz. 59 została ustalona na podstawie danych przekazanych przez Narodowy Fundusz i wojewódzkie fundusze.

Na 2013 r. zgłoszona została kwota 593.868 tys. zł, z tego 512.327 tys. zł ze środków NFOŚiGW (86,3% kwoty ogółem) oraz 81.541 tys. zł ze środków wfośigw (13,7% kwoty ogółem).

Na 2014 r. Minister Środowiska zgłosił kwotę 828.364 tys. zł, z tego 744.126 tys. zł ze środków Narodowego Funduszu (89,8% kwoty ogółem) oraz 84.238 tys. zł ze środków wfośigw (10,2% kwoty ogółem). W porównaniu do 2013 r. planowana do ujęcia w rezerwie celowej poz. 59 na 2014 r. kwota środków właściwych funduszy wzrosła o 38,8% (230.546 tys. zł).

Według zatwierdzonych przez Ministra Środowiska list zadań (tzw. pierwotnych) na rok 2013 kwota przeznaczona na dofinansowanie zadań pjb, dla których dysponentem części był Minister Środowiska wyniosła ogółem 398.470,2 tys. zł, z tego z NFOŚiGW 374.993,4 tys. zł, a z wfośigw 23.476,8 tys. zł.

Z kolei na rok 2014 zaplanowano ogółem kwotę 401.676,2 tys. zł, z tego z NFOŚiGW 385.618,0 tys. zł, a z wfośigw 16.058,2 tys. zł.

W ustawach budżetowych na rok 2013 oraz na rok 2014 w ramach rezerwy celowej poz. 59 – dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej zostały ujęte kwoty zgłoszone przez Ministra Środowiska.

3.2.1.2. Proces tworzenia i uzgadniania list zadań zakwalifikowanych do dofinansowania

Ustalanie list zadań, zakwalifikowanych do dofinansowania poprzez rezerwę celową poz. 59, poprzedzone jest naborem wniosków składanych przez państwowe jednostki budżetowe do NFOŚiGW oraz wfośigw¹¹.

W NFOŚiGW, tj. jednostce przekazującej do budżetu państwa ponad 80% środków na utworzenie rezerwy celowej poz. 59, sposób naboru, rozpatrywania wniosków a następnie tworzenia i uzgadniania list zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej planowanych do realizacji przez pjb został określony w procedurze „Rozpatrywanie wniosków o przekazanie środków na realizację zadań państwowych jednostek budżetowych od 2012 r.”¹² (zwanej dalej „Procedurą”). W dokumencie tym określono m.in. terminy:

- składania wniosków przez kierowników pjb o przekazanie środków (tj. wniosków o dofinansowanie zadania) – do 31 stycznia każdego roku poprzedzającego rok budżetowy (w 2012 r. termin ten został wydłużony do 10 lutego, a w 2013 r. do 15 lutego);
- zatwierdzenia przez Zarząd NFOŚiGW list zadań do dofinansowania – do 10 kwietnia każdego roku (w 2013 r. termin ten został przesunięty na 25 kwietnia);
- przekazania do właściwych dysponentów części budżetowych projektów list zadań zakwalifikowanych do dofinansowania – do trzech dni (roboczych) od zatwierdzenia list;
- przekazanie przez dysponentów części budżetowych zaakceptowanych list zadań – do 30 kwietnia każdego roku (w 2013 r. termin został przesunięty na 15 maja).

W ramach naboru wniosków na dofinansowanie w/od 2013 r. zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, pjb złożyły łącznie 416 wniosków, w tym 351 wniosków pełnych (dla nowych zadań) oraz 65 wniosków uproszczonych (dla zadań kontynuowanych). Całkowita wartość zadań objętych wnioskami (w tym wieloletnich) wynosiła 2.103.757,2 tys. zł, a łączna kwota wnioskowanego dofinansowania 1.778.462,8 tys. zł. W trakcie weryfikacji odrzucono 79 wniosków pełnych, w tym 59 z powodu negatywnej oceny formalnej. Poza tym 19 wniosków wycofali wnioskodawcy. Pozytywnie zostało zweryfikowanych 318 wniosków – 253 pełnych oraz 65 uproszczonych, a zadania ujęte we wnioskach zostały umieszczone w projektach list zadań. Wnioskowana wartość dofinansowania wyniosła 1.228.867,2 tys. zł, przy całkowitej wartości zadań 1.555.963,3 tys. zł.

Uzgodnienia list zadań zakwalifikowanych do dofinansowania w 2013 r. prowadzone były w 11 dziedzinach, łącznie z 47 dysponentami części budżetowych. Liczba list pierwotnych wyniosła 46, z tego 26 list z ośmiu dziedzin (*LIFE+*, *Ochrona ziemi*, *Górnictwo*, *Geologia*, *Ochrona przyrody i krajobrazu*, *Nadzwyczajne zagrożenia*, *Monitoring środowiska*, *Gospodarka wodna*) zostało zatwierdzonych przez Zarząd NFOŚiGW w okresie od dnia 22 lutego 2012 r. do dnia 4 kwietnia 2012 r., a dwie listy w dziedzinach *Edukacja ekologiczna* oraz *Ekspertyzy i prace naukowo-badawcze* zostały zatwierdzone odpowiednio 18 i 26 kwietnia 2012 r. Natomiast listy zadań z dziedziny

¹¹ § 11 ust. 2 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

¹² Zatwierdzonej uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr B/5/1/2011 z dnia 2 lutego 2011 r. zmienioną decyzjami Dyrektora Biura z dnia 4 kwietnia 2011 r.; 26 sierpnia 2011 r.; 16 listopada 2011 r. i 12 grudnia 2011 r.).

Ochrona klimatu i atmosfery dla 18 dysponentów, zostały zatwierdzone dopiero w dniu 4 i 25 lipca 2012 r., tj. po terminie określonym w Procedurze odpowiednio o 70 i 91 dni.

- ♦ Nabór wniosków w dziedzinie *Ochrona klimatu i atmosfery* realizowany był w ramach programu priorytetowego „System zielonych inwestycji (GIS-Green Investment Scheme) Część 5) Zarządzanie energią w budynkach wybranych podmiotów sektora finansów publicznych”. Ocena wniosków złożonych w ramach tego programu przeprowadzana była przez dwie firmy zewnętrzne wybrane w drodze postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, z którymi zawarto umowy dopiero w lutym i marcu 2012 r. Termin zawarcia ww. umów i duża liczba wniosków do oceny (106), a także konieczność prowadzenia konsultacji z firmami oceniającymi wnioski i wnioskodawcami uniemożliwiły dotrzymanie terminu określonego w Procedurze na zatwierdzenie list, tj. 10 kwietnia 2012 r.

W ocenie NIK późne rozstrzygnięcie postępowania przetargowego na wybór wykonawców oceniających wnioski oraz opóźnienia w komunikacji pomiędzy NFOŚiGW a tymi wykonawcami i wnioskodawcami świadczą o nieprzygotowaniu organizacyjnym Narodowego Funduszu do sprawnego przeprowadzenia ww. projektu.

Listy zadań zatwierdzonych do dofinansowania na 2013 r. były zmieniane. I tak: dla 15 list wprowadzono jedną aktualizację, dla ośmiu list wprowadzono dwie aktualizacje, w pozostałych przypadkach aktualizowano listy od trzech do 14 razy – najczęściej w dziedzinie *Gospodarka wodna* (14-krotnie) oraz *Ekspertyzy i prace naukowo-badawcze* (12-krotnie). Łącznie dokonano 110 zmian list zadań. Tylko do 10 list zadań w 2013 r. nie wprowadzano zmian.

Szczegółowym badaniem procesu uzgadniania list zadań do dofinansowania w 2013 r. objęto 10 list dotyczących siedmiu dziedzin i sześciu dysponentów oraz dwie ostatnie zmiany do tych list. Ustalono, że:

- ♦ Minister Środowiska odpowiedzi w sprawie czterech list zadań przekazał w terminie od 46 do 51 dni. Pozostali dysponenti (w zakresie sześciu list zadań) – Minister Spraw Wewnętrznych, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Prezes Wyższego Urzędu Górniczego, Wojewoda Dolnośląski oraz Wojewoda Kujawsko-Pomorski, przekazali swoje odpowiedzi w terminie od dwóch do 15 dni. Do pięciu list zadań zgłoszono uwagi, które zostały uzgodnione w terminie od dwóch do 86 dni. Łączny czas uzgodnienia badanych list, liczony od wyznaczonego terminu składania wniosków o dofinansowanie zadań pjb (10 lutego 2012 r.), wynosił od 52 do 90 dni (jeżeli nie było zgłoszonych uwag), oraz od 107 do 138 dni (jeżeli były zgłoszone uwagi i listy wymagały uzgodnienia zmian);
- ♦ spośród 18 badanych zmian w listach zadań osiem (44,4%) dotyczyło przesunięcia terminów wykonania zadań z dziedziny *Gospodarka wodna*, spowodowanych długotrwałym oczekiwaniem na decyzje Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania;
- ♦ zmiany do list zadań z dziedziny *Monitoring środowiska* dla dwóch dysponentów części budżetowych (Wojewody Dolnośląskiego i Wojewody Kujawsko-Pomorskiego), zatwierdzone uchwałą Zarządu NFOŚiGW w sierpniu 2013 r., nie zostały przesłane do uzgodnień z ww. dysponentami, pomimo takiego wymogu określonego w tej uchwale. W Narodowym Funduszu wyjaśniono, że przedmiotowe zmiany list miały charakter porządkowy lub sankcjonowały wystąpienia dysponentów. Niemniej jednak, w ocenie NIK, nieprzeprowadzenie uzgodnień z właściwymi dysponentami części budżetowych było niezgodne z uchwałą Zarządu NFOŚiGW.

W ramach naboru wniosków na dofinansowanie w/od 2014 r. ww. zadań, umieszczanych w pierwotnych listach zadań, pjb złożyły łącznie 316 wniosków, w tym 179 wniosków pełnych (dla nowych zadań) oraz 137 wniosków uproszczonych (dla zadań kontynuowanych). Całkowita wartość zadań objętych wnioskami (w tym wieloletnich) wynosiła 5.189.857,7 tys. zł, a łączna kwota wnioskowanego dofinansowania 1.730.523,1 tys. zł. W trakcie weryfikacji odrzucono 54 wnioski pełne (negatywna ocena formalna), a z trzech wniosków zrezygnowali wnioskodawcy. Pozytywnie zostało zweryfikowanych 311 wniosków¹³ – 173 pełne oraz 138 uproszczonych, a zadania ujęte we wnioskach zostały umieszczone w projektach list zadań. Wnioskowana wartość dofinansowania wyniosła 1.387.189,3 tys. zł, przy całkowitej wartości zadań 2.919.684,3 tys. zł.

Uzgodnienia list zadań, zakwalifikowanych do dofinansowania w 2014 r., prowadzone były w 11 dziedzinach, łącznie z 41 dysponentami części budżetowych. Liczba list pierwotnych wyniosła 39, w tym 16 dotyczących dziedziny *Ochrony klimatu i atmosfery*, w ramach programu „System zielonych inwestycji (GIS – Green Investment Scheme)”. Wszystkie projekty list (nie licząc *Programu GIS*) zatwierdzono do dnia 25 kwietnia 2013 r., tj. w terminie określonym w *Procedurze*. Listy dotyczące *Programu GIS* zostały zatwierdzone w okresie od 28 czerwca 2013 r. do 29 sierpnia 2013 r. Opóźnienie w zatwierdzeniu przedmiotowych list spowodowane było przesunięciem zaplanowanych do dofinansowania w 2013 r. zadań w ramach tego programu, na rok 2014 (szczegółowo przyczyny takiego stanu opisano na str. 20 niniejszej Informacji).

Listy zadań zatwierdzonych do dofinansowania na 2014 r. były zmieniane. I tak w I półroczu 2014 r.: dla 11 list wprowadzono jedną aktualizację, dla ośmiu list wprowadzono dwie aktualizacje, w pozostałych przypadkach aktualizowano listy od trzech do 29 razy – najwięcej w dziedzinie *Ekspertyzy i prace naukowo-badawcze* (29-krotnie) oraz *Gospodarka wodna* (12-krotnie). Łącznie dokonano 84 zmiany list zadań. Tylko do 16 list zadań nie wprowadzano zmian w ww. okresie.

Szczegółowym badaniem procesu uzgadniania list zadań do dofinansowania w 2014 r. objęto 10 list dotyczących siedmiu dziedzin i sześciu dysponentów oraz dwie ostatnie zmiany do tych list. Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości, poza przypadkami niedotrzymywania (od kilku do maksymalnie 49 dni) terminów wykonywania poszczególnych działań w zakresie obszaru związanego z tworzeniem i uzgadnianiem list zadań.

Należy podkreślić, że terminy wykonywania określonych działań w ww. obszarze zostały określone w ustalonych w NFOŚiGW procedurach kontroli zarządczej. Nieprzestrzeganie postanowień tych regulacji wewnętrznych oznacza, że funkcjonujące w systemie kontroli zarządczej mechanizmy nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia okoliczności, mających wpływ na prawidłowe i terminowe wykonanie określonych działań.

W Ministerstwie Środowiska proces uzgadniania list zadań, planowanych na dany rok do dofinansowania ze środków właściwych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (poprzez rezerwę celową poz. 59), nie został sformalizowany w ustalonych procedurach kontroli zarządczej. Jak wyjaśniono, w procesie uzgadniania list z NFOŚiGW stosowano procedury określone przez ten Fundusz. Przyjęte przez MŚ procedury Narodowego Funduszu nie były jednak przestrzegane. Ustalono bowiem, że graniczne terminy uzgodnienia list zadań na 2013 r. (30 kwietnia 2012 r.) oraz na 2014 r. (15 maja 2013 r.) zostały przekroczone:

¹³ Do ogólnej liczby pozytywnie zweryfikowanych wniosków wliczono 52 wnioski pjb zgłoszone do dofinansowania (z dziedzin *Ochrona klimatu i atmosfery* oraz *Górnictwo*) od 2013 r., wnioski te jednak zostały zatwierdzone do dofinansowania od 2014 r.

- ♦ dla list zadań na 2013 r. o 52 dni;
- ♦ dla list zadań na 2014 r. o 29 dni (w odniesieniu do dziedziny *Gospodarka wodna*); o 55 dni (w zakresie pozostałych dziedzin z wyłączeniem dziedziny *Ochrona klimatu i atmosfery* oraz *Edukacja ekologiczna*); o 124 dni (w zakresie dziedziny *Ochrona klimatu i atmosfery*); o 172 dni (w zakresie dziedziny *Edukacja ekologiczna*).

O ile na opóźnienie uzgodnienia list w zakresie dziedziny *Ochrona klimatu i atmosfery* oraz *Edukacja ekologiczna*, wpływ miał termin ich przekazania przez NFOŚiGW, to w odniesieniu do pozostałych list przekazanie ich w terminie późniejszym spowodowane było czynnikami leżącymi po stronie MŚ (przedłużające się uzgodnienia i opiniowanie list przez właściwe komórki organizacyjne MŚ).

W odniesieniu do podlegających uzgodnieniu list, przekazywanych przez wfośigw, wobec braku stosownych regulacji wewnętrznych przestrzeganie terminów ich uzgodnienia nie było możliwe do zweryfikowania. Ustalono jedynie, że uzgodnienie list z wfośigw zarówno na 2013 r. jak i na 2014 r. trwało od 28 do 75 dni, co w powiązaniu z określonym przez NFOŚiGW 20-dniowym terminem dla uzgadniania list wskazuje, na długotrwałość tego procesu.

W MŚ sformalizowano natomiast proces dokonywania zmian w uzgodnionych listach zadań¹⁴. W ustalonych w tym zakresie procedurach określono 30-dniowy termin na przedstawienie przez Ministra Środowiska stanowiska w odniesieniu do proponowanych, przez właściwe fundusze, zmian w listach. Wnioski funduszy o dokonanie zmian w listach przyjmowane były w każdym roku w czterech turach, z tym że zastrzeżono także możliwość procedowania zmian w listach zadań w trybie indywidualnym. Poza tym określono także katalog zmian w listach, których wprowadzenie podlegało uzgodnieniu z Ministrem Środowiska.

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą organizacja współpracy z NFOŚiGW oraz wfośigw w zakresie dokonywania zmian w uzgodnionych listach zadań, zakwalifikowanych do dofinansowania z rezerwy celowej poz. 59, odbywała się zgodnie z warunkami określonymi w opracowanych przez Ministra Środowiska procedurach. Stwierdzone uchybienia w zakresie przestrzegania terminów uzgodnienia zmian miały charakter incydentalny zaś czas, o który przekroczono terminy uzgodnień, marginalnie przekraczał terminy określone procedurą.

Katalog zmian w listach zadań podlegających uzgodnieniu z Ministrem Środowiska jest, w ocenie NIK, bardzo szczegółowy. Skutkiem tej szczegółowości jest duża liczba zmian w listach zadań.

W latach 2013–2014 (I połowa) wprowadzono łącznie 570 zmian w listach zadań zakwalifikowanych do dofinansowania ze środków wfośigw oraz NFOŚiGW, z tego:

- ♦ 355 zmian na listach zadań zakwalifikowanych do dofinansowania w 2013 r., z tego 277 zmian w listach finansowanych przez NFOŚiGW i 78 zmian w listach zadań finansowanych przez wfośigw;
- ♦ 215 zmian na listach zadań zakwalifikowanych do dofinansowania w 2014 r., z tego 167 zmian w listach zadań finansowanych przez NFOŚiGW i 48 zmian na listach zadań finansowanych przez wfośigw.

¹⁴ „Procedura dokonywania zmian w uzgodnionych listach zadań na 2012 rok przekazywanych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej dla których dysponentem części budżetowych jest Minister Środowiska” oraz „Procedura dokonywania zmian w uzgodnionych listach zadań na 2013 rok i lata kolejne przekazywanych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej dla których dysponentem części budżetowych jest Minister Środowiska”

W wymienionej wyżej liczbie zmian uwzględnione zostały zmiany wprowadzone na podstawie wniosków o zgodę na indywidualny tryb dokonania zmian. W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2014 r. – wpłynęło do MŚ 77 wniosków dla 295 zadań, w tym w 2013 r. – 28 wniosków dla 124 zadań, w 2014 r. – 48 wniosków dla 171 zadań.

Tym samym liczba zmian, dokonanych w trybie indywidualnym, stanowiła aż 51,5% ogólnej liczby zmian wprowadzonych do zadań, ujętych na listach zatwierdzonych do dofinansowania w latach 2013–2014.

Kwestia szczegółowości list była przedmiotem korespondencji pomiędzy NFOŚiGW a Ministerstwem Środowiska, prowadzonej od marca 2012 r. M.in. w lipcu 2012 r. NFOŚiGW przekazał propozycje uproszczeń procedury w zakresie akceptacji i zmiany listy zadań zakwalifikowanych do dofinansowania, tj. zmniejszenia szczegółowości list pjb, zmiany listy tylko w przypadku wykreślenia i wprowadzenia nowych zadań, a w przypadku innych zmian zastosowanie wymiany list, rezygnacji z kwartalnych zmian list na rzecz liczby zmian.

Przekazane w styczniu 2013 r. przez NFOŚiGW krytyczne uwagi do opracowanego przez MŚ projektu „*Procedury dokonywania zmian w uzgodnionych listach zadań na 2013 rok i lata kolejne przekazywanych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, dla których dysponentem jest Minister Środowiska*” nie zostały uwzględnione w zatwierdzonym przez Ministra Środowiska z dniem 1 marca 2013 r. ww. dokumencie.

W ocenie NIK, zasadnym jest ograniczenie w MŚ katalogu zmian podlegających uzgodnieniu z właściwymi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Jednocześnie biorąc pod uwagę liczbę zmian wprowadzonych w trybie indywidualnym, zdaniem NIK nie w pełni zasadne było ustalenie, w obowiązujących w MŚ procedurach, terminów składania wniosków o dokonanie zmian w czterech turach.

W toku kontroli przeprowadzonej w MŚ ustalono także, że nie weryfikowano uzasadnień wskazywanych przez podległe i nadzorowane przez Ministra Środowiska pjb we wnioskach o dokonanie zmiany. I tak w odniesieniu do:

- ♦ dziesięciu wniosków, ujętych m.in. na liście zmian z 22 listopada 2013 r., jako uzasadnienie wskazano długotrwałe oczekiwanie na decyzję Ministra Finansów, podczas gdy wnioski o zapewnienie finansowania dla ww. zadań zostały anulowane we wrześniu 2013 r. ze względu na błędy proceduralne;
- ♦ dwóch wniosków, ujętych w listach zmian na 2013 r., jako uzasadnienie również wskazano długotrwałe oczekiwanie na decyzje Ministra Finansów, podczas gdy wniosek o zapewnienie finansowania skierowany był do Ministra Finansów dopiero w 2014 r, i w konsekwencji decyzja o zapewnieniu finansowania została wydana w lutym 2014 r.

Powyższe wskazuje na brak należytej staranności w weryfikowaniu i ocenie podanych przyczyn zmian na listach zadań, a ponadto świadczy również o niewłaściwym funkcjonowaniu mechanizmów kontroli zarządczej w MŚ. Jeżeli ujmowane w listach zadań uzasadnienie zmiany ma charakter informacyjny, jak wskazał w wyjaśnieniach m.in. Podsekretarz Stanu w MŚ, to zdaniem NIK rzetelność tego uzasadnienia powinna być weryfikowana. Przedmiotowe informacje powinny bowiem zostać wykorzystane do zidentyfikowania obszarów współpracy wymagających usprawnienia oraz do monitorowania realizacji celów i zadań jednostki.

Wprowadzone w 2013 r. zmiany w zatwierdzonych na 2013 r. listach zadań dotyczyły m.in. zadań planowanych do realizacji w ramach programu priorytetowego „System zielonych inwestycji (GIS – Green Investment Scheme) część 5) Zarządzanie energią w budynkach wybranych podmiotów sektora finansów publicznych”. NFOŚiGW ograniczył bowiem o ponad 64% kwotę środków planowanych w 2013 r. na realizację zadań pjb w ramach ww. programu. W związku z tym na finansowanie od roku 2013 zadań w ramach ww. programu, Narodowy Fundusz podpisał z pjb tylko 28 umów. Dla 50 umów finansowanie zostało zabezpieczone od roku 2014.

Powyższe ograniczenie środków wynikało m.in. z podjęcia przez Ministra Środowiska decyzji o wprowadzeniu na listę zadań do dofinansowania na 2013 r. dwóch nowych zadań, związanych z: organizacją 19 sesji Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu wraz z 9 sesją Spotkań Stron Protokołu z Kioto i 34 sesją organów pomocniczych (zwanej dalej „Konferencją COP 19”) oraz finansowaniu składek do organizacji międzynarodowych, w tym z tytułu członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Europejskiej Agencji Kosmicznej.

Należy dodać, że składki do organizacji międzynarodowych zostały ujęte także w liście zadań na 2014 r. W związku z tym w okresie objętym kontrolą na ten cel zostały poniesione wydatki w łącznej kwocie 58.739,5 tys. zł, których źródłem finansowania były środki ujęte w ww. rezerwie celowej poz. 59, która zgodnie z art. 410c ustawy – Prawo ochrony Środowiska została utworzona na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez pjb.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli obowiązek opłacania składek do organizacji międzynarodowych wynika z członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w tych organizacjach i nie mieści się w katalogu zadań określonych w art. 400a ustawy – Prawo ochrony środowiska. Natomiast rezerwa celowa poz. 59 została utworzona w budżecie państwa ze środków funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej na finansowanie zadań wymienionych w ww. artykule. Katalogu zadań możliwych do sfinansowania poprzez rezerwę celową poz. 59 nie zmieniają również przepisy ustaw o budżecie, tj. art. 33 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej¹⁵ oraz art. 28 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej¹⁶. W ww. przepisach zostały ujęte środki NFOŚiGW na opłacenie składek z tytułu członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacjach międzynarodowych, w części przypadającej do sfinansowania przez ministra właściwego do spraw środowiska i ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej. NIK nie kwestionując zasadności wspierania ze środków NFOŚiGW regulowania ww. zobowiązań, zwraca jednak uwagę, iż dla tego typu zobowiązań należało ustalić inną ścieżkę finansowania.

W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych uzgadnianie list zadań do dofinansowania w 2013 r. i 2014 r., poprzez rezerwę celową poz. 59, realizowane było według procedur, w tym terminów stosowanych przez właściwe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Również szczegółowość list zadań określana była przez te fundusze.

W 2013 r. NFOŚiGW ograniczył uzgodniony według pierwotnych list zadań limit środków na dofinansowanie zadań z dziedziny *Ochrony klimatu i atmosfery* w ramach programu priorytetowego „System zielonych inwestycji (GIS – Green Investment Scheme)” z kwoty 84.999,4 tys. zł do kwoty 2.931,5 tys. zł. W związku z tym finansowanie 21 z 25 pierwotnie zatwierdzonych do dofinansowania w 2013 r. zadań przeniesiono na lata 2014–2015. Jakkolwiek dysponent

¹⁵ Dz.U. z 2012 r., poz. 1456 z późn. zm.

¹⁶ Dz.U. z 2013 r., poz. 1645.

części nie został poinformowany o przyczynach ograniczenia uzgodnionego wcześniej limitu, to wobec ustaleń kontroli, dokonanych w NFOŚiGW, należy wnosić, że spowodowane to było m.in. potrzebą zabezpieczenia środków na Konferencję COP 19 i opłacenie składek do organizacji międzynarodowych.

Proces uzgadniania z właściwymi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej list zadań lub zmian do tych list wynosił w okresie objętym kontrolą średnio od sześciu do siedmiu dni. W toku kontroli stwierdzono dwa przypadki kilkudniowego przekroczenia terminu wskazanego przez właściwe fundusze. Przyczyną opóźnienia był brak pełnych informacji przekazywanych do MSW z jednostek podległych. Fakt braku możliwości dotrzymania wyznaczonego terminu był sygnalizowany właściwym funduszom.

3.2.1.3. Zawieranie umów z państwowymi jednostkami budżetowymi

W Narodowym Funduszu na 2013 r., po przeprowadzonych w 2012 r. i 2013 r. zmianach na listach, związanych m.in. z rezygnacją z realizacji zadań, zaktualizowaniem wartości zadań i kwot dofinansowania zaplanowano do sfinansowania ogółem 257 zadań pjb¹⁷ z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W ramach ww. liczby zadań podpisano 186 umów na dofinansowanie w/od 2013 r. nowych zadań, z tego 83 umowy podpisano w roku poprzedzającym rok finansowania zadania, a 103 umowy w roku rozpoczęcia finansowania.

Na 2014 r., po wprowadzonych w 2013 r. i 2014 r. (I połowa) zmianach na listach, zaplanowano do sfinansowania ogółem 327 zadań pjb. W ramach tej liczby zadań podpisano 168 umów, z tego 140 umów w roku poprzedzającym rok finansowania zadania, a 28 umów w roku rozpoczęcia finansowania. Jak wyjaśniono podpisywanie umów w roku rozpoczęcia finansowania spowodowane było m.in. wydłużonym procesem uzgodnienia warunków dofinansowania zadań, a także stosowaną praktyką podpisywania umów po uzyskaniu w roku finansowania zadania lepszej znajomości zakresu i kosztów zadania.

W ustalonej w Narodowym Funduszu *Procedurze*¹⁸ określono terminy na przeprowadzenie kolejnych czynności w procesie procedowania wniosków, w tym: przeprowadzenie negocjacji warunków dofinansowania zadania – do 20 dni; udzielenie dofinansowania – do 10 dni od daty zakończenia negocjacji; zawarcie umowy – do 30 dni od wejścia w życie uchwały Zarządu NFOŚiGW o dofinansowaniu.

Średni czas oczekiwania przez pjb na przyznanie dofinansowania w 2013 r., liczony od wpływu pierwszej wersji wniosku (dla wniosków pełnych) wyniósł 255 dni – od 28 do 485 dni, a średni czas oczekiwania, liczony od ostatniej wersji wniosku – 51 dni. Średni czas oczekiwania na zawarcie umowy, liczony od wpływu pierwszej wersji wniosku (dla wniosków pełnych) wyniósł 282 dni – od 29 do 501 dni, a średni czas oczekiwania na zawarcie umowy, liczony od ostatniej wersji wniosku – 78 dni.

Średni czas oczekiwania przez pjb na przyznanie dofinansowania w 2014 r., liczony od wpływu pierwszej wersji wniosku (dla wniosków pełnych) wyniósł 157 dni – od 8 do 410 dni, a średni czas oczekiwania od ostatniej wersji wniosku – 87 dni. Średni czas na zawarcie umowy, liczony od wpływu pierwszej wersji wniosku (dla wniosków pełnych) wyniósł 180 dni – od 12 do 425 dni, a średni czas oczekiwania na zawarcie umowy od ostatniej wersji wniosku – 108 dni.

¹⁷ Podana liczba zadań uwzględnia finansowanie zadań kontynuowanych (wieloletnich) oraz zadań nowych, tj. zadań których realizacja rozpoczynała się od 2013 r.

¹⁸ W brzmieniu obowiązującym od 23 lipca 2013 r.

Kierownicy komórek organizacyjnych NFOŚiGW, w kwestii długiego okresu procedowania wniosków, wskazali m.in. że najbardziej czasochłonne były: etap uzgadniania listy zadań z dysponentem części budżetowej; proces negocjacji, który w przypadku znacznej liczby wniosków jest rozciągnięty w czasie oraz długi czas oczekiwania na złożenie wniosków skorygowanych, uwzględniających ustalenia negocjacyjne; procedura wprowadzania nowych wniosków na listę zadań w trybie jej zmian.

NIK zwraca jednak uwagę, że wystąpiły także przypadki długotrwałego procedowania wniosków z powodu przyczyn leżących po stronie Narodowego Funduszu. Jak ustalono bowiem w toku kontroli NIK, przeprowadzonej w Liceum Plastycznym w Nałęczowie oraz Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim, długi okres oczekiwania na ostateczne podpisanie umowy wynikał m.in. z długotrwałego procesu negocjacji, spowodowanego częstymi zmianami koordynatora lub zawieszeniem negocjacji z powodu choroby osoby wyznaczonej do ich prowadzenia (szczegółowy opis w ppkt 3.2.4.1. i 3.2.4.4. niniejszej Informacji).

Szczegółowe badanie procesu procedowania wniosków na wybranej próbie 21 pozytywnie zweryfikowanych wniosków wykazało, że w przypadku sześciu wniosków złożonych na dofinansowanie w 2013 r. w ramach programu priorytetowego „System zielonych inwestycji (GIS – Green Investment Scheme)” liczba dni od daty wpływu wniosku do zawarcia umowy z NFOŚiGW wyniosła od 357 do 462 dni. Związane to było z opisanymi w pkt 3.2.1.2 niniejszej Informacji zmianami w planie finansowym Narodowego Funduszu. W odniesieniu do pozostałych 15 badanych wniosków stwierdzono, że:

- ♦ w przypadku 13 wniosków negocjacje przeprowadzono w terminie od jednego do 42 dni, w tym spośród czterech wniosków procedowanych po 23 lipca 2013 r, tylko w przypadku dwóch dotrzymano 20-dniowego terminu przeprowadzenia negocjacji; w przypadku dwóch wniosków ze względu na czynniki leżące po stronie pjb negocjacje trwały 105 i 208 dni;
- ♦ w przypadku dziewięciu wniosków, dofinansowanie zostało przyznane w ciągu 10 dni od daty zakończenia negocjacji;
- ♦ w odniesieniu do 12 wniosków podpisanie umowy nastąpiło w terminie do 30 dni od daty przyznania dofinansowania, w pozostałych przypadkach termin ten został przekroczony do 12 dni.

W ocenie NIK, stwierdzone przypadki nieterminowych działań w procesie przyznawania dofinansowania na realizację przez pjb zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej oznaczają, że ustalone mechanizmy kontroli zarządczej nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w przedmiotowym obszarze.

3.2.2. Organizacja procesu i funkcjonowanie procedur uzyskania przez pjb decyzji o zapewnieniu finansowania lub o uruchomieniu środków z rezerwy celowej poz. 59

3.2.2.1. Składanie wniosków i wydawanie decyzji

W latach 2013–2014 r. (I półrocze,) według danych z systemu ewidencji wniosków w Ministerstwie Finansów, dysponenti części budżetowych złożyli:

- 311 wniosków o zapewnienie finansowania zadań, realizowanych przez pjb z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, z tego: w 2013 r. – 168 na kwotę 825.699,3 tys. zł oraz w I połowie 2014 r. – 143 na kwotę 378.330,8 tys. zł.
- 821 wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59, z tego: w 2013 r. – 568 na kwotę 552.686,7 tys. zł oraz w I połowie 2014 r. – 253 na kwotę 298.863,7 tys. zł.

Poza tym na podstawie wniosków dysponentów dokonywane były korekty wydanych wcześniej przez Ministra Finansów decyzji. Według danych MF w ww. okresie korygowano:

- 37 w 2013 r. oraz 32 w 2014 r. (I półrocze) decyzji o zapewnieniu finansowania;
- 160 w 2013 r. oraz 10 w 2014 r. (I półrocze) decyzji o uruchomieniu środków.

Należy jednak zwrócić uwagę, że ustalona liczba wniosków, jakie wpłynęły do Ministerstwa Finansów, w tym również wniosków o dokonanie korekty wcześniej wydanych decyzji nie jest kompletna, ponieważ stosowany w MF system ewidencji wniosków nie rejestruje liczby korekt do wydanych decyzji Ministra Finansów. Dlatego też na podstawie danych z tego systemu nie można było ustalić liczby decyzji, które były na wniosek dysponentów części budżetowych korygowane więcej niż jeden raz.

Według danych Ministerstwa Środowiska pjb funkcjonujące w działach kierowanych przez Ministra Środowiska złożyły następującą liczbę wniosków¹⁹:

- o zapewnienie finansowania zadań – 123²⁰ w 2013 r. oraz 134²¹ w 2014 r. (I półrocze),
- o uruchomienie środków – 496²² w 2013 r. oraz 118²³ w 2014 r. (I półrocze).

Według danych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, pjb funkcjonujące w działach kierowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych złożyły:

- w 2013 r. 17 wniosków o zapewnienie finansowania (w tym jeden wniosek korygujący decyzję Ministra Finansów) na łączną kwotę 26.561,4 tys. zł oraz 52 wnioski o uruchomienie środków na łączną kwotę 21.940,2 tys. zł i 12 wniosków korygujących decyzje Ministra Finansów,
- w I półroczu 2014 r. wpłynęło 11 wniosków o zapewnienie finansowania na łączną kwotę 76.197,8 tys. zł oraz 31 wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej na łączną kwotę 56.897,6 tys. zł.

W ramach kontroli Ministra Środowiska badaniem szczegółowym objęto 22 korekty²⁴. Przyczyny korekt były związane z: oczywistą pomyłką pisarską; wynikiem rozstrzygnięcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego; rezygnacją z realizacji zadania; przesunięciem między paragrafami lub zmianą klasyfikacji budżetowej; zmianą zakresu zadań; uzyskaniem oszczędności w toku realizacji zadania. Stwierdzono trzy przypadki (spośród 50 zbadanych wniosków), w których decyzja Ministra Finansów była korygowana więcej niż jeden raz.

¹⁹ Podane liczby uwzględniają również wnioski o dokonanie korekty decyzji wydanych przez Ministra Finansów.

²⁰ Łączna kwota wniosków (po korekcie) wyniosła 586.556.469 zł, a łączna liczba zadań objętych wnioskami – 102, w tym 79 finansowanych przez NFOŚiGW, a 23 przez wfośigw (dziewięć).

²¹ Łączna kwota wniosków (po korekcie) wyniosła 224.795.284 zł, a łączna liczba zadań objętych wnioskami – 129, w tym 109 finansowanych przez NFOŚiGW, 20 przez wfośigw (dziewięć).

²² Łączna kwota wniosków (po korekcie) wyniosła 378.082.300 zł, a łączna liczba zadań objętych wnioskami – 300, w tym 197 finansowanych przez NFOŚiGW, 103 przez wfośigw (16).

²³ Łączna kwota wniosków (po korekcie) wyniosła 103.306.013 zł, a łączna liczba zadań objętych wnioskami – 111, w tym 75 finansowanych przez NFOŚiGW, a 36 przez wfośigw (13).

²⁴ W tym: cztery korekty do decyzji wydanych na podstawie wniosków o zapewnienie finansowania oraz 18 korekt do decyzji wydanych na podstawie wniosków o uruchomienie środków.

3.2.2.2. Proces weryfikacji wniosków

W trzech z czterech jednostek, biorących udział w procesie weryfikacji wniosków (tj. w Ministerstwie Finansów, Ministerstwie Środowiska, NFOŚiGW), w dokumentacji stanowiącej procedury kontroli zarządczej nie w pełni sformalizowano organizację procesu weryfikacji wniosków.

W Ministerstwie Środowiska w procedurach dotyczących działań nadzorczych Ministra Środowiska wobec jednostek podległych lub nadzorowanych²⁵ nie wskazano wszystkich warunków, od spełnienia których, jak wyjaśnił Minister Środowiska, uzależniona jest weryfikacja wniosku, tj.: 1) otrzymania potwierdzonego przez właściwy fundusz prawidłowo wypełnionego wniosku jednostki budżetowej do rezerwy celowej, w tym jeśli jest wymagane wraz ze współakceptacją przez jednostkę nadzorującą (KZGW, GDOŚ); 2) wpłaty przez właściwy fundusz kwoty dofinansowania na rachunek dochodów Ministra Środowiska; 3) przesłania przez właściwy fundusz pisemnej informacji o przekazaniu dochodów wraz z podaniem podstawy prawnej dofinansowania zadania; 4) wprowadzenia przez pjb wniosku do rezerwy do systemu Trezor; 5) przekazania przez pjb, w zakresie zadań realizowanych w części 22 – Gospodarka wodna, pisemnego potwierdzenia zgodności zadania z Ramową Dyrektywą Wodną (obowiązek wprowadzony przez Ministerstwo Finansów w trakcie 2014 roku); 6) przekazania przez dysponenta części budżetowej środków otrzymanych z NFOŚiGW lub wfośigw na rachunek dochodów budżetu państwa w trybie i terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.

W dokumentacji stanowiącej procedury kontroli zarządczej wskazano jedynie, że komórka organizacyjna Ministerstwa Środowiska właściwa do spraw budżetu resortu zobowiązana jest m.in. do: weryfikacji wniosków z obowiązującą listą zadań oraz informacją o przekazaniu dochodów; wprowadzenia zmian do planu finansowego resortu w układzie tradycyjnym i zadaniowym, na podstawie decyzji Ministra Finansów oraz do przekazania kierownikowi jednostki informacji o dokonanych zmianach w planie finansowym.

Minister Środowiska wprowadził także zalecenie, aby w 2013 r. oraz 2014 r. wnioski o uruchomienie środków z rezerwy celowej były składane przez pjb do właściwych funduszy minimum 60 dni przed planowanym terminem płatności. W ocenie Ministra Środowiska ustalenie powyższego terminu pozwoliło jednostkom na odpowiednie planowanie harmonogramów realizacji zadań oraz określenie ryzyka związanego z czasem niezbędnym do uruchomienia środków na płatności dla wykonawców. Powyższy termin, zdaniem Ministra, jest realny do wykonania w przypadku prawidłowego opracowania przez pjb dokumentacji (zarówno w wersji papierowej, jak i elektronicznej), a korespondencja przepływa bez zbędnej zwłoki pomiędzy wszystkimi uczestnikami procedury wnioskowania.

Pomimo założeń Ministra Środowiska proces weryfikacji wniosków, od momentu złożenia wniosku przez pjb do właściwego funduszu do wydania decyzji przez Ministra Finansów, trwał ponad 60 dni.

²⁵ Wzór Działań nadzorczych Ministra Środowiska stanowi załącznik nr 1 do Wytocznych w sprawie zasad i trybu sprawowania nadzoru przez komórki organizacyjne Ministerstwa Środowiska nad jednostkami organizacyjnymi podległymi lub nadzorowanymi przez Ministra Środowiska (zatwierdzonych przez Ministra Środowiska we wrześniu 2013 r.). Dokonano analizy Działań nadzorczych Ministra Środowiska wobec Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska.

Bowiem tylko w Ministerstwie Środowiska proces weryfikacji wniosków trwał nawet do 59 dni²⁶. Minister Środowiska ustalił, że czas weryfikacji wniosków, liczony od daty spełnienia wszystkich warunków niezbędnych do dalszego procedowania wniosków, wynosi siedem dni roboczych. Zdaniem NIK dla oceny efektywności systemu kontroli zarządczej istotny jest czas od daty wpływu wniosku do MŚ do daty otrzymania decyzji. Nie można wyłączyć z tej analizy czasu, w jakim jednostki dopełniają wszystkich warunków, ponieważ fakt złożenia wniosku bez wypełnienia ww. warunków też jest istotną informacją o funkcjonowaniu mechanizmów kontroli zarządczej.

Minister Środowiska ustalił także ze znacznym wyprzedzeniem (w stosunku do terminu przewidzianego w art. 154 ust. 3 ustawy o finansach publicznych) ostateczny termin przekazywania przez fundusze wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej, a także wniosków o korekty wcześniej wydanych decyzji Ministra Finansów dla zadań, które uzyskały już decyzję Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania. Termin ten ustalono w 2013 r. do 22 listopada, a w 2014 r. do dnia 3 listopada. Podczas gdy zgodnie z art. 154 ust. 3 ustawy o finansach publicznych podziału rezerwy celowej na finansowanie zadań, dla których udzielone zostały zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa, Minister Finansów dokonuje nie później niż do dnia 20 grudnia.

Ponadto Minister ustalił termin składania wniosków o korektę decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania/dofinansowania zadań do dnia 2 grudnia 2014 r.

W ocenie kierowników pjb, którą podziela także NIK, wymóg składania ostatecznych wniosków w listopadzie danego roku ogranicza wykonywanie zadań w końcu roku i stanowi czynnik zagrażający ich terminowej realizacji (szczegóły w pkt 3.2.4.4 niniejszej Informacji).

W wyniku szczegółowego badania w Ministerstwie Środowiska 35 wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59 ustalono, że na 22 wnioskach (62,8% poddanych badaniu wniosków) nie było daty wpływu do Kancelarii Ogólnej Ministerstwa, a następnie Departamentu Ekonomicznego MŚ. Było to niezgodne z § 4 ust. 3 oraz § 6 zarządzenia nr 15 Ministra Środowiska z dnia 1 lutego 2008 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie wprowadzenia instrukcji kancelaryjnej, rzeczowego wykazu akt oraz instrukcji o organizacji i zakresie działania archiwum zakładowego w Ministerstwie Środowiska.

W Ministerstwie Finansów, w dokumentacji stanowiącej procedury kontroli zarządczej, nie została sformalizowana organizacja procesu weryfikacji wniosków dysponentów części budżetowych o wydanie decyzji w sprawie zapewnienia finansowania oraz o uruchomieniu środków z rezerwy celowej poz. 59, a także przygotowania projektów decyzji Ministra Finansów w sprawach objętych ww. wnioskami. W szczególności w żadnym dokumencie nie wskazano granicznych terminów wykonywania czynności związanych z weryfikacją przedmiotowych wniosków i wydawaniem decyzji na ich podstawie, pomimo że w planach pracy na 2013 r. dyrektorzy

²⁶ Szczegółowe badanie 50 wniosków wykazało, że w odniesieniu do: 1) wniosków o zapewnienie finansowania (15) liczba dni od daty wpływu wniosku do DE w MŚ do daty ich przekazania do Ministra Finansów (łącznie ze świętami i dniami wolnymi od pracy) wyniosła od 2 do 14 dni, a z wyłączeniem świąt i dni wolnych od pracy od 2 do 9 dni; 2) wniosków o uruchomienie środków (35) liczba dni od daty zaewidencjonowania wniosków w systemie ESOD do daty ich przekazania do Ministra Finansów (łącznie ze świętami i dniami wolnymi od pracy) wyniosła od 1 do 28, a z wyłączeniem świąt i dni wolnych od pracy od 1 do 21 dni. Natomiast liczba dni od daty zaewidencjonowania tych wniosków w systemie Trezor (łącznie ze świętami i dniami wolnymi od pracy) do daty ich przekazania do Ministra Finansów wyniosła od 1 do 59, a z wyłączeniem świąt i dni wolnych od pracy od 2 do 42 dni; 3) liczba dni od daty przekazania wniosków o zapewnienie finansowania do Ministerstwa Finansów do daty otrzymania decyzji Ministra Finansów wyniosła nawet do 40 dni (z wyłączeniem świąt i dni wolnych od pracy), a w przypadku decyzji o uruchomieniu środków – do 47 dni (z wyłączeniem świąt i dni wolnych od pracy).

komórek organizacyjnych Ministerstwa²⁷ wskazali ryzyko wystąpienia opóźnień w tym zakresie. Dyrektor Departamentu Finansowania Strefy Gospodarczej, w planie pracy na 2014 r., określił ryzyko ograniczonej funkcjonalności systemu TREZOR, które może mieć wpływ na terminy realizacji wniosków. W ocenie NIK określenie czasu wykonywania poszczególnych czynności we wskazanym wyżej procesie stanowiłoby punkt odniesienia przy monitorowaniu realizacji zadań i zarządzaniu ryzykiem.

Ustalenia kontroli przeprowadzonej w MF wskazują na długi upływ czasu pomiędzy kolejnymi etapami weryfikacji wniosków. W MF wskazano, iż przyczyną takiego stanu były m.in. ograniczenia kadrowe. Przede wszystkim jednak długi okres weryfikacji wniosków w MF (nawet do 131 dni) dotyczył głównie sytuacji, gdy Minister Finansów zwracał się do dysponentów części budżetowych, a w szczególności do Ministra Środowiska o udzielenie dodatkowych wyjaśnień dotyczących procedowanych wniosków.

Zgłaszane przez Ministra Finansów (reprezentowanego przez Podsekretarza Stanu) wątpliwości, co do zgodności z Ramową Dyrektywą Wodną, zadań objętych wnioskami Ministra Środowiska, były przyczyną wydania decyzji Ministra Finansów po upływie od 75 do 131 dni od daty wpływu ww. wniosków do MF.

Nie kwestionując uprawnień Ministra Finansów, wynikających z art. 174 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, należy wskazać, że m.in. wnioski te zgodnie z obowiązującymi przepisami rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej funduszy, zostały już co do ich zasadności oraz prawidłowości wyceny, zaakceptowane przez właściwy fundusz oraz dysponenta części. Nie bez znaczenia jest także fakt, iż czas pomiędzy kolejnymi etapami weryfikacji wniosków (występowanie o wyjaśnienia do MŚ a następnie wydanie decyzji po ich otrzymaniu) trwał od 20 do 40 dni.

Natomiast Minister Środowiska potwierdzał Ministrowi Finansów zgodność wniosków z Ramową Dyrektywą Wodną, pomimo uprzednio przedstawionego Ministrowi stanowiska, że każdy wniosek składany przez dysponenta części budżetowej (Ministra Środowiska) o zapewnienie finansowania zawiera potwierdzenie właściwego funduszu, kierownika jednostki budżetowej i organu nadzorującego, iż zakres dofinansowanych zadań jest zgodny z postanowieniami umów zawartych z NFOŚiGW/wfośigw, a zadanie jest realizowane zgodnie z art. 400a ustawy – Prawo ochrony środowiska. Minister Środowiska wnioskował również do Ministra Finansów o pilne procedowanie wniosków z uwagi na przedłużający się czas oczekiwania na wydanie decyzji, skutkujący utrudnieniem lub zagrożeniem realizacji projektów przez podległe jednostki. Równocześnie działania mające na celu realizację prośby Ministra Finansów były niekonsekwentne, tj. przekazując informacje o zgodności wniosków z Ramową Dyrektywą Wodną nie odnoszono się do wszystkich wniosków wskazanych przez Ministra Finansów, a następnie przekazywano żądane informacje ze znacznym opóźnieniem (w stosunku do pisma Ministra Finansów) i to po monicie Ministra Finansów.

W ocenie NIK, żądanie przez Ministra Finansów dodatkowych wyjaśnień w kwestii zasadności realizacji określonych zadań, w tym ich zgodności z Ramową Dyrektywą Wodną, powodowało powielanie czynności kontrolnych, przeprowadzonych już w toku procedowania wniosków przez właściwy fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz dysponenta części budżetowej – stosownie do § 11 ust. 8–10 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej funduszy.

²⁷ Departamentu Budżetu Państwa i Departamentu Polityki Regionalnej i Rolnictwa.

W NFOŚiGW sposób weryfikacji wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59 został określony w *Procedurze*, która regulowała etapy postępowania z wnioskami o uruchomienie ww. środków i czynności jakie powinny zostać wykonane przez pracowników NFOŚiGW od momentu wpływu wniosku do NFOŚiGW do przekazania wniosku właściwemu dysponentowi części budżetowej, jak również przesłania informacji Ministrowi Środowiska i Ministrowi Finansów o przekazaniu środków na dochody budżetu państwa. W *Procedurze* (w wersji obowiązującej do dnia 22 lipca 2013 r.) nie określono jednak czasu na realizację kolejnych czynności związanych z procedowaniem wniosków pjb o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59. Termin 14 dni roboczych na weryfikację poprawnego i kompletnego wniosku przez NFOŚiGW, od dnia wpływu do dnia akceptacji przez Narodowy Fundusz, został wskazany w umowach zawartych z pjb. Od dnia 23 lipca 2013 r., w *Procedurze* wskazano czas na realizację przez pracowników NFOŚiGW kolejnych czynności dotyczących rozpatrywania powyższych wniosków.

W NFOŚiGW w *Procedurze* (w wersji obowiązującej od dnia 23 lipca 2013 r.) nie uwzględniono natomiast terminu (w wersji *Procedury* obowiązującej do dnia 22 lipca 2013 r. taki zapis był) na akceptację wniosku przez Zarząd NFOŚiGW bądź osoby upoważnione, od którego jest liczony 5-dniowy termin na przekazanie środków na rachunek dochodów Ministra Środowiska, określony w § 11 ust. 9 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej funduszy.

W NFOŚiGW nie określono w obowiązujących w badanym okresie procedurach kontroli zarządczej sposobu postępowania, w tym terminu, na procedowanie wniosków o zapewnienie finansowania. Wnioski o zapewnienie finansowania, składane przez pjb do NFOŚiGW, były procedowane np. przez pracowników Departamentu Ochrony i Gospodarowania Wodami, od dnia wpływu wniosku do tego departamentu do dnia udzielenia odpowiedzi pjb: w dziedzinach *Gospodarka wodna*: 76 dni (jeden wniosek), 44 dni (jeden wniosek), 50 dni (cztery wnioski); *Monitoring*: 29 dni (jeden wniosek).

Podsekretarz Stanu w MŚ (działając z upoważnienia Ministra Środowiska) w lipcu 2012 r. w piśmie skierowanym do Prezesa Zarządu NFOŚiGW określiła m.in. maksymalny 14-dniowy termin na akceptację wniosków o zapewnienie finansowania zadań oraz wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej. W wyniku badania, w ramach kontroli NFOŚiGW, terminowości akceptacji wniosków pjb o uruchomienie środków i przekazywania ich właściwym dysponentom części budżetowych²⁸ stwierdzono, że średni czas procedowania wniosków, liczony od daty wpływu kompletnego wniosku do NFOŚiGW do daty przekazania wniosku właściwemu dysponentowi części budżetowej wyniósł w całym badanym okresie 10 dni, w tym w 2013 r. – 11 dni, a w 2014 r. (do 30 czerwca) – sześć dni. W zbadanych wnioskach terminy na weryfikację wniosków przez NFOŚiGW oraz ich przekazanie właściwym dysponentom, określone w procedurach kontroli zarządczej oraz w umowach były dotrzymane.

Stwierdzono jednak, że w przypadku czterech umów NFOŚiGW poinformował Ministra Środowiska i Ministra Finansów o przekazaniu środków na dochody budżetu państwa z opóźnieniem od jednego do dziewięciu dni w stosunku do terminu wymaganego § 11 ust. 10 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej funduszy,

W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych proces weryfikacji wniosków został ujęty w dokumentach dotyczących systemu zarządzania jakością MSW, tj. w karcie procesu operacyjnego „Wykonanie funkcji dysponenta części budżetu państwa”.

²⁸ Badaniem objęto łącznie 35 wniosków (25 złożonych w 2013 r. oraz 10 złożonych w 2014 r. – do 30 czerwca).

W dokumencie tym wskazano oczekiwania/wymagania obejmujące procedury wystąpienia o uruchomienie środków z rezerw celowych i rezerwy ogólnej oraz o zapewnienie finansowania/dofinansowania środków z NFOŚiGW i wfośigw. O ustaleniach w przedmiotowym zakresie zostali poinformowani podlegli dysponenci oraz kierownicy komórek organizacyjnych MSW.

W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych najkrócej trwał proces weryfikacji wniosków, wpływających od podległych kierowników pjb, do momentu wysłania wniosku (o wydanie decyzji o zapewnieniu finansowania lub o uruchomieniu środków) do Ministra Finansów. Ustalono, że średni czas procedowania z wnioskami w okresie objętym kontrolą wynosił ok pięciu dni roboczych²⁹. Badaniem kontrolnym objęto również czasookres od daty otrzymania przez MSW decyzji Ministra Finansów o uruchomieniu środków/zapewnieniu finansowania z rezerwy celowej poz. 59 do daty przekazania przez dysponenta części budżetowych informacji o uzyskaniu przez kierowników pjb zapewnienia finansowania/zawiadomienia o zmianie planu finansowego. Ustalono, że średni czas przekazania ww. decyzji w latach 2013–2014 (I połowa) wynosił jeden–dwa dni robocze. Należy jednak zwrócić uwagę, że liczba wniosków weryfikowanych w MSW była znacznie niższa od liczby wniosków weryfikowanych przez Ministra Środowiska.

W styczniu 2014 r. Minister Spraw Wewnętrznych skierował pismo do Prezesa NFOŚiGW, w którym sygnalizował brak stosowanej jednolitej procedury akceptowania wniosków, składanych przez kierowników pjb. W zależności od wymogów komórek organizacyjnych NFOŚiGW część wniosków była przesyłana bezpośrednio do NFOŚiGW (i po zaakceptowaniu przesyłana do MSW) lub przesyłana do MSW celem ich podpisania przez dysponenta części budżetowej (a następnie przekazywana do akceptacji NFOŚiGW i zwracana do MSW w celu przesłania do Ministra Finansów). Taki tryb postępowania, w ocenie Ministra Spraw Wewnętrznych powodował nieporozumienia pomiędzy wnioskodawcami, MSW i NFOŚiGW oraz prowadził do zbędnego wydłużenia czasu i procedur wymaganych do wydawania decyzji o zapewnieniu finansowania, co z kolei opóźniało rozpoczynanie procedur przetargowych. Prezes Zarządu NFOŚiGW wyraziła zgodę na zaproponowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych sposób składania wniosków o zapewnienie finansowania i zaznaczyła, że NFOŚiGW nie będzie już wymagał podpisu od dysponenta części budżetowej przed akceptacją zadań NFOŚiGW. Opracowany został również nowy wzór wniosku o zapewnienie dofinansowania z rezerwy celowej poz. 59.

W ocenie NIK, nieuregulowanie wszystkich etapów weryfikacji wniosków oraz wieloetapowość procedury weryfikacji wniosków (z uwagi na udział właściwego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, Ministra Środowiska i Ministra Finansów) miały wpływ na czas trwania weryfikacji wniosków i stanowiły zagrożenie dla terminowej realizacji zadań. Znalazło to również potwierdzenie w liczbie zmian w listach zadań.

Na nadmierne rozbudowanie i czasochłonność procedury finansowania zadań pjb z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej wskazały wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Wojewódzkie fundusze, w ramach informacji przekazanej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zwróciły uwagę m.in. na zbyt długi czas pomiędzy terminem złożenia wniosku na potrzeby ustalenia wysokości rezerwy celowej, terminem złożenia wniosku o dofinansowanie, a terminem zakończenia zadania i jego ostatecznego rozliczenia; zbyt długi czas trwania całej procedury od chwili złożenia wniosku o uruchomienie środków z rezerwy

²⁹ Ustalono na podstawie badania 50 wniosków o zapewnienie finansowania (35 wniosków z 2013 r. i 15 z I półrocza 2014 r.).

celowej do chwili otrzymania środków; bardzo złożoną procedurę obiegu dokumentów w zakresie uruchamiania środków z rezerwy celowej; konieczność określania przez Fundusz puli środków na finansowanie pjb w terminie znacznie wyprzedzającym ustawowy obowiązek opracowania planu działalności Funduszu, a także konieczność przeprowadzenia z około 8-miesięcznym wyprzedzeniem naboru wniosków, co powoduje, że jednostki nie są w stanie rzetelnie określić szacunkowego kosztu realizacji zadania.

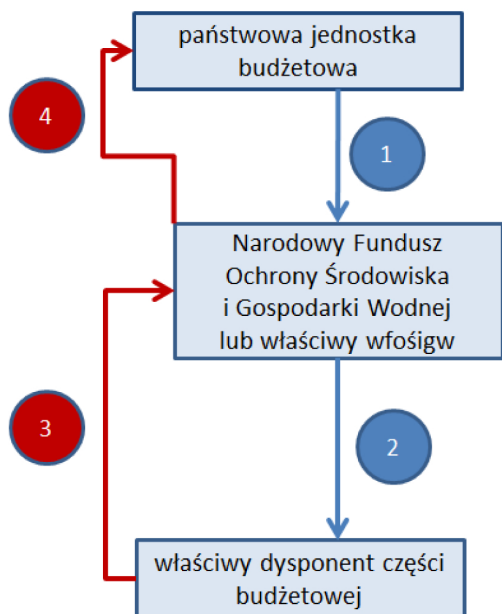
Wojewódzkie fundusze wskazały m.in. na konieczność przyspieszenia procesu wydawania decyzji o zapewnieniu finansowania i uruchamiania środków przez odpowiednie ministerstwa; skrócenia czasu trwania całej procedury. Wojewódzkie fundusze sugerowały powrót do finansowania zadań pjb ze środków wojewódzkich funduszy poprzez przekazanie środków bezpośrednio jednostkom realizującym zadania, co skróciłoby czas oczekiwania na dofinansowanie i umożliwiłoby realizację zadań w danym roku, a nie planowanie ich z rocznym wyprzedzeniem.

Podkreślenia wymaga jednak fakt, że w 2011 r. Minister Środowiska podejmował działania zmierzające do ustalenia ram współpracy pomiędzy NFOŚiGW, MŚ i Ministerstwem Finansów, a w szczególności do określenia granicznych terminów procedowania przy weryfikacji wniosków o zapewnienie finansowania lub uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59. Na konieczność zmiany sposobu składania wniosków o zapewnienie finansowania wskazywał również Minister Spraw Wewnętrznych.

Minister Środowiska przygotował, we współpracy z NFOŚiGW, projekt porozumienia. Nie uzyskał on jednak akceptacji Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów. NIK zwraca uwagę, że brak ustalonych zasad współpracy pomiędzy poszczególnymi ogniwami decyzyjnymi w procesie weryfikacji wniosków pjb o zapewnienie finansowania lub o uruchomienie środków z rezerwy celowej, powoduje m.in. powielanie przez Ministerstwo Finansów czynności kontrolnych, przeprowadzonych już w toku procedowania wniosków przez właściwy fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz dysponenta części – stosownie do § 11 ust. 8–10 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej funduszy.

Poniżej przedstawiono sposób finansowania państwowych jednostek budżetowych z rezerwy celowej poz. 59.

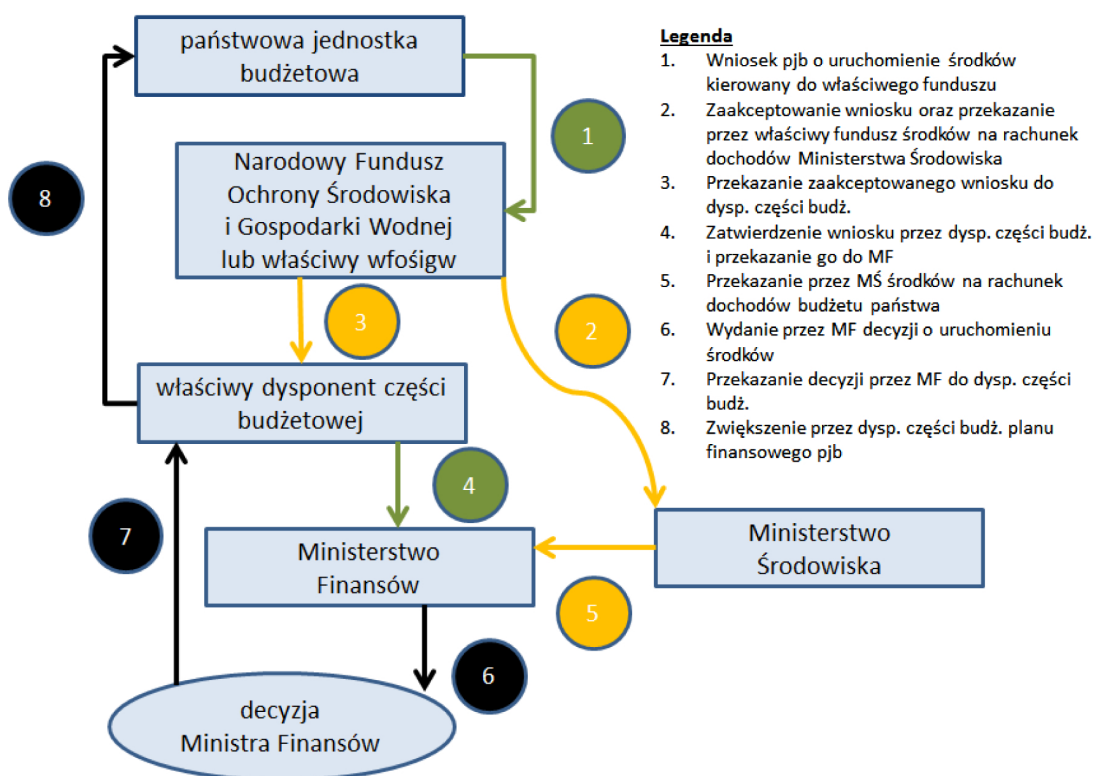
Etap 1 – zawarcie umowy o dofinansowanie



Legenda

1. Wniosek pjb o dofinansowanie zadania kierowany do funduszy
2. Przekazanie dysponentowi cz. budż. projektów list zadań do dofinansowania, sporządzonych przez fundusze
3. Przekazanie do funduszy list zadań zatwierdzonych przez dysp. części budż.
4. Podpisanie przez fundusze umów z pjb

Etap 2 – uzyskanie dofinansowania



Legenda

1. Wniosek pjb o uruchomienie środków kierowany do właściwego funduszu
2. Zaakceptowanie wniosku oraz przekazanie przez właściwy fundusz środków na rachunek dochodów Ministerstwa Środowiska
3. Przekazanie zaakceptowanego wniosku do dysp. części budż.
4. Zatwierdzenie wniosku przez dysp. części budż. i przekazanie go do MF
5. Przekazanie przez MŚ środków na rachunek dochodów budżetu państwa
6. Wydanie przez MF decyzji o uruchomieniu środków
7. Przekazanie decyzji przez MF do dysp. części budż.
8. Zwiększenie przez dysp. części budż. planu finansowego pjb

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przepisów rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych³⁰.

³⁰ Dz.U. Nr 241, poz. 1616 z późn. zm.

3.2.3. Ewidencja finansowo-księgowa i rozliczanie środków przekazywanych do budżetu państwa przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej

3.2.3.1. Wysokość dochodów wpłaconych na rachunek Ministerstwa Środowiska przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej w związku z finansowaniem zadań realizowanych przez pjb

W latach 2013–2014 (I półrocze) fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej na finansowanie zadań realizowanych przez pjb wpłaciły na rachunek Ministerstwa Środowiska dochody w łącznej kwocie: 971.546,8 tys. zł, z tego: 631.387 tys. zł w 2013 r. oraz 340.159,8 tys. zł w 2014 r. (I półrocze). Wysokość środków przekazanych przez fundusze była następująca:

- NFOŚiGW – 859.167,6 tys. zł, z tego 543.976,7 tys. zł w 2013 r. i 315.190,9 tys. zł w 2014 r. (I półrocze);
- wfośigw – 112.379,1 tys. zł, z tego 87.410,2 tys. zł w 2013 r. i 24.968,9 tys. zł w 2014 r. (I półrocze).

W latach 2013–2014 (I półrocze) wysokość nadpłat (obejmujących rozliczenia z lat 2012–2014) wyniosła 180.570 tys. zł (tj. 18,6% wpłaconych dochodów), w tym 154.342,8 tys. zł w 2013 r. (tj. 24,4% wpłaconych dochodów) oraz 26.227 tys. zł w 2014 r. (I półrocze), tj. 7,7% wpłaconych dochodów. Z tego nadpłaty przekazane przez fundusze wyniosły:

- NFOŚiGW – 176.946,8 tys. zł, w tym: 152.170,7 tys. zł w 2013 r. oraz 24.776,1 tys. zł w 2014 r. (I półrocze), co stanowiło odpowiednio 28% i 7,9% środków przekazanych przez NFOŚiGW w 2013 r. i 2014 r. (I półrocze);
- wfośigw – 3.623, tys. zł, w tym 2.172,1 tys. zł w 2013 r. oraz 1.451,1 tys. zł w 2014 r. (I półrocze), co stanowiło 2,5% i 5,8% środków przekazanych przez wfośigw w 2013 r. i 2014 r. (I półrocze).

3.2.3.2. Zasady ewidencjonowania oraz rozliczania środków

W Polityce rachunkowości Ministra Środowiska ustalono zasady ewidencjonowania i rozliczania środków otrzymywanych z właściwych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, tj. wskazano m.in. dokumenty stanowiące podstawę księgowania zapisów w księgach rachunkowych, ewidencjonowania należności z tytułu dochodów budżetowych oraz zobowiązań z tytułu nadpłat tych dochodów (odpis należności). Zakładowy Plan Kont Ministerstwa Środowiska został opracowany w taki sposób, że ewidencja księgowa umożliwia ustalenie stanu rozliczeń z poszczególnymi funduszami, tj. na koncie 221 – Należności z tytułu dochodów budżetowych, analitycznie wyodrębniono rozrachunki z poszczególnymi funduszami (wskazano nazwę funduszu, symbolikę stosowaną przez fundusz w tytule przelewu środków na rachunek Ministerstwa, saldo rozliczenia wpłaty przez fundusz).

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie prowadzenia przez Ministra Środowiska ewidencji finansowo-księgowej oraz rozliczania środków otrzymanych z właściwych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej i przekazanych do budżetu państwa na utworzenie rezerwy celowej poz. 59. Niemniej jednak NIK zwróciła uwagę, że:

- ♦ Ewidencja księgowa uniemożliwiała identyfikację zadań według ich nazw.

W księgach rachunkowych wpływy i rozliczenia dochodów (m.in. nadpłat) analitycznie oznaczane były symbolem zadania, który był stosowany przez właściwe fundusze w tytule przelewu środków na rachunek MŚ. Według symbolu wskazanego w ewidencji księgowej nie można było zidentyfikować nazwy zadania ujętego w listach zadań, m.in. w celu sprawdzenia jaka kwota środków na dane zadanie została przekazana przez właściwy fundusz.

Zdaniem NIK, stworzenie możliwości bezpośredniego odniesienia danych wynikających z ewidencji księgowej do list zadań np. poprzez wprowadzenie do list zadań symboliki stosowanej przez NFOŚiGW/wfośigw w tytule przelewu, ułatwiłoby zarówno proces monitorowania finansowego wykonania zadania (w tym weryfikację wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59 przez departamenty w MŚ właściwe do oceny merytorycznej wniosków), jak i weryfikacji zwrotów nadpłat, a także finansowych skutków korekt zadań.

- ♦ Minister Środowiska nie ustalił mechanizmów weryfikacji wniosków o zwrot nadpłat związanych z rozliczeniem zadań realizowanych przez jednostki podległe dysponentowi innemu niż Minister Środowiska.

W przypadku jednostek podległych dysponentowi innemu niż Minister Środowiska wysokość wydatków przyjmowano jedynie na podstawie informacji zawartej we wniosku będącym oświadczeniem funduszu. W ocenie NIK stosowane mechanizmy nie są wystarczające do merytorycznej oceny zasadności zwrotu nadpłaty dochodów, dotyczących zadań realizowanych przez pjb podległe innym dysponentom części budżetowych. Ustalenie właściwych mechanizmów kontroli zarządczej minimalizujących ryzyko błędu w rozliczeniach jest tym bardziej zasadne, że nawet w odniesieniu do rozliczeń, wykorzystanych środków przez pjb podległe lub nadzorowane przez Ministra Środowiska, wystąpiła różnica pomiędzy wysokością nadpłaty (wnioskowaną przez fundusz), a faktyczną kwotą zwrotu (5,9 tys. zł w badanym okresie). Zwrot nadpłaconych dochodów w kwocie różnej od wnioskowanej przez fundusz dotyczył trzech jednostek, dla których dysponentem części budżetowej był Minister Środowiska.

- ♦ Operacje gospodarcze dotyczące nadpłat były ujmowane w ewidencji księgowej nawet po 34 dniach od daty wpływu wniosku³¹. Było to spowodowane oczekiwaniem na złożenie informacji o wykorzystaniu środków z rezerwy celowej poz. 59 przez pjb realizujące zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Zdaniem NIK, w Ministerstwie Środowiska należało ustalić takie mechanizmy kontroli zarządczej, które umożliwiłyby sprawną weryfikację wniosków właściwych funduszy o zwrot nadpłat, bez konieczności oczekiwania na sporządzenie informacji rocznych o stanie wykorzystania środków z rezerwy celowej poz. 59.

Należy także zwrócić uwagę, że długie oczekiwanie na zwrot środków stanowiących nadpłaty w dochodach budżetowych ma niewątpliwie wpływ na efektywne zarządzanie środkami finansowymi właściwych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Ponad 30-dniowe oczekiwanie na zwrot nadpłat od daty wystąpienia do Ministra Środowiska, wskazały trzy z 13 wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (na podstawie informacji pozyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK).

W Ministerstwie Finansów wykonanie dochodów budżetu państwa z tytułu przekazywanych przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej wpłat na utworzenie rezerwy celowej poz. 59 możliwe było do ustalenia tylko na podstawie danych, zawartych w sprawozdaniach budżetowych Ministra Środowiska Rb-27 z *wykonania planu dochodów budżetowych*, w rozdziale 90011 Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Dochody z tego tytułu wyniosły odpowiednio: w 2013 r. – 483.428,8 tys. zł, w okresie I–VI 2014 r. – 316.768,9 tys. zł.

³¹ Szczegółowe badanie 50 najwyższych kwotowo w 2013 r. operacji dotyczących nadpłat wykazało, że operacje gospodarcze w zakresie badanych nadpłat były ujmowane w księgach rachunkowych w terminach od 2 do 34 dni (z wyłączeniem świąt i dni wolnych od pracy) od dnia otrzymania wniosku/pisma w sprawie zwrotu nadpłaty. Liczba dni od daty zaksięgowania zobowiązania z tytułu nadpłaty dochodów wpłaconych przez właściwy fundusz wyniosła od 1 do 23 (z wyłączeniem świąt i dni wolnych od pracy).

Jak wyjaśniono w MF analityka w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa w zakresie wpływów i wypływów na/z rachunków budżetu państwa uwzględnia część budżetową danego dysponenta, nie jest prowadzona w rozbiciu np. na środki związane z rezerwą celową poz. 59.

Brak stosownej ewidencji w ww. zakresie uniemożliwia rozliczenie środków tworzących rezerwę celową poz. 59, co jest szczególnie istotne zważywszy, że wpłaty dokonywane przez fundusze, są szczególnym rodzajem dochodów budżetu państwa i stanowią de facto zasilenie tegoż budżetu ze środków pozabudżetowych. W szczególności niemożliwe było ustalenie stanu nadpłat podlegających zwrotowi i dokonanie merytorycznej oceny składanych przez Ministra Środowiska zapotrzebowań na środki w celu realizacji nadpłat. W ocenie NIK, wprowadzenie w MF mechanizmu umożliwiającego weryfikowanie wnioskowanych przez właściwe fundusze zwrotów niewykorzystanych środków jest istotne. Bowiem Minister Środowiska nie ma możliwości merytorycznej weryfikacji wniosków o zwrot nadpłat, szczególnie w przypadku gdy środki z rezerwy celowej były wykorzystywane przez innych dysponentów części budżetu państwa.

Minister Finansów nie podjął także działań w celu rozstrzygnięcia kwestii ewentualnego oprocentowania nadpłat środków przekazanych przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, pomimo że obecnie obowiązujące przepisy nie regulują tego zagadnienia. W szczególności kwestia ta nie została uregulowana w rozporządzeniu Rady Ministrów w *sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej*, określającym m.in. zasady przekazywania przez fundusze na dochody budżetu państwa środków przeznaczonych na dofinansowanie zadań państwowych jednostek budżetowych.

W Ministerstwie Finansów nie ustalono również zasad rachunkowości, w tym zakładowego planu kont dla prowadzenia ksiąg rachunkowych na poziomie budżetu państwa, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Zdaniem Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa jak i Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów przepisy ustawy o rachunkowości nie wskazują budżetu państwa jako podmiotu zobowiązanego do wykonania postanowień art. 10 przedmiotowej ustawy, ponieważ nie jest jednostką budżetową.

W art. 2 ust. 1 ustawy o rachunkowości zostały wymienione podmioty zobowiązane do prowadzenia ksiąg rachunkowych m.in. państwowe jednostki budżetowe. NIK podziela stanowisko przedstawicieli MF, że budżet państwa nie jest jednostką w rozumieniu przepisów ustawy o rachunkowości. Niemniej jednak należy zauważyć, że księgi rachunkowe w zakresie budżetu państwa są prowadzone przez urząd obsługujący Ministra Finansów, tj. urząd działający w formie państwowej jednostki budżetowej. Z uwagi na fakt, że Minister Finansów ustalił plan kont dla budżetu państwa w rozporządzeniu dotyczącym szczególnych zasad rachunkowości, należy wnosić iż zasady rachunkowości dotyczą również budżetu państwa.

Na podstawie § 14 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości wprowadzone zostały wymienione w punktach 1–4 plany kont m.in. plan kont dla budżetu państwa. Plany kont stanowią podstawę do opracowania zakładowych planów kont (§ 14 ust. 2 ww. rozporządzenia).

Zgodnie z § 15 ust. 3 rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości, plan kont dla budżetu państwa może być uzupełniony o dodatkowe konta.

Biorąc pod uwagę ww. przepisy rozporządzenia, zdaniem NIK brak zakładowego planu kont pozostaje w sprzeczności z postanowieniami ustawy o rachunkowości oraz rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości. W ocenie NIK zakładowy plan kont w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych dla budżetu państwa powinien zostać ustalony.

3.2.4. Realizacja zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez państwowe jednostki budżetowe

3.2.4.1. Przygotowanie państwowych jednostek budżetowych do realizacji zadań dofinansowanych z rezerwy celowej poz. 59

W badanym okresie, objęte kontrolą państwowe jednostki budżetowe realizowały 209 zadań dofinansowanych ze środków NFOŚiGW (163 zadań) i wfośigw (46 zadań) poprzez rezerwę celową poz. 59. Ustalona umowami, zawartymi z właściwymi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej, łączna kwota dofinansowania tych zadań wyniosła 360.729,7 tys. zł. Realizacja przedsięwzięć obejmowała swym zakresem m.in. zadania Państwowego Monitoringu Środowiska, zabezpieczenia brzegów rzek i potoków, remonty i modernizacje obiektów hydrotechnicznych, budowę lodołamaczy, termomodernizację budynków, budowę laboratorium, a także zakup samochodów pożarniczych.

Informacje o możliwości aplikowania o dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej kontrolowane jednostki najczęściej pozyskiwały ze stron internetowych właściwych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Pracownicy sześciu spośród ośmiu objętych kontrolą pjb brali udział w szkoleniach organizowanych przez NFOŚiGW oraz wfośigw, a także w spotkaniach roboczych organizowanych w Ministerstwie Środowiska oraz Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej. Natomiast kierownicy dwóch jednostek powierzyli firmom zewnętrznym opracowanie wniosków o dofinansowanie zadań.

Na dofinansowanie zadań realizowanych w okresie objętym kontrolą pjb złożyły do właściwych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej łącznie 276 wniosków, spośród których ok. 83% zostało pozytywnie zweryfikowanych.

Część wniosków nie została zakwalifikowana do dofinansowania, w tym 24 zgłoszone przez RZGW w Szczecinie, ze względu na wyczerpanie puli środków finansowych, jakimi dysponował Narodowy Fundusz lub wfośigw. Kilka wniosków zostało wycofanych przez aplikujących w związku z przesunięciem terminu ich wykonania na lata następne, rezygnacją z realizacji zadań m.in. na skutek nieuzyskania dofinansowania ze środków europejskich lub też w wyniku sfinansowania planowanych do wykonania projektów środkami otrzymanymi z innych źródeł. Wystąpiły także przypadki odrzucenia wniosków ze względu na negatywną ocenę formalną wniosków. I tak m.in.:

- Główny Inspektor Ochrony Środowiska w 2013 r. złożył do Narodowego Funduszu jeden wniosek na dofinansowanie zadania „Opracowanie i promocja Kodeksu dobrych praktyk ekologicznych w sporcie”, nie posiadając pełnomocnictwa Ministra Środowiska. Zadanie to miało być finansowane w ramach ustanowionego przez NFOŚiGW programu priorytetowego „Wsparcie realizacji Polityki Ekologicznej Państwa przez Ministra Środowiska, część 1) ekspertyzy i prace badawcze wskazane przez Ministra Środowiska”. Zgodnie z założeniami tego programu jedynym jego beneficjentem jest Minister Środowiska. Tym samym złożenie wniosku przez osobę nieuprawnioną było przyczyną jego odrzucenia;

- w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Warszawie nie dotrzymano wyznaczonego przez Narodowy Fundusz terminu złożenia wniosków o dofinansowanie zadań na 2013 r.³². Zastępca Dyrektora RZGW w skierowanym do NFOŚiGW piśmie wyjaśnił, że opóźnienie spowodowane zostało m.in. problemami z uzgodnieniem z KZGW i Narodowym Funduszem obowiązującego katalogu klasyfikacji budżetu zadaniowego, którą należało umieścić na wnioskach. Jakkolwiek opóźnienie wyniosło jeden dzień roboczy (trzy dni kalendarzowe) wnioski zostały odrzucone. W konsekwencji RZGW w Warszawie nie otrzymał dofinansowania w 2013 r. na realizację 17 zadań planowanych do sfinansowania w ramach programów priorytetowych NFOŚiGW, tj. „Budowa, przebudowa i odbudowa obiektów hydrotechnicznych”; „Wsparcie realizacji Polityki Ekologicznej Państwa przez Ministra Środowiska część 2) ekspertyzy i prace badawcze na rzecz gospodarki wodnej”; „Przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska z likwidacją ich skutków”.

Spośród wszystkich pozytywnie zweryfikowanych wniosków ponad 60% wymagało uzupełnienia dokumentacji, przedłożenia dodatkowych wyjaśnień m.in. w zakresie kalkulacji kosztów a także korekty harmonogramów rzeczowo-finansowych po przeprowadzonych negocjacjach. Wymagane dokumenty były uzupełniane przez objęte kontrolą pjb w terminach uzgodnionych z właściwymi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Niemniej jednak w GIOŚ wystąpił przypadek nierzetelnego sporządzenia dokumentu, będącego załącznikiem do wniosku o dofinansowanie zadania „Monitoring osadów dennych rzek i jezior w latach 2013–2015”, tj. harmonogramu rzeczowo-finansowego. Harmonogram ten został dwukrotnie sporządzony w styczniu i wrześniu 2012 r. według nieaktualnego wzoru formularza. Po raz trzeci dokument został opracowany w listopadzie 2012 r. według aktualnego wzoru, ale przekazany do Narodowego Funduszu bez podpisu osoby upoważnionej do reprezentowania wnioskodawcy.

Objęte kontrolą jednostki otrzymywały od właściwych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej informacje o ostatecznym zatwierdzeniu dofinansowania zadań objętych wnioskami. Narodowy Fundusz w ponad dwudziestu przypadkach informację przekazał telefonicznie. RZGW w Szczecinie informację o przyznaniu dofinansowania na realizację 11 zadań³³ otrzymał jeszcze przed przekazaniem ostatecznej wersji wniosków. W odniesieniu do pozostałych wniosków o dofinansowanie, informacje o ich zatwierdzeniu wpływały w terminie od czterech do 394 dni, liczonym od daty przekazania ostatecznej wersji wniosku. Skrajne przypadki, w których termin otrzymania przedmiotowych informacji wynosił ponad 300 dni dotyczyły czasu procedowania wniosków przez NFOŚiGW³⁴. I tak:

- w RZGW w Krakowie na informację o uzyskaniu dofinansowania w odniesieniu do czterech zadań³⁵ oczekiwano od 358 do 394 dni. Jakkolwiek jednostka nie miała wpływu na czas procedowania wniosków, to Dyrektor RZGW podejmował próby uzyskania informacji o losach wniosków poprzez kontakt z KZGW i Ministerstwem Środowiska;
- do Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie informacja o przyznaniu dofinansowania zadania „Poprawa efektywności energetycznej budynków Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie, Krośnie, Przemysłu i Tarnobrzegu poprzez kompleksowe działania termomodernizacyjne” wpłynęła po upływie 391 dni od daty ostatecznego uzupełnienia wniosku. Dyrektor Generalny Urzędu dwukrotnie interweniował

³² Stosownie do ustalonej w NFOŚiGW procedury termin składania wniosków mija 31 stycznia każdego roku poprzedzającego rok budżetowy, w którym rozpoczyna się dofinansowanie zadań, a wyjątkowo nabór wniosków na dofinansowanie zadań w 2013 r. został wydłużony do 10 lutego 2012 r.

³³ 10 dofinansowanych ze środków NFOŚiGW i jednego – ze środków WFOŚiGW w Gdańsku.

³⁴ Czas procedowania wniosków przez właściwy fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej uwzględniał również akceptację list zadań przez właściwych dysponentów części budżetowych.

³⁵ Dot. zadań „Zabudowa pot. Młyńska km 0+000 m. Zakopane”; „Zabezpieczenie brzegów i dna pot. Koszarawa km 24+500-25+124 m. Koszarawa”; „Zabudowa koryta pot. Sitniczanka km 5+955-6+620 m. Binarowa”; „Program wycinki drzew i krzewów na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią dla RZGW w Krakowie wraz ze strategiczną oceną oddziaływania na środowisko dotyczącą zaplanowanych w tym programie działań”

w Narodowym Funduszu o przyspieszenie rozpoczęcia procedury negocjacji, gdyż warunkiem realizacji całego zaplanowanego na 2013 r. zakresu rzeczowo-finansowego zadania było pilne uruchomienie procedury udzielenia zamówienia publicznego;

- do Liceum Plastycznego im. Józefa Chełmońskiego w Nałęczowie informacja o przyznaniu przez Zarząd NFOŚiGW dofinansowania na zadanie „*Termomodernizacja obiektów Liceum Plastycznego im. Józefa Chełmońskiego w Nałęczowie: budynku głównego Szkoły i zabytkowej wili „Marianówka” oraz montaż instalacji solarnej na budynku szkolnym*” wpłynęła po upływie ponad 320 dni od daty otrzymania, również z Narodowego Funduszu, potwierdzenia o zatwierdzeniu przez dysponenta części budżetowej (tj. Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego) listy zadań do dofinansowania, na której było umieszczone zadanie planowane do realizacji przez Liceum Plastyczne. Dyrektor Liceum wielokrotnie zwracał się do Narodowego Funduszu z prośbą o wyznaczenie terminu podpisania umowy. Informował, że placówka zaangażowała znaczne siły i środki finansowe na przygotowanie pełnej dokumentacji (projekty, kosztorysy, pozwolenia na budowę, decyzje konserwatora zabytków), niezbędnej do realizacji inwestycji. Jak ustalono w toku kontroli przyczyna tak długiego procedowania wniosku pjb leżała po stronie Narodowego Funduszu. Najpierw ze względu na chorobę pracownika NFOŚiGW zawieszeniu uległy negocjacje. Następnie Narodowy Fundusz w sierpniu 2013 r. (po ponad 270 dniach od daty otrzymania informacji o umieszczeniu zadania inwestycyjnego Liceum na liście zadań zakwalifikowanych do dofinansowania) poinformował Dyrektora jednostki, że w I połowie 2013 r. wystąpiły ograniczenia budżetu dla zadań z dziedziny *Ochrony klimatu i atmosfery* i przyznanie dofinansowania uwarunkowane jest dostępnością środków finansowych w roku 2013. W związku z tym konieczna była ponowna weryfikacja harmonogramu rzeczowo-finansowego (HRF) w zakresie terminów przekazywania kolejnych transz dofinansowania.

Podpisanie umów dofinansowania zadań pomiędzy właściwymi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej a objętymi kontrolą pjb następowało maksymalnie w terminie dwóch miesięcy od daty otrzymania informacji o przyznaniu dofinansowania. Ostatecznie na podpisanie umów jednostki oczekiwały od czterech do ok. 450 dni liczonych od daty złożenia ostatecznej wersji wniosku o dofinansowanie. Najdłużej na zawarcie umowy oczekiwały jednostki, które aplikowały o dofinansowanie realizacji zadań ze środków Narodowego Funduszu. W 2013 r. Podkarpacki Urząd Wojewódzki zawarł umowę po 395 dniach od daty ostatniego uzupełnienia wniosku; Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska we Wrocławiu po 413 dniach, a Liceum Plastyczne w Nałęczowie po 450 dniach.

- Podkarpacki Urząd Wojewódzki podpisał umowę z Narodowym Funduszem w czerwcu 2013 r., tj. dwa miesiące później od pierwotnie zakładanego terminu. Niedotrzymanie przez NFOŚiGW planowanego terminu zawarcia umowy spowodowało wstrzymanie realizacji innych planowanych przez Urząd zadań budowlanych, w celu zabezpieczenia w planie finansowym środków własnych na poczet przyszłych wydatków związanych z realizacją zadania planowanego do sfinansowania ze środków Narodowego Funduszu.
- Ponad roczny czas oczekiwania na zawarcie umowy m.in. w przypadku Liceum Plastycznego w Nałęczowie spowodował, że pierwotnie zakładany na 30 czerwca 2013 r. termin zakończenia realizacji zadania, wobec podpisania umowy dopiero w listopadzie 2013 r. został ustalony w umowie na koniec grudnia 2015 r.

Objęte kontrolą państwowe jednostki budżetowe, na potrzeby złożenia wniosków o dofinansowanie, najczęściej szacowały koszty realizacji zadań w oparciu o doświadczenia z lat ubiegłych lub na podstawie prac o podobnym charakterze. Przed podpisaniem umów o dofinansowanie pełną dokumentację projektową dla realizowanych zadań (w tym pozwolenia na budowę lub zgłoszenie wykonania robót budowlanych – jeżeli takie dokumenty były wymagane ze względu na charakter zadania) posiadały trzy jednostki, tj. Liceum Plastyczne w Nałęczowie, Podkarpacki Urząd Wojewódzki oraz Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Warszawie.

RZGW w Krakowie jeszcze przed sporządzeniem wniosku o dofinansowanie posiadał skompletowaną dokumentację (w tym pozwolenia na budowę) dla ośmiu spośród 17 zadań (47%), które wymagały uzyskania odpowiednich decyzji i pozwoleń.

Dyrektor RZGW w Warszawie wyjaśnił, że nie posiadał wystarczających środków własnych na opracowanie dokumentacji projektowej dla zadań, o dofinansowanie których ubiegał się we właściwych funduszach ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Poza tym niektóre fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej m.in. Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie, wymagają aby opracowanie dokumentacji stanowiło element realizowanej inwestycji.

Nie kwestionując złożonych wyjaśnień należy jednak zwrócić uwagę, że brak kompletnej dokumentacji na etapie aplikowania o środki miało niekorzystny wpływ na dotrzymanie ujętych w HRF (stanowiących załącznik do umów zawieranych z funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej) terminów realizacji poszczególnych etapów zadań.

Ustalenia kontroli wskazują, że kontrolowane pjb, realizujące zadania dofinansowane, poprzez rezerwę celową poz. 59, ze środków funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej na ogół właściwie były przygotowane do realizacji zadań. W ocenie NIK stwierdzone przypadki:

- nierzetelnego opracowania w GIOŚ dokumentacji dotyczącej wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć;
- nieterminowego złożenia przez RZGW w Warszawie wniosków o dofinansowanie 17 zadań skutkujące ich odrzuceniem przez Narodowy Fundusz,

wskazują na nie w pełni skuteczne funkcjonowanie mechanizmów kontroli zarządczej.

3.2.4.2. Realizacja zawartych umów na poszczególne zadania

Spośród 220 zadań, planowanych do realizacji w latach 2013–2014 (I półrocze) ze środków właściwych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, objęte kontrolą jednostki zrealizowały 86 zadań (39,1%), kontynuowały realizację 123 (55,9%), a z wykonania 11 (5%) zrezygnowały.

Po podpisaniu umów pięć jednostek odstąpiło od wykonania zadań z wykorzystaniem środków właściwych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (poprzez rezerwę celową poz. 59). I tak:

- RZGW w Krakowie zrezygnował w 2013 r. z realizacji czterech zadań dotyczących zabezpieczenia brzegów dwóch potoków i dwóch rzek, po ponad dwóch miesiącach od daty zawarcia umów z WFOŚiGW w Katowicach. Przyczyną rezygnacji był ponad dwumiesięczny okres oczekiwania na wydanie przez Ministra Finansów decyzji o zapewnieniu finansowania. Procedowanie wniosków o wydanie tych decyzji zostało wstrzymane na skutek wyjaśniania pomiędzy RZGW, KZGW i Ministerstwem Finansów zgodności przedmiotowych zadań z przepisami Ramowej Dyrektywy Wodnej³⁶. Brak decyzji o zapewnieniu finansowania uniemożliwił wybór wykonawców robót i zawarcie umów z terminami zakończenia prac jakie zostały określone w umowach z WFOŚiGW w Katowicach. Ostatecznie zadania te zostały wykonane ze środków, pozostającej w dyspozycji Ministra Administracji i Cyfryzacji, rezerwy celowej przeznaczonej na usuwanie skutków powodzi.
- Należy także podkreślić, że w kilka dni po zawiadomieniu WFOŚiGW w Katowicach o odstąpieniu od umowy, RZGW otrzymał jednak od Ministra Finansów decyzję o zapewnieniu finansowania. Wobec faktu rezygnacji z wykonywania ww. zadań ze środków WFOŚiGW, poprzez rezerwę celową poz. 59, decyzje te stały się bezprzedmiotowe. Dyrektor RZGW dopiero po pół roku od otrzymania przedmiotowych decyzji wystąpił do Ministra Finansów o ich anulowanie. Stanowiło to nieuzasadnione zaniechanie ze strony RZGW w Krakowie, którego konsekwencje wykraczały poza jednostkę kontrolowaną. Bowiem do czasu anulowania wydanych przez Ministra Finansów decyzji nie było możliwości wykorzystania przez inne jednostki zwolnionych środków;

³⁶ Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.Urz. WE L 327 z 22.12.2000).

- RZGW w Warszawie zrezygnował w 2013 r. z realizacji dwóch zadań. W przypadku zadania „*Ubezpieczenie prawego brzegu rzeki Orzyc w miejscowości Zakliczewo*” umowa została wypowiedziana przez WFOŚiGW w Warszawie, ponieważ RZGW nie przedłożył łącznie z wnioskiem o uruchomienie środków z rezerwy celowej dokumentu potwierdzającego rozstrzygnięcie postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego oraz zawartych umów z wykonawcami. Warunek ten został zapisany w § 3 ust. 4 pkt 2 umowy na dofinansowanie ww. zadania. Dyrektor RZGW przekonywał, że przedłożenie wymaganych dokumentów będzie możliwe dopiero po zaakceptowaniu przez WFOŚiGW wniosku o uruchomienie środków i otrzymaniu na jego podstawie decyzji Ministra Finansów zwiększającej plan finansowy. Sygnalizował także, iż zgodnie z sugestią pracowników Ministerstwa Środowiska należy pominąć etap wystąpienia z wnioskiem o zapewnienie finansowania (otrzymanie zapewnienia finansowania umożliwiłoby rozpoczęcie procedury o udzielenie zamówienia publicznego), żeby przyspieszyć otrzymanie środków na wykonanie zadania. Bowiem przeciągająca się procedura może spowodować osunięcie do rzeki budynku gospodarczego w Zakliczewie. WFOŚiGW nie wyraził zgody na jakiekolwiek odstępstwa od podpisanej umowy informując, że „*zgodne z procedurami Fundusz przekazuje środki po urealnieniu kosztu zadania wynikającego z przeprowadzonego przez pjb postępowania przetargowego*”. Przyczyną niezrealizowania drugiego zadania „*Weryfikacja i aktualizacja danych dotyczących ujęć wód podziemnych na obszarze administrowanym przez RZGW*” było rozwiązanie umowy z wykonawcą na skutek wykonania przedmiotu umowy niezgodnie z opisem zamówienia. Pomimo niezrealizowania przedmiotu umowy o wartości 97,2 tys. zł, RZGW nie dochodził od wykonawcy kwoty 19,4 tys. zł, ponieważ w umowie z wykonawcą nie zabezpieczono w należyty sposób interesów RZGW – nie zawarto w niej bowiem precyzyjnych zapisów dotyczących odpowiedzialności wykonawcy z tytułu nienależytego wykonania prac;
- Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Warszawie zrezygnowała w 2013 r. z realizacji trzech zadań obejmujących zakup dwóch samochodów i pompy. Przyczyną rozwiązania umów z WFOŚiGW w Warszawie był brak ofert w dwóch przeprowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, pozyskanie środków z innych źródeł oraz niewywiązanie się jednego z kontrahentów z warunków umowy;
- WIOŚ we Wrocławiu zrezygnował w 2013 r. z realizacji jednego zadania na zakup oprogramowania wizualizacji danych przestrzennych GIS, ponieważ oprogramowanie to zostało zakupione na potrzeby wojewódzkich inspektoratów przez GIOŚ;
- GIOŚ zrezygnował w 2013 r. z realizacji jednego zadania „*Zagospodarowanie znajdujących się na terenie kraju odpadów, które pochodzą z nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów*”. Wykonanie tego zadania stało się bezprzedmiotowe ze względu na zmianę sytuacji prawnej.

W toku realizacji zadań objęte kontrolą jednostki występowały do właściwych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej o akceptację zmian w umowach. Przeciętnie zmiany wprowadzono do około 50% realizowanych umów, a w RZGW w Warszawie nawet do ponad 77% umów. Do niektórych umów zmiany wprowadzane były więcej niż jeden raz m.in. w RZGW w Warszawie do 48 umów wprowadzono w trakcie ich realizacji 116 zmian, w WIOŚ we Wrocławiu do ośmiu umów wprowadzono 20 zmian, w GIOŚ do 33 umów wprowadzono 66 zmian, a w RZGW w Krakowie do sześciu umów wprowadzono 11 zmian.

Wprowadzenie zmian wynikało z konieczności dostosowania umów, w tym HRF do aktualnego stanu realizacji zadania, a także skorygowania wartości dofinansowania po przeprowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych. Przyczyną było m.in. uzyskanie korzystniejszych cen w postępowaniach przetargowych (m.in. w GIOŚ po przeprowadzonych przetargach wartości planowanych do realizacji zadań ulegały zmniejszeniu od 5% do 88,5%), a także przedłużające się procedury udzielenia zamówienia publicznego, oczekiwanie na wydanie stosownych decyzji administracyjnych oraz decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania lub uruchomieniu środków.

W przypadku niektórych umów zmianom ulegał termin wykonania poszczególnych etapów zadania, bez wpływu na ostateczny termin zakończenia realizacji zadania. Wprowadzane były także zmiany powodujące przesunięcie daty zakończenia przedsięwzięcia. Na zaakceptowanie zmian w umowach jednostki oczekiwały od kilku dni do dziewięciu miesięcy (najczęściej ok. 2 miesięcy).

- W GIOŚ główną przyczyną wprowadzania zmian w umowach były problemy z przeprowadzaniem postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Jakkolwiek proponowane przez jednostkę zmiany były akceptowane przez NFOŚiGW, to powodowały one przesunięcie terminów zakończenia realizacji zadań o rok lub nawet dwa lata. Właśnie problemy z wyłonieniem wykonawców spowodowały opóźnienia w uruchomieniu systemu informatycznego „Ekoinfonet” obejmującego cztery bazy danych Państwowego Monitoringu Środowiska³⁷. Zgodnie z uzasadnieniem do ustawy z dnia 25 listopada 2010 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz ustawy o działach administracji rządowej³⁸ uruchomienie systemu „Ekoinfonet” miało nastąpić z dniem 1 stycznia 2013 r. Na sfinansowanie poprzez rezerwę celową poz.59, tworzonych ww. czterech baz danych PMŚ, GIOŚ zawarł w 2012 r. cztery umowy z NFOŚiGW. Wykonanie tych baz zaplanowano w latach 2012–2013. Jednak realizację dwóch baz (jakość powietrza i monitoring pól elektromagnetycznych) przeniesiono na lata 2013–2014 i dotychczas zostały one wykonane częściowo. Natomiast utworzenie pozostałych dwóch baz (monitoring hałasu i jakość wód) przeniesiono na lata 2014–2015, właśnie ze względu na konieczność powtórzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych z powodu braku oferentów, w pierwszych postępowaniach. Problemy związane z prowadzeniem postępowań o udzielenie zamówień publicznych zostały zidentyfikowane w toku przeprowadzonego w GIOŚ audytu wewnętrznego. W raporcie wskazano, że system kontroli zarządczej w ww. obszarze nie był adekwatny i skuteczny. Stwierdzono m.in. niewłaściwe upublicznianie ogłoszeń oraz nierzetelność w sporządzaniu dokumentacji przetargowej.
- W RZGW w Warszawie główną przyczyną wprowadzania zmian w umowach były korekty wartości dofinansowania zadań po rozstrzygniętych postępowaniach przetargowych, a także przesunięcie terminu zakończenia realizacji zadań na skutek oczekiwania, nawet przez trzy lata, na uzyskanie stosownych decyzji administracyjnych umożliwiających rozpoczęcie realizacji inwestycji. Szczegółowe badanie wykonania trzech zadań³⁹ wykazało, że były one realizowane z opóźnieniem (w stosunku do pierwotnych założeń), a zakończenie realizacji dwóch z nich przesunięto o rok. Nie bez znaczenia był też fakt, że na skutek zbyt późnego wystąpienia w 2013 r. do Ministra Finansów o zapewnienie finansowania tych inwestycji, nie rozpoczęto zaplanowanych na 2013 r. robót budowlanych.
- W RZGW w Krakowie konieczność wprowadzania zmian w umowach wynikała m.in. z niewystarczającego przygotowania dokumentacyjnego części zadań, a w szczególności dotyczącego dwóch zadań, tj. „Rozbudowa pompowni nr 3 w Pietrzykowicach – zbiornik wodny Tresna na rz. Sole” oraz „Likwidacja zjawiska niekorzystnej filtracji przez zaporę czołową zbiornika wodnego Chańcza”. W związku z opracowaniem kosztorysów inwestorskich już po podpisaniu umów, konieczne było dokonanie zmian w tych umowach w celu zwiększenia o ok. 60% kwoty dofinansowania, a także przesunięcia o rok terminu zakończenia ich realizacji. Należy także zwrócić uwagę, że pozwolenie na budowę dla drugiego z ww. zadań RZGW uzyskał dopiero po roku od daty podpisania z NFOŚiGW umowy na dofinansowanie zadania.
- W WIOŚ we Wrocławiu zmiany w umowach wynikały z konieczności aktualizacji HRF w zakresie terminów przekazywania kolejnych transz zaliczek, przesunięcia terminu uzyskania efektu ekologicznego, zmniejszenia lub zwiększenia wartości dofinansowania. Jedną ze zmian dotyczyła umowy „Budowa laboratorium WIOŚ we Wrocławiu wraz z zapleczem szkoleniowo-dydaktycznym”. Zgodnie z pierwotnymi założeniami realizacja inwestycji miała odbywać się latach 2012–2015 (31 grudnia). Po przeprowadzeniu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego okazało się, że wstępne szacunki kosztu tej inwestycji były o ok. 30% niższe niż zaproponowane przez oferentów. Poza tym w trakcie opracowywania dokumentacji wyniknęła konieczność posadowienia budynku na palach. Skutkowało to zwiększeniem wartości zadania o 4.000,0 tys. zł oraz zmianą terminu zakończenia realizacji inwestycji na koniec 2016 r. Dodatkowo przesunięto także termin rozpoczęcia realizacji inwestycji, jak również jej finansowania, z roku 2013 na 2014 r. Ta zmiana spowodowana była koniecznością pozyskania przez Ministerstwo Środowiska środków z rezerwy celowej poz. 59 na organizację 19 sesji Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu wraz z dziewiątą sesją Spotkania Stron Protokołu z Kioto i 34 sesja organów pomocniczych (Konferencja COP 19) oraz na opłacenie składek do organizacji międzynarodowych.

Szczegółowe badanie 20 umów w ośmiu objętych kontrolą państwowych jednostkach budżetowych nie wykazało nieprawidłowości w ich realizacji w stosunku do zawartych umów (wraz z aneksami). W odniesieniu do zadań zakończonych osiągnięto zamierzone efekty, a zadania pozostające

³⁷ Tj. jakość powietrza, jakość wód, monitoring pól elektromagnetycznych, monitoring hałasu.

³⁸ Dz.U. Nr 239, poz. 1592.

³⁹ „Odbudowa zapory bocznej jez. Zegrzyńskiego na odcinku Prut-Pułtusk”; „Odbudowa brzegów i udrożnienie Kanału Jeglińskiego m. Karwik”; „Odbudowa zapory bocznej na odcinku Łacha-Kania”.

w trakcie realizacji wykonywane były zgodnie z harmonogramami rzeczowo-finansowymi, aktualnie zatwierdzonymi przez właściwe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Niemniej jednak w czterech spośród ośmiu (50%) objętych kontrolą jednostek, realizujących zadania finansowane poprzez rezerwę celową poz. 59, stwierdzono że w toku wykonywania tych zadań naruszone zostały postanowienia art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z przywołanym przepisem, jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich, z zastrzeżeniem art. 136 ust. 4 i art. 153. I tak:

- Dyrektor Liceum Plastycznego w Nałęczowie w styczniu 2014 r., nie posiadając decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania lub o uruchomieniu środków z rezerwy celowej poz. 59, podpisał umowę z wykonawcą zadania. Tym samym zaciągnął zobowiązanie, które o 5.912,2 tys. zł przekraczało limit wydatków ustalony w tym czasie w planie finansowym jednostki;
- Dyrektor RZGW w Warszawie do lipca 2013 r. nie występował w ogóle do Ministra Finansów o wydanie decyzji o zapewnieniu finansowania, w związku z tym w 2013 r. zawierając 11 umów z wykonawcami 10 zadań zaciągnął zobowiązania, przekraczające o 5.616,8 tys. zł limit wydatków określony w planie finansowym jednostki;
- Dyrektor RZGW w Szczecinie w grudniu 2011 r., nie posiadając decyzji o zapewnieniu finansowania, zawarł umowę na zaprojektowanie i wybudowanie dwóch lodołamaczy, a w styczniu 2012 r. zawarł umowę na usługę inżyniera kontraktu. Tym samym nie posiadając decyzji o zapewnieniu finansowania, jak również zabezpieczonych środków w planie finansowym jednostki, zaciągnął zobowiązanie w łącznej kwocie 35.486,8 tys. zł;
- Dyrektor Generalny Podkarpackiego UW w 2013 r. przed podpisaniem z NFOŚiGW umowy na dofinansowanie zadania, zawarł umowy z wykonawcami zadania. Tym samym nie posiadając decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania oraz nie posiadając pełnego zabezpieczenia środków w planie finansowym jednostki zaciągnął zobowiązanie przekraczające o 676,2 tys. zł dostępny limit wydatków.

Zaciągnięcie ww. zobowiązań stanowiło czyn wskazujący na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wyjaśnienia złożone w toku kontroli nie zmieniają oceny NIK w tym zakresie.

W trzech z ww. jednostek wyjaśniono, że pozostawano w przekonaniu, iż zawarte z właściwymi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej umowy są jednocześnie zapewnieniem finansowania dla zadań wymienionych w tych umowach. W Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim wskazano, że środki na realizację umowy przed wystąpieniem o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59 zabezpieczone były w budżecie Urzędu poprzez blokadę wydatków na inne zadania. Fakt ten nie znalazł jednak potwierdzenia w dokumentacji i planie finansowym jednostki.

Efekty osiągnięte w wyniku realizacji zadań to m.in.:

- raporty z przeprowadzonego monitoringu środowiska na terenie województwa dolnośląskiego; zakup dwóch samochodów oraz sprzęt laboratoryjny na potrzeby prowadzonych badań monitoringowych (WIOŚ we Wrocławiu);
- tłumaczenia, ekspertyzy, opinie prawne, szkolenia z zakresu transgranicznego przemieszczania odpadów; zapewnienie udziału przedstawicieli Polski na spotkaniach krajowych i zagranicznych w ramach prowadzenia Sekretariatu ds. Morza Bałtyckiego (GIOŚ);
- modernizacja stopni wodnych a drodze wodnej Górnej Wisły; rozbudowa pompowni w Zarzeczcu; modernizacja sterowania śluzą i jazem na Stopniu Wodnym Kościuszkowski (RZGW Kraków);
- zakup samochodów rozpoznawczo-ratowniczych oraz ratowniczo-gaśniczych; termomodernizacja obiektów Państwowej Straży Pożarnej w Szydłowcu i Nowym Dworze Mazowieckim (KW PSP w Warszawie).

3.2.4.3. Wykorzystanie środków na realizację zawartych umów i ich rozliczenie

W badanym okresie sześć spośród ośmiu kontrolowanych jednostek⁴⁰, realizujących zadania dofinansowane z rezerwy celowej poz. 59, złożyły do Ministra Finansów, za pośrednictwem właściwych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej i właściwych dysponentów części budżetowych, łącznie 129 wniosków o zapewnienie finansowania. Około 20% z tych wniosków dotyczyło korekt wcześniej wydanych decyzji, które spowodowane były m.in. zmianą wartości dofinansowania (po przeprowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych) lub przesunięciem terminów realizacji zadań wieloletnich. Spośród ogólnej liczby złożonych wniosków ponad 17% zostało anulowanych najczęściej na skutek rezygnacji z realizacji zadań. Czas oczekiwania na decyzję Ministra Finansów liczony od daty złożenia wniosku we właściwym funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej wynosił najczęściej od jednego do trzech miesięcy. Niemniej jednak wystąpiły przypadki oczekiwania na ww. decyzje dłużej. Na przykład:

- RZGW w Warszawie składał wnioski o zapewnienie finansowania od lipca 2013 r. Spośród 23 wniosków złożonych w 2013 r. w trzech przypadkach Minister Finansów wydał decyzje po upływie od czterech do pięciu miesięcy od daty złożenia wniosków. W związku z długim terminem oczekiwania na uzyskanie decyzji o zapewnieniu finansowania w 2013 r. RZGW wystąpił o anulowanie 20 wniosków z powodu zbyt krótkiego okresu na przeprowadzenie postępowań przetargowych i realizację zaplanowanych na 2013 r. robót. Nie bez znaczenia w tym przypadku jest fakt, że RZGW za późno wystąpił z przedmiotowymi wnioskami. Skumulowanie się ww. opisanych okoliczności w konsekwencji spowodowało wstrzymanie realizacji zaplanowanych na 2013 r. prac o wartości 35.221,0 tys. zł⁴¹;
- WIOŚ we Wrocławiu decyzje o zapewnieniu finansowania otrzymywał w terminie od 31 do 34 dni od daty złożenia, wniosku zaakceptowanego przez właściwy fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej, do Wojewody Dolnośląskiego. Jednak w dwóch przypadkach czas oczekiwania na wydanie decyzji, korygującej wcześniej wydaną decyzję Ministra Finansów, wyniósł ponad 100 dni. Jednostka otrzymała decyzje korygujące dopiero po interwencji Wojewody Dolnośląskiego.

W latach 2013–2014 (I półrocze) objęte kontrolą pjb wystąpiły do Ministra Finansów z 225 wnioskami o uruchomienie środków. Około 15% z tych wniosków dotyczyło korekt wcześniej wydanych decyzji, które spowodowane były m.in. zmianą wartości dofinansowania (po przeprowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych) lub przesunięciem terminów realizacji poszczególnych etapów prac w przypadku zadań wieloletnich. Czas oczekiwania na decyzję Ministra Finansów, liczony od daty złożenia wniosku we właściwym funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, wynosił od jednego do ponad 4 miesięcy. I tak:

- w Liceum Plastycznym w Nałęczowie na decyzję o uruchomieniu środków w 2014 r. oczekiwano ponad cztery miesiące od daty złożenia wniosku. Dyrektor Liceum 12 czerwca 2014 r. przekazał Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego wniosek o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59 w II kwartale 2014 r. Wniosek nie wymagał korekty. W sierpniu 2014 r. otrzymano informację z Narodowego Funduszu, że 28 lipca 2014 r. nastąpiło przekazanie środków na rachunek dochodów Ministra Środowiska. Pomimo to jednostka dopiero 22 października 2014 r. otrzymała informację o zwiększeniu planu finansowego. Przedłużający się termin uruchomienia środków utrudnił płynność miesięcznego fakturowania wykonanych robót przez wykonawcę. Spowolniło to tempo prac budowlanych i miało wpływ na rozpoczęcie roku szkolnego, które zostało przesunięte o tydzień.

W latach 2013–2014 (I półrocze), na podstawie decyzji Ministra Finansów o uruchomieniu środków (z uwzględnieniem korekt), objęte kontrolą jednostki realizujące zadania dofinansowane

⁴⁰ Dwie jednostki, tj. Liceum Plastyczne w Nałęczowie i Podkarpacki Urząd Wojewódzki nie występowały do Ministra Finansów z wnioskami o zapewnienie finansowania.

⁴¹ Różnica wartości planowanych do wykonania w 2013 r. prac wg harmonogramów pomiędzy styczniem a grudniem 2013 r.

poprzez rezerwę celową poz. 59 otrzymały łącznie 137.091,3 tys. zł, z tego 112.799,3 tys. zł w 2013 r. i 24.292,0 tys. zł w 2014 r. (I półrocze). Środki te zostały wykorzystane w łącznej kwocie 111.019,4 tys. zł, z tego 104.263,4 tys. zł (92,4% dostępnego limitu wydatków) w 2013 r. i 6.756,0 tys. zł (27,8%) w I półroczu 2014 r. Niskie wykorzystanie środków w I półroczu 2014 r. wynikało z faktu, że terminy płatności zobowiązań za wykonane prace przypadały na II półrocze 2014 r.

W toku kontroli nie stwierdzono wykorzystania środków otrzymanych z rezerwy celowej poz. 59 niezgodnie z przeznaczeniem. Przedkładana do właściwych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej dokumentacja rozliczeniowa poszczególnych transz zaliczek była akceptowana przez te fundusze. Ewentualne zmiany terminów rozliczenia wykorzystanych środków każdorazowo były uzgadniane z NFOŚiGW i wfośigw.

W przypadkach zmniejszenia wartości realizowanego zadania, m.in. w wyniku uzyskania korzystniejszych cen po przeprowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego lub zmiany zakresu rzeczowego zadania, jednostki stawiały niewykorzystany limit środków do dyspozycji właściwych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Jedynie Liceum Plastyczne w Nałęczowie nie zgłosiło do Narodowego Funduszu w okresie objętym kontrolą faktu zwolnienia kwoty 46,3 tys. zł, w związku z uzyskaniem korzystniejszych cen w postępowaniach przetargowych. Dopiero w trakcie kontroli NIK zgłoszono do NFOŚiGW korektę harmonogramu rzeczowo-finansowego.

3.2.4.4. Problemy związane z procedurą uzyskania dofinansowania zadań poprzez rezerwę celową poz. 59

Kierownicy prawie wszystkich jednostek objętych kontrolą ocenili, że wprowadzona od 2011 r. procedura uzyskania dofinansowania realizacji przez państwowe jednostki budżetowe zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki jest czasochłonna, skomplikowana, biurokratyzowana i utrudnia realizację planowanych przedsięwzięć. Każda zmiana warunków umowy (m.in. nazwy zadania, terminu realizacji nawet poszczególnych etapów zadania, kwoty dofinansowania) wymaga aktualizacji listy zadań. Zmiany muszą być zaakceptowane przez zarząd właściwego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej a następnie przez dysponenta części budżetowej. Dyrektor RZGW w Warszawie jako przykład podał m.in., że zgłoszone w styczniu 2014 r. zmiany umów zostały ujęte na liście zadań zaakceptowanej przez Ministra Środowiska w czerwcu 2014 r. W ciągu tego półrocznego okresu oczekiwania część rekomendowanych zmian zdezaktualizowała się. Dla niektórych jednostek problemem jest konieczność zabezpieczenia wkładu własnego na realizację zadań, o dofinansowanie których aplikują do wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Poza tym w:

- Liceum Plastycznym w Nałęczowie wskazano na problemy w zakresie współpracy z Narodowym Funduszem. Pomimo pozytywnej oceny wniosku przydzielony w NFOŚiGW koordynator utrudniał na etapie negocjacji warunków umowy spełnianie różnych wymogów formalnych, kwestionował zaakceptowane wcześniej poprawki. Dyrektor Liceum wielokrotnie interweniował w Narodowym Funduszu i sygnalizował opieszałość koordynatora w doprowadzeniu do zawarcia umowy. Dopiero po ponad roku od uzyskania informacji o pozytywnej ocenie wniosku nastąpiła zmiana koordynatora, który doprowadził do uzgodnienia wszystkich warunków umowy i jej podpisania;
- Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim wskazano, że częste zmiany koordynatora projektu w NFOŚiGW utrudniały współpracę w trakcie prowadzenia negocjacji, które trwały ponad półtora miesiąca. W związku z tym umowa pomiędzy Narodowym Funduszem a Urzędem Wojewódzkim została zawarta o dwa miesiące później od pierwotnie uzgodnionego terminu;

- RZGW w Szczecinie zgłoszono uwagi do współpracy z WFOŚiGW w Szczecinie wynikające z wielokrotnej odmowy przyznania dofinansowania, braku informacji o odmowie i braku jej uzasadnienia. Wskazano także na długi czas oczekiwania na informację o przyznaniu dofinansowania – w 2014 r. informacja dotarła po sześciu miesiącach. Utrudnia to planowanie wydatków na rok budżetowy, w którym przewidywana jest realizacja zadania;
- WIOŚ we Wrocławiu wskazano, że procedura pozyskiwania środków z rezerwy celowej poz. 59 pozostawia uznaniowość podejmowanych decyzji i możliwość opóźnienia lub wstrzymania realizacji zadania przez każdego z uczestników procesu pozyskania środków. Wnioskowanie o środki z rocznym lub dłuższym wyprzedzeniem utrudnia zaplanowanie realnych potrzeb, co wielokrotnie powoduje konieczność zmiany zakresu umowy w trakcie realizacji zadania. Oczekiwanie około trzech miesięcy na uzyskanie decyzji o uruchomieniu środków (jeden–trzy tygodnie weryfikacja w wfośigw i dwa miesiące weryfikacja w Ministerstwie Finansów) dla zadań, których realizacja ma się rozpocząć w styczniu danego roku jest niekorzystne, ponieważ pierwsze środki są możliwe do pobrania około kwietnia. Oznacza to brak możliwości finansowania prac w pierwszym kwartale roku budżetowego. Uzyskanie decyzji o zapewnieniu finansowania także nie powinno trwać dłużej niż dwa miesiące. Jednak jak wskazano występują przypadki dłuższego oczekiwania, co wynika m.in. z „opieszalności osób pracujących w Ministerstwie Finansów”. Ponadto oczekiwanie przez właściwe fundusze rozliczenia środków do końca listopada każdego roku wyłącza możliwość realizacji zadań w końcu roku. Zwrócono uwagę, że proces realizacji zadań, niezależnie od źródła ich finansowania, jest procesem dynamicznym wymagającym podejmowania szybkich decyzji w celu maksymalizacji efektu zadania z danych nakładów, a procedura i obsługa rezerwy celowej poz. 59 nie daje gwarancji poprawnej realizacji zadań. Wskazano także, że niejednokrotnie uzyskanie decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania lub o uruchomieniu środków następowało po interwencji Wojewody Dolnośląskiego. Jako skrajny przypadek podano proces uzyskania korekty decyzji o zapewnieniu finansowania dla zadania „Budowa laboratorium WIOŚ we Wrocławiu wraz z zapleczem szkoleniowo-dydaktycznym”. Minister Finansów zakwestionował prawidłowość złożonego w czerwcu 2014 r. wniosku o korektę wcześniej wydanej decyzji o zapewnieniu finansowania tego zadania. Zarówno WIOŚ, NFOŚiGW jak i Dolnośląski Urząd Wojewódzki interweniowali w tej sprawie argumentując, że wniosek sporządzony jest prawidłowo. Pracownicy Ministerstwa Finansów jednak domagali się korekty wniosku deklarując, że sprawa będzie załatwiona w ciągu kilku dni. Pomimo niezwłocznego przedłożenia wniosku według wymagań MF, decyzja korygująca została wydana dopiero pod koniec września 2014 r. W tej sprawie wielokrotnie interweniował Wojewoda Dolnośląski, ponieważ brak zapewnienia finansowania stwarzał zagrożenie wstrzymania realizacji inwestycji. Pracownicy Ministerstwa Finansów w trakcie rozmów telefonicznych informują, że proces wydawania decyzji jest wydłużony ze względu na dużą liczbę wniosków a także ilość obowiązków służbowych osób upoważnionych do podpisywania przedmiotowych decyzji.

Ocena kierowników pjb w odniesieniu do funkcjonowania obowiązującego od 2011 r. sposobu finansowania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej jest zbieżna z oceną NIK, dokonaną na podstawie ustaleń niniejszej kontroli.

3.2.5. Nadzór i monitoring realizacji przez pjb zadań finansowanych z rezerwy celowej poz. 59

3.2.5.1. Sprawowanie nadzoru przez Ministra Środowiska i Ministra Spraw Wewnętrznych

W okresie objętym kontrolą działania nadzorcze **Ministra Środowiska** zostały określone w „Wytocznych w sprawie zasad i trybu sprawowania nadzoru przez komórki organizacyjne Ministerstwa Środowiska nad jednostkami podległymi lub nadzorowanymi przez Ministra Środowiska”. Natomiast kwestie związane z identyfikacją ryzyka ujęto w „Księdze Systemu Kontroli Zarządczej”, stanowiącej załącznik do Zarządzenia Nr 9 Ministra Środowiska z dnia 10 lutego 2011 r. w sprawie Systemu Kontroli Zarządczej w Ministerstwie Środowiska⁴².

Żadna z komórek organizacyjnych MŚ zaangażowanych w proces związany z finansowaniem zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej poprzez rezerwę celową poz. 59 nie zidentyfikowała ryzyka w tym obszarze.

⁴² Zmienionego Zarządzeniem Nr 18 Ministra Środowiska z dnia 8 kwietnia 2013 r.

Plany kontroli resortowych na lata 2013–2014 nie uwzględniały przeprowadzenia kontroli w zakresie wykonywania, przez podległe Ministrowi Środowiska pjb, zadań finansowanych z rezerwy celowej poz. 59. Nie planowano i nie realizowano także w ww. okresie zadań audytowych. Zdaniem NIK, niepodjęcie działań kontrolnych i audytowych było skutkiem niezidentyfikowania ryzyka w przedmiotowym obszarze. Szczególnie niezrozumiałą, w aspekcie celowości, jest decyzja o nieprzeprowadzeniu audytu procesu realizacji zadań finansowanych poprzez rezerwę celową poz. 59, biorąc pod uwagę, że jak wyjaśniono w MŚ, przy planowaniu zadań audytowych brane są również pod uwagę sygnały zewnętrzne m.in. wyniki kontroli NIK. Natomiast NIK już od 2012 r. wskazywała w wystąpieniach pokontrolnych kierowanych do Ministra Środowiska na niewłaściwie funkcjonujący proces finansowania zadań z rezerwy celowej poz. 59.

Minister Środowiska podejmował próby usprawnienia ww. procesu m.in. poprzez ograniczenie szczegółowości danych znajdujących się na listach zadań, oraz przeniesienie na niższe szczeble decyzyjności i kompetencji w zakresie opiniowania i akceptacji zmian. W 2013 r., w celu usprawnienia systemu i ograniczenia liczby zmian w listach wprowadzono agregację zadań. Należy jednak zauważyć, że m.in. utrzymująca się bardzo duża liczba zmian w listach zadań świadczy o tym, iż przyjęte rozwiązania nie przyniosły oczekiwanych efektów.

W Ministerstwie Środowiska nadzór nad wykonywaniem przez podległe i nadzorowane pjb zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej prowadzony był m.in. na podstawie analizy informacji i sprawozdań składanych przez ww. jednostki w okresach miesięcznych i kwartalnych. Organizowane były także przez Ministra Środowiska kwartalne spotkania, podczas których omawiano stan realizacji zadań, ze szczególnym (jak wyjaśniono) uwzględnieniem zadań realizowanych przez jednostki gospodarki wodnej. W toku kontroli ustalono jednak, że pozyskiwane w ten sposób informacje nie były pełne. Świadczy o tym fakt, że w Ministerstwie Środowiska nie posiadano danych o stanie realizacji zadań, ujętych we wnioskach o zapewnienie finansowania lub o uruchomienie środków, których zgodność z Ramową Dyrektywą Wodną była potwierdzana Ministrowi Finansów.

Brak informacji w ww. zakresie Minister Środowiska uzasadnił przepisem art. 90 ust. 5 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, zgodnie z którym nadzór nad działalnością dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej sprawuje Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Pozostawało to w sprzeczności ze wzorem *Działań nadzorczych Ministra Środowiska*⁴³, zgodnie z którymi działania nadzorcze w obszarze pozafinansowym powinny uwzględniać w szczególności działania operacyjne, tj. związane z bieżącym funkcjonowaniem jednostki podległej lub nadzorowanej, a także ewaluację działalności jednostki podległej lub nadzorowanej, rozumianą zwłaszcza jako analiza i ocena stopnia realizacji celów i planów, która wykonywana jest m.in. poprzez ocenę dokumentów sprawozdawczych. Z informacji, uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK, od Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej wynikało, że na 28 wniosków, o których potwierdzenie wnioskował Minister Finansów w czterech przypadkach zbyt długie oczekiwanie na decyzję Ministra Finansów miało wpływ na realizację zadania (spowodowało opóźnienie), a w jednym przypadku Prezes KZGW zaznaczył, że zadanie nie wymagało potwierdzenia zgodności z Ramową Dyrektywą Wodną. Zgodnie z art. 68 i 69 ustawy o finansach publicznych zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej

⁴³ Stanowiącym załącznik nr 1 do Wyttycznych w sprawie zasad i trybu sprawowania nadzoru przez komórki organizacyjne Ministerstwa Środowiska nad jednostkami organizacyjnymi podległymi lub nadzorowanymi przez Ministra Środowiska.

kontroli zarządczej (tj. ogółu działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy) należy do obowiązków ministra w kierowanych przez niego działach administracji rządowej.

Nie bez znaczenia jest także fakt, że w MŚ nie analizowano podawanych przez podległe pjb przyczyn wprowadzania zmian na listach zadań. Natomiast weryfikacja rzetelności podawanych informacji powinna stanowić jeden z wyznaczników uwzględnienia wnioskowanych zmian.

W ocenie NIK, ustalone mechanizmy kontroli zarządczej w zakresie nadzoru nad przygotowaniem i wykonywaniem, przez działające w resorcie kierowanym przez Ministra Środowiska jednostki, zadań finansowanych z rezerwy celowej poz. 59 nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w tym procesie.

W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych w celu zapewnienia efektywnego gospodarowania środkami publicznymi w *Karcie makroprocesu Gospodarowanie środkami publicznymi* określono wymagania dla dysponenta części budżetu państwa w zakresie właściwego i celowego występowania o uruchomienie środków m.in. z rezerwy celowej oraz występowania o zapewnienie finansowania/dofinansowania do właściwych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Nie przeprowadzano, w jednostkach podległych, kontroli w zakresie realizacji zadań finansowanych poprzez rezerwę celową poz. 59. Nie planowano także zadań audytowych dotyczących funkcjonowania procedur związanych z realizacją przedmiotowych zadań. Poziom ryzyka w tym obszarze w 2013 r. został oceniony jako niski, a na 2014 r. jako średni. Wobec niestwierdzenia jakichkolwiek nieprawidłowości w toku przeprowadzonej kontroli NIK należy uznać, że ustalone w MSW mechanizmy kontroli zarządczej były wystarczające i skuteczne.

3.2.5.2. Monitoring realizacji przez pjb zadań dofinansowanych poprzez rezerwę celową poz. 59 oraz ich rozliczenie przez NFOŚiGW

W NFOŚiGW kwestie związane z monitorowaniem wykonywania zadań realizowanych przez pjb zostały uregulowane w dokumentacji systemu kontroli zarządczej: *Rozpatrywanie wniosków o przekazanie środków na realizację zadań państwowych jednostek budżetowych oraz Kontrola w NFOŚiGW*.

W badanym okresie Narodowy Fundusz monitorował realizację przez pjb zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej m.in. poprzez wymianę korespondencji, na podstawie dokumentów rozliczeniowych i sprawozdawczych. W przypadku zadań związanych z wykonaniem ekspertyz i prac naukowo-badawczych pracownicy NFOŚiGW uczestniczyli w komisyjnych odbiorach prac, będących efektem rzeczowym realizowanych umów (dotyczyło to szacunkowo 50% umów).

W latach 2013–2014 (I półrocze) przeprowadzono łącznie 18 kontroli (po dziewięć w 2013 r. i 2014 r. – do 30 czerwca) zadań pjb, dofinansowanych z rezerwy celowej poz. 59. Kontrole przeprowadzono w miejscach realizacji projektów, za wyjątkiem jednej, którą wykonano w siedzibie NFOŚiGW.

Na podstawie szczegółowego badania dokumentacji dotyczącej pięciu kontroli terenowych ustalono, że przeprowadzenie każdej kontroli udokumentowano *Informacją pokontrolną* (podpisywaną dwustronnie). W przypadku dwóch kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości i uchybień, nie formułowano zatem zaleceń pokontrolnych. Natomiast po wykonaniu trzech kontroli

sformułowano zalecenia pokontrolne⁴⁴. Kierownicy objętych kontrolą pjb poinformowali Narodowy Fundusz o ich realizacji, przysyłając stosowne dokumenty.

Dla zadań ujętych na listach zadań dofinansowania pjb na 2013 r. i 2014 r. – 124 umowy rozliczono, zamknięto pod względem rzeczowym, ekologicznym oraz finansowym (według stanu na dzień 31 października 2014 r.).

W 2013 r. liczba zadań/umów: kontynuowanych wynosiła 215; nowych – 138 natomiast z czterech zadań/umów zrezygnowano. W 2014 r. liczba zadań/umów: kontynuowanych wynosiła 303; nowych – 21, zaś z ośmiu zadań/umów zrezygnowano.

Najczęstszymi przyczynami rezygnacji z zadań były: niewyłonienie wykonawcy w wyniku przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego; realizacja zakresu prac w ramach innej umowy; stwierdzenie beneficjenta o niezasadności realizacji umowy.

Najczęstszymi przyczynami opóźnień w zamknięciu i rozliczeniu realizacji zadań były: przedłużające się procedury związane z rozstrzygnięciem postępowań o udzielenie zamówienia publicznego; zmiany w trakcie realizacji zadania wynikające ze stwierdzonych warunków technicznych; konieczność uzupełniania dokumentów rozliczeniowych.

Ustalono, że na dzień 30 czerwca 2014 r. planowany był termin zamknięcia trzech umów⁴⁵. Pomimo upływu tego terminu umowy nie zostały rozliczone pod względem rzeczowym, w tym jedna również pod względem ekologicznym. W przypadku jednej umowy rozliczenie rzeczowe było uzależnione od skompletowania przez beneficjenta poprawnej dokumentacji w celu rozliczenia zaliczki. W drugiej umowie w trakcie realizacji zadania wystąpiły liczne zmiany zakresu rzeczowego, co spowodowało zmianę efektu ekologicznego. Dlatego też przedłożone dokumenty rozliczeniowe wymagały pogłębionej analizy. Dodatkowo zakres rzeczowy wynikający z tych dokumentów miał inny układ niż przyjęty HRF. Tym samym wystąpiły problemy z ustaleniem wywiązania się przez beneficjenta z umowy. W odniesieniu do trzeciej umowy wymagane było przedłożenie poprawnych dokumentów, potwierdzających wykonanie zadania. Ostatecznie umowa została rozliczona 31 października 2014 r., tj. w terminie dwóch dni od daty wpływu do NFOŚiGW uzupełnionej dokumentacji.

W ocenie NIK, monitoring realizacji przez pjb zadań finansowanych poprzez rezerwę celową poz. 59 oraz rozliczenie wykonania tych zadań przez Narodowy Fundusz, odbywał się na ogół zgodnie z warunkami zastrzeżonymi w ustalonych procedurach.

⁴⁴ Odstąpiono od konieczności realizowania jednego z zaleceń pokontrolnych, o czym beneficjent/pjb został poinformowany.

⁴⁵ Umowy dotyczyły zadań: *Termomodernizacja budynku Zespołu Szkół Muzycznych w Wałbrzychu*, *Modernizacja gospodarki ciepłej w Oddziałach Prewencji Policji* oraz *Termomodernizacja budynków Zespołu Szkół Centrum Kształcenia Rolniczego w Komorowie*.

4.1 Przygotowanie kontroli

Przyjęto, że wyniki kontroli pozwolą na wskazanie:

- obszarów niedomagań systemowych, których identyfikacja może być wykorzystana do usprawnienia procesu dofinansowania zadań z rezerwy celowej poz. 59 oraz ich wykonywania przez pjb;
- przykładów efektywnego lub nieefektywnego wykorzystania środków przeznaczonych na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Doboru jednostek realizujących te zadania dokonano z uwzględnieniem wartości przyznanego dofinansowania. Przy kwalifikowaniu poziomu ryzyka w poszczególnych obszarach kontrolowanej działalności wzięto pod uwagę wyniki przeprowadzonych kontroli w latach 2012–2013, szczególnie w zakresie funkcjonowania mechanizmów kontroli zarządczej w Ministerstwie Środowiska oraz w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, na podstawie ustaleń, dokonanych w ramach kontroli odpowiednio wykonania budżetu państwa w części 22 – Gospodarka wodna i części 41 – Środowisko oraz wykonania planu finansowego NFOŚiGW. Przy kwalifikowaniu poziomu ryzyka w obszarze realizacji przez pjb zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej wzięto pod uwagę ustalenia dokonane w jednostkach podległych Ministrowi Środowiska, w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w części 22 – Gospodarka wodna i części 41 – Środowisko, szczególnie z zakresu wykonywania planowanych zadań.

4.2 Ustalenia innych kontroli

Zagadnienia dotyczące procesu finansowania zadań z rezerwy celowej poz. 59 oraz ich wykonywania przez pjb były poruszane w toku przeprowadzonych kontroli wykonania w 2011 r. oraz 2012 r. budżetu państwa w części 22 – Gospodarka wodna i w części 41 – Środowisko oraz kontroli wykonania planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 2011 r. i 2012 r.

W wyniku powyższych kontroli NIK stwierdziła m.in. przewlekłość działań związanych z uruchomieniem środków z rezerwy celowej poz. 59 – na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, skutkującą wykorzystaniem środków na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w około 60% zarówno w 2011 r. jak i 2012 r. W związku z powyższym Najwyższa Izba Kontroli wniosła do:

- Ministra Środowiska o podjęcie w porozumieniu z NFOŚiGW i Ministrem Finansów, działań zmierzających do usprawnienia procesu pozyskiwania przez pjb środków z rezerwy celowej poz. 59, w tym uproszczenie procedury dokonywania zmian w uzgodnionych listach zadań poprzez ograniczenie stopnia szczegółowości elementów podlegających uzgodnieniu;
- Ministra Finansów o rozważenie możliwości skrócenia okresu rozpatrywania wniosków dysponentów części budżetowych o zwiększenie planu wydatków ze środków z rezerwy celowej oraz wniosków o zapewnienie finansowania ww. zadań.

4.3 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W kontroli wzięło udział osiem jednostek organizacyjnych NIK – Departament Środowiska, Departament Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego oraz Delegatury NIK w: Warszawie, Krakowie, Szczecinie, Wrocławiu, Lublinie i Rzeszowie.

Wystąpienia pokontrolne skierowano do 12 kierowników skontrolowanych jednostek.

Zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych zgłosił Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska we Wrocławiu. Wniósł on o wykreślenie w uzasadnieniu oceny ogólnej stwierdzenia, że wskutek problemów w obszarze związanym z prowadzeniem postępowań o udzielenie zamówień publicznych wystąpiły opóźnienia w zakończeniu realizacji zadań w stosunku do pierwotnych założeń, co oznaczało, że system kontroli zarządczej nie w pełni umożliwiał realizację zadań jednostki w sposób efektywny i terminowy. Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej NIK z dnia 6 lutego 2015 r. powyższe zastrzeżenie zostało uwzględnione w całości.

Minister Finansów zgłosił zastrzeżenie do wystąpienia pokontrolnego dotyczące oceny wydawania przez Ministra Finansów decyzji uruchamiających środki z rezerwy celowej poz. 59, na sfinansowanie składek do organizacji międzynarodowych, niezgodnie z określonym w art. 410 C ustawy – Prawo ochrony środowiska celem utworzenia tej rezerwy. Podsekretarz Stanu z upoważnienia Ministra Finansów zakwestionowała sformułowanie, iż *Minister Finansów niezgodnie z celem utworzenia rezerwy celowej poz. 59, wydawał decyzje uruchamiające środki z tej rezerwy na finansowanie składek do organizacji międzynarodowych, na pokrycie których środki określone były w ustawach obołobudżetowych*.

Zgłoszone przez Ministra Finansów zastrzeżenie zostało uchwałą Kolegium NIK Nr 11/2015 z dnia 25 lutego 2015 r. oddalone.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Finansów wnioskowano m.in. o:

- opracowanie procedury rozpatrywania wniosków o zapewnienie finansowania oraz wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59 zawierającej graniczne terminy postępowania;
- rozważenie opracowania polityki (zasad) rachunkowości, w tym zakładowego planu kont w zakresie ksiąg rachunkowych budżetu państwa, zgodnie z obowiązującymi przepisami w tym zakresie;
- ustalenie, innej niż rezerwa celowa poz. 59, ścieżki finansowania składek do organizacji międzynarodowych.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Środowiska wnioskowano m.in. o:

- podjęcie, w porozumieniu z Ministrem Finansów, działań w celu ustalenia innej ścieżki finansowania składek do organizacji międzynarodowych,
- przeprowadzenie rzetelnej identyfikacji ryzyka w obszarze finansowania zadań z rezerwy celowej poz. 59zweryfikowanie mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących uzgadniania list zadań zakwalifikowanych do dofinansowania z rezerwy celowej poz. 59 i dokonywania zmian w tych listach, a także weryfikacji wniosków (o zapewnienie finansowania oraz o uruchomienie środków) w celu usprawnienia przebiegu ww. procesów,
- przeprowadzenie audytu w zakresie procesu dofinansowania zadań pjb z rezerwy celowej poz. 59.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wnioskowano m.in. o:

- uwzględnienie w procedurze *Rozpatrywanie wniosków o przekazane środków na realizację zadań państwowych jednostek budżetowych*, zwanej dalej „Procedurą”, lub w innych dokumentach kontroli zarządczej, pozycji i terminów podejmowania decyzji przez Zarząd NFOŚiGW lub

upoważnionych pracowników NFOŚiGW w sprawie przedmiotowych wniosków i realizacji umów z nimi związanych oraz wnioskami o zapewnienie finansowania;

- podjęcie działań w celu wyeliminowania opóźnień w rozpatrywaniu wniosków o dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej podczas realizacji programów priorytetowych, w ramach których wpływa do NFOŚiGW znaczna liczba wniosków o dofinansowanie;
- zapewnienie terminowego informowania Ministra Środowiska i Ministra Finansów o przekazaniu środków na dochody budżetu państwa.

Do kierowników czterech jednostek funkcjonujących w działach kierowanych przez Ministra Środowiska wnioskowano m.in. o:

- wprowadzenie mechanizmów zapewniających skuteczność i adekwatność systemu kontroli zarządczej w obszarze związanym z realizacją zadań finansowanych z rezerwy celowej budżetu państwa poz. 59 (GIOŚ);
- rozważenie zasadności występowania z wnioskami o dofinansowanie zadań z rezerwy celowej w sytuacjach niewystarczającego przygotowania dokumentacyjnego planowanych zadań (RZGW w Krakowie);
- zgłaszanie zadań do dofinansowania w terminach określonych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (RZGW w Warszawie),
- zaciąganie zobowiązań finansowych do wysokości wynikającej z planu finansowego lub z decyzji o zapewnieniu finansowania (RZGW w Warszawie i w Szczecinie),
- sporządzanie wniosków o zapewnienie finansowania, w terminach umożliwiających realizację zadań (RZGW w Warszawie).

Do kierowników czterech pjb podległych dysponentowi innemu niż Minister Środowiska, realizujących zadania z wykorzystaniem środków z rezerwy poz. 59 wnioskowano m.in. o:

- zwiększenie skuteczności kontroli zarządczej związanej z realizacją zadania, finansowanego z rezerwy celowej budżetu państwa poz. 59 (Liceum Plastyczne im. Józefa Chełmońskiego w Nałęczowie),
- zapewnienie udzielania zamówień publicznych tylko w przypadkach posiadania w planie finansowym Urzędu środków finansowych na realizację danego zadania lub uzyskania zapewnienia finansowania, o którym mowa w art. 153 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie),

Według stanu na dzień 20 marca 2015 r. na 28 wniosków sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych sześć zostało zrealizowanych, cztery – przyjęto do realizacji, 11 pozostawało w trakcie realizacji, a 11 nie zostało zrealizowanych.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne, NIK została poinformowana przez:

1. Ministra Środowiska m.in. o:

- zgłoszeniu, na etapie opracowywania budżetu na 2015 r., składek do organizacji międzynarodowych, jako nowych zadań do realizacji w 2015 r.;
- omówieniu problemu niedostatecznego funkcjonowania mechanizmów kontroli zarządczej w obszarze planowania zadań do wykonania przez podległe i nadzorowane jednostki;

- zamiarze zobowiązania podległych i nadzorowanych pjb oraz funduszy ochrony środowiska do prawidłowego procedowania wniosków o uruchomienie środków lub o zapewnienie finansowania zadań, zarówno w wersji papierowej, jak i elektronicznej w systemie Trezor;
- zamiarze zaplanowania na 2016 r. zadania audytowego w zakresie procesu dofinansowania zadań pjb z rezerwy celowej poz. 59.

2. Prezesa Zarządu NFOŚiGW m.in. o:

- dokonaniu zmian procedury „Rozpatrywanie wniosków o przekazanie środków na realizację zadań państwowych jednostek budżetowych” w zakresie wskazanym we wniosku pokontrolnym;
- zamiarze wzmocnienia nadzoru przez kierujących komórkami organizacyjnymi Narodowego Funduszu, w tym bieżącego monitoringu pracowników.

3. Ministra Finansów m.in. o zamiarze:

- ponownego przeanalizowania wydawania zapewnień dotyczących zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w celu wyeliminowania „słabych punktów” procedury i doprowadzenia do ulepszenia całego procesu;
- zgłoszenia zmian do planu kont budżetu państwa przy najbliższej nowelizacji rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości. Do czasu zmiany przepisów rozważone zostanie wprowadzenie Zakładowego Planu Kont dla budżetu państwa.

Ponadto w kwestii ustalenia innej, niż rezerwa celowa poz. 59, ścieżki finansowania składek do organizacji międzynarodowych Minister Finansów podał m.in., że „*Działanie w celu rozwiązywania problemów dotyczących braku podstaw prawnych w zakresie nowych źródeł finansowania należy zatem również do dysponentów części budżetowych. (...) Jeżeli w wyniku analiz zaistnieje potrzeba uregulowania danej kwestii w ustawie o budżecie, będzie to rozpatrywane przy pracach nad projektem ustawy budżetowej na rok 2016, kiedy jest prowadzona ocena potrzeby zawarcia określonych rozwiązań. Nie wyklucza to możliwości poszukiwania rozwiązań przez samych dysponentów, bez oczekiwania na ustawę o budżecie. Ustawa taka ma bowiem z założenia charakter czasowy, a nie systemowy*”.

Natomiast w odniesieniu do wniosku o rozważenie wprowadzenia zmian w prowadzonej ewidencji księgowej, umożliwiających ewidencjonowanie i rozliczanie dochodów budżetu państwa, przekazywanych przez Ministra Środowiska na utworzenie rezerwy celowej poz. 59, Minister Finansów podał m.in., że realizacja wniosku wiązałaby się ze zmianą w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa. „*Konsekwentnie system informatyczny musiałby również uwzględniać ewentualne zmiany decyzji oraz zwroty niewykorzystanych przez jednostkę środków przekazanych jej na wydatki. Dopiero w takim przypadku możliwe byłoby rozliczenie środków wykorzystanych na realizację poszczególnych zadań oraz ustalenie wysokości powstałych nadpłat w dochodach budżetowych. Po przeprowadzeniu dodatkowych analiz wykonana została wstępna wycena, która potwierdza prezentowane uprzednio (...) stanowisko o niewspółmierności wydatków z tego tytułu w relacji do potencjalnych korzyści wynikających z podwójnej kontroli dotyczącej zwrotu środków dokonywanej zarówno przez Ministra Środowiska, jak i przez Ministra Finansów*”.

4. Kierowników czterech jednostek funkcjonujących w działach kierowanych przez Ministra Środowiska m.in. o:

- zamiarze brania pod uwagę zasadności występowania z wnioskami o dofinansowanie zadań poprzez rezerwę celową poz. 59 w przypadku braku wcześniejszego przygotowania dokumentacyjnego planowanych zadań (RZGW w Krakowie);
 - niezaciąganiu zobowiązań finansowych bez decyzji o zapewnieniu finansowania lub uruchomieniu środków z rezerwy celowej (zadania jednoroczne) oraz składaniu wszystkich wniosków o zapewnienie finansowania we właściwych terminach (RZGW w Warszawie) oraz o zamiarze stosowania się do obowiązku zabezpieczania środków finansowych przed rozpoczęciem realizacji zadań (RZGW w Szczecinie)
 - zamiarze zobowiązania kierowników komórek organizacyjnych do podjęcia efektywnych działań mających na celu zapewnienie skutecznego nadzoru nad realizowaniem zadań wynikających ze współpracy z NFOŚiGW, a także zwiększenia skuteczności mechanizmów kontroli zarządczej. Ponadto polecono dokonanie przeglądu obowiązujących w GIOŚ zasad negocjowania warunków umów z NFOŚiGW (GIOŚ).
5. Kierowników czterech pjb podległych dysponentom innym niż Minister Środowiska, realizujących zadania z wykorzystaniem środków z rezerwy poz. 59 m.in. o:
- zamiarze zwiększenia bieżącej kontroli i nadzoru nad realizacją zadań przez bezpośrednich przełożonych i kierownictwo Urzędu, poprzez prowadzenie bieżących i szczegółowych analiz, których wyniki będą przedstawiane i omawiane na organizowanych naradach (Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie);
 - zwiększeniu nadzoru nad wykonaniem zadania, zwrócono także uwagę na przepływ informacji oraz komunikację wewnętrzną (Liceum Plastyczne im. Józefa Chełmońskiego w Nałęczowie).

4.4 Finansowe rezultaty kontroli

Efektem przeprowadzonej kontroli są finansowe rezultaty kontroli, w zakresie finansowych skutków nieprawidłowości w łącznej kwocie 106.450,9 tys. zł, z tego:

- ♦ 104.804,1 tys. zł odpowiada kwocie wydatkowanej w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa;
- ♦ 1.627,4 tys. zł odpowiada kwocie potencjalnych finansowych skutków nieprawidłowości;
- ♦ 19,4 tys. zł odpowiada kwocie uszczuplonych środków.

5.1. Stan prawny dot. kontrolowanej działalności

Podstawę prawną utworzenia analizowanej rezerwy celowej stanowią przepisy ufp oraz art. 410c ust. 2 POŚ.

W myśl art. 140 ust. 2 ufp w budżecie państwa mogą być tworzone rezerwy celowe:

- 1) na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie jest możliwy do dokonania w okresie opracowywania projektu ustawy budżetowej;
- 2) na wydatki, których realizacja jest uwarunkowana zaciągnięciem kredytu w międzynarodowej instytucji finansowej lub pozyskaniem środków z innych źródeł;
- 3) na wydatki związane z realizacją programów współfinansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2;
- 4) gdy odrębne ustawy tak stanowią.

Redakcja tego przepisu wskazuje, iż katalog ten nie jest zamknięty, a tworzenie w budżecie państwa rezerw celowych przewidywać mogą także ustawy odrębne.

Suma rezerw celowych, o których mowa w ust. 2 pkt 1 i 4, nie może przekroczyć 5% wydatków budżetu (art. 140 ust. 3 ufp).

Tworzone w budżecie państwa rezerwy celowe są rezerwami fakultatywnymi. Cele, jakim służą mają rezerwy celowe, są znane na etapie planowania budżetowego. Nieznana jest natomiast wysokość wydatków na poszczególne cele, stąd potrzeba tworzenia rezerw na te wydatki.

W myśl art. 154 ust. 1 ufp podziału rezerw celowych dokonuje, z zastrzeżeniem ust. 3–6, Minister Finansów w porozumieniu z właściwymi ministrami lub innymi dysponentami części budżetowych, nie później niż do dnia 15 października, z wyjątkiem rezerw, o których mowa w art. 140 ust. 2 pkt 2 i 3 (rezerw na wydatki, których realizacja jest uwarunkowana zaciągnięciem kredytu w międzynarodowej instytucji finansowej lub pozyskaniem środków z innych źródeł, rezerw na wydatki związane z realizacją programów współfinansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu–EFTA), oraz rezerw przeznaczonych na finansowanie zobowiązań Skarbu Państwa i rezerw przeznaczonych na przeciwdziałanie klęskom żywiołowym i usuwanie ich skutków.

Właściwi ministrowie lub inni dysponenti części budżetowych występują do Ministra Finansów do dnia 30 września o podział rezerw celowych, w wyniku którego następuje zwiększenie wydatków części budżetowych państwa, których dysponentami są wojewodowie (art. 154 ust. 2 ufp). Podziału rezerwy celowej na finansowanie zadań, dla których udzielone zostały zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa, Minister Finansów dokonuje nie później niż do dnia 20 grudnia (art. 154 ust. 3 ufp).

Co do zasady, Minister Finansów nie podejmuje decyzji o wykorzystaniu środków z rezerwy celowej z inicjatywy własnej, ale na wniosek zainteresowanej jednostki. Regulacja ta nie dotyczy rezerwy celowej na finansowanie zadań, dla których udzielone zostały zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa – Minister Finansów przydziela je nie później niż do dnia 20 grudnia.

Rezerwy celowe mogą być przeznaczone, z zastrzeżeniem ust. 9, wyłącznie na cel, na jaki zostały utworzone, oraz wykorzystane zgodnie z klasyfikacją wydatków (art. 154 ust. 7 ufp).

Zmiana klasyfikacji wydatków, o której mowa w art. 154 ust. 7 ufp, może być dokonana przez Ministra Finansów w porozumieniu z właściwym ministrem lub innym dysponentem części budżetowej nie później niż do dnia 15 listopada. W przypadku rezerw celowych, o których mowa w ust. 3, zmiana klasyfikacji wydatków może nastąpić do dnia 20 grudnia.

Przeznaczenie środków rezerwy budżetowej na inny cel niż określony w decyzji o ich przyznaniu jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych (art. 12 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych). Karalnością objęta jest zmiana planu finansowego jednostki, polegająca na zwiększeniu wydatków w odpowiedniej podziale tego planu, która jest sprzeczna z decyzją o przeznaczeniu środków z rezerwy budżetowej. Zrealizowanie decyzji o przyznaniu środków rezerwy budżetowej polega na zmianie planu finansowego jednostki, zgodnie z wynikającym z decyzji przeznaczeniem wydatków. Naruszeniem dyscypliny jest taka zmiana planu finansowego, polegająca na zwiększeniu wydatków w odpowiedniej podziale planu finansowego, która jest sprzeczna z decyzją o ich przeznaczeniu⁴⁶.

W ustawie o finansach publicznych przewidziano również instytucję zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa niektórych wydatków. Zgodnie z art. 153 ust. 1 wskazanej ustawy Minister Finansów, na wniosek dysponenta części budżetowej, może udzielić zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa w danym roku budżetowym, jeżeli środki na ten cel zostały ujęte w rezerwie celowej, oraz w kolejnych latach:

- 1) projektów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2;
- 2) wydatków bieżących lub inwestycyjnych;
- 3) programów wieloletnich.

Ministerstwo Finansów wskazało⁴⁷, iż ubieganie się o udzielenie decyzji (promesy), o której mowa we wskazanym przepisie jest również możliwe w zakresie wydatków bieżących lub inwestycyjnych, w przypadku zadań realizowanych w okresie kilku lat, przy czym warunkiem uzyskania takiej promesy winno być zobowiązanie NFOŚiGW oraz funduszy wojewódzkich do przekazania na rachunek budżetu państwa środków stanowiących równowartość kosztów zaplanowanych inwestycji w poszczególnych latach budżetowych.

Elementy wniosku o zapewnienie finansowania w zakresie ww. wydatków sprecyzowano w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie wniosków o zapewnienie finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA)⁴⁸. W myśl § 2 ww. rozporządzenia dysponent części budżetowej, właściwy do finansowania lub dofinansowania realizacji określonego przedsięwzięcia, występując do Ministra Finansów o zapewnienie finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia z budżetu państwa składa wniosek według wzoru stanowiącego załącznik do rozporządzenia. I tak zgodnie z wskazanym załącznikiem wnioski o zapewnienie finansowania przedsięwzięć z budżetu państwa winny określać m.in.:

- przedsięwzięcia zakwalifikowane do realizacji w ramach danego programu,
- kwotę dofinansowania w poszczególnych latach budżetowych,

⁴⁶ Lipiec-Warzecha L.: Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, ABC, 2011, LEX.

⁴⁷ W piśmie z dnia 2 marca 2011 r., znak: RR4-465/2/11/102/LTE/2161.

⁴⁸ Dz.U. Nr 238, poz. 1583.

- jednostkę realizującą oraz
- uzasadnienie wniosku.

Wniosek ten, przed złożeniem do Ministra Finansów powinien zostać zaakceptowany przez instytucję odpowiedzialną za przygotowanie i realizację programu, w ramach którego realizowane jest przedsięwzięcie, a w przypadku regionalnych programów operacyjnych – również przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego (§ 2 ust. 2 rozporządzenia).

Uzupełnieniem ww. ogólnej regulacji jest przepis art. 410c ust. 2 POŚ, zgodnie z którym, w budżecie państwa tworzy się rezerwę celową w wysokości odpowiadającej kwocie środków przekazywanych państwowym jednostkom budżetowym przez Narodowy Fundusz i wojewódzkie fundusze na dochody budżetu państwa. W ustawie budżetowej, rezerwa celowa, o której mowa w art. 410c ust. 2 POŚ jest zamieszczana w części 83, dziale 758, rozdziale 75818, poz. 59: „Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej”.

Przez jednostki budżetowe, należy rozumieć jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego, działające na podstawie statutu oraz prowadzące gospodarkę finansową na podstawie planu dochodów i wydatków, zwanego „planem finansowym jednostki budżetowej” (art. 11 ust. 1–3 ufp).

Jak wynika z art. 410c ust. 2 POŚ, na wysokość analizowanej rezerwy celowej, wpływ mają jedynie środki przekazywane na rachunek dochodów Ministra Środowiska z przeznaczeniem na finansowanie zadań pjb przez Narodowy Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz fundusze wojewódzkie.

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jest państwową osobą prawną, zaś wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej są samorządowymi osobami prawnymi w rozumieniu art. 9 pkt 14 ufp (art. 400 POŚ).

W myśl art. 400b ust. 1 i 2 POŚ, celem działania Narodowego Funduszu jest finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 oraz art. 410a ust. 1 i 4–6, zaś celem działania wojewódzkich funduszy jest finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 1–9 i 11–42.

Sposób prowadzenia gospodarki finansowej Narodowego Funduszu oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, obejmujący również dysponowanie środkami tworzącymi rezerwę celową, poz. 59, został określony w rozporządzeniu w sprawie gospodarki finansowej funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

W myśl § 11 ust. 1 ww. rozporządzenia, Narodowy Fundusz i wojewódzkie fundusze przekazują środki na rachunek bieżący dochodów budżetowych ministra właściwego do spraw środowiska w celu dofinansowania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe, w sposób określony w ust. 2–9, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej.

Odbywa się to mianowicie w ten sposób, że na podstawie wniosków kierowników państwowych jednostek budżetowych o przekazanie środków, odpowiednio Narodowy Fundusz lub wojewódzkie fundusze uzgadniają z właściwymi dysponentami części budżetowych listy zadań zakwalifikowanych do dofinansowania (§ 11 ust. 2). Następnie Narodowy Fundusz i wojewódzkie fundusze przekazują informacje o kwotach środków planowanych na dofinansowanie zadań znajdujących się na listach, o których mowa w ust. 2, ministrowi właściwemu do spraw środowiska, w terminie wynikającym

z harmonogramu prac nad projektem ustawy budżetowej (§ 11 ust. 3). W dalszej kolejności minister właściwy do spraw środowiska przekazuje zbiorczą informację o kwocie środków określonych przez Narodowy Fundusz i wojewódzkie fundusze na dofinansowanie zadań znajdujących się na listach, o których mowa w ust. 2, ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, w terminie umożliwiającym ujęcie w projekcie ustawy budżetowej rezerwy celowej, o której mowa w art. 410c ust. 2 POŚ (§ 11 ust. 4). Listy zadań zakwalifikowanych do dofinansowania, o których mowa w ust. 2, mogą być zmieniane w ramach kwot, o których mowa w ust. 3. Zmiany list są uzgadniane odpowiednio przez Narodowy Fundusz lub wojewódzkie fundusze z właściwym dysponentem części budżetowej (§ 11 ust. 5).

Realizacja zadań znajdujących się na listach zadań zakwalifikowanych do dofinansowania, o których mowa w ust. 2, następuje na podstawie umów zawieranych przez Narodowy Fundusz i wojewódzkie fundusze z państwowymi jednostkami budżetowymi (§ 11 ust. 6). W umowach tych określa się w szczególności:

- 1) obowiązki państwowych jednostek budżetowych w zakresie: występowania z wnioskami o uruchomienie środków z rezerwy celowej,
 - a) rozliczania wydatkowania środków uzyskanych z rezerwy celowej,
 - b) składania sprawozdań z postępów realizacji zadań,
 - c) przekazywania dokumentów potwierdzających realizację zadań,
 - d) dokonywania rozliczania osiągnięcia efektów rzeczowych i ekologicznych oraz końcowego rozliczenia finansowego zadań;
- 2) obowiązki Narodowego Funduszu lub wojewódzkich funduszy w zakresie:
 - a) weryfikacji i akceptacji wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej,
 - b) weryfikacji i akceptacji rozliczeń środków wydatkowanych przez państwowe jednostki budżetowe,
 - c) dokonywania kontroli realizacji zadań.

Wnioski kierowników państwowych jednostek budżetowych o uruchomienie środków z rezerwy celowej, po ich akceptacji odpowiednio przez Narodowy Fundusz lub wojewódzkie fundusze, przekazywane właściwym dysponentom części budżetowych, stanowią dla dysponentów części budżetowych podstawę do wystąpienia do ministra właściwego do spraw finansów publicznych o uruchomienie środków z rezerwy celowej (§ 11 ust. 8). Narodowy Fundusz i wojewódzkie fundusze przekazują środki na rachunek bieżący dochodów budżetowych ministra właściwego do spraw środowiska w wysokości wynikającej z zaakceptowanych wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej, w terminie pięciu dni roboczych od dnia ich akceptacji (§ 11 ust. 9). Narodowy Fundusz i wojewódzkie fundusze informują ministra właściwego do spraw finansów publicznych i ministra właściwego do spraw środowiska o przekazaniu środków na dochody budżetu państwa, w terminie pięciu dni roboczych od dnia przekazania środków, wskazując zadania realizowane przez państwowe jednostki budżetowe, w celu dofinansowania których są przekazywane środki (§ 11 ust. 10).

W zakresie terminu do składania wniosków o uruchomienie rezerwy celowej, a także korekt wcześniej wydanych decyzji, Minister Środowiska w piśmie z dnia 4 października 2012 r. wskazał, iż ostatecznymi terminami do składania tych wniosków, są:

- dla zadań, które nie posiadają zapewnienia dofinansowania – 5 listopada 2012 r.;
- dla zadań, którym udzielone zostało zapewnienie dofinansowania z budżetu państwa – 23 listopada 2012 r.

Jednocześnie wskazano, iż środki pozyskiwane przez NFOŚiGW oraz fundusze wojewódzkie można uznać za środki pozyskiwane z innych źródeł, w myśl art. 140 ust. 2 pkt 2 ufp, co nakazuje traktować rezerwy celowe w kategoriach wyjątku przewidzianego w art. 154 ust. 1 tej ustawy.

Niemalże analogicznie termin ten został określony w piśmie⁴⁹ Ministra Środowiska, dotyczącym wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej za 2013 r., albowiem drugi z terminów skrócono o jeden dzień, tj. do 22 listopada 2012 r. Natomiast w 2014 r., zgodnie z pismem Ministra Środowiska⁵⁰, terminy te zostały określone odpowiednio na dzień 3 oraz 14 listopada 2014 r. Zastrzeżono w nim również termin do składania wniosków o zapewnienie finansowania/dofinansowania zadań z rezerwy celowej oraz wniosków o korektę decyzję Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania/dofinansowania zadań, wskazując, iż upływa on z dniem 2 grudnia 2014 r.

Wzory wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej, informacji o przekazaniu dochodów na rachunek bankowy ministra właściwego ds. środowiska i ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz korekty wniosku o uruchomienie środków rezerwy celowej na rok 2013 oraz 2014 zostały opracowane przez Ministra Środowiska i stanowią załącznik do przywoływanych już pism z dnia 16 stycznia 2013 r. oraz pisma o nr DEbrl-350-4-1/1385/14/KJ, kierowanego do prezesów zarządu wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

W procesie rozliczania środków z rezerwy celowej, osobnego omówienia wymaga sytuacja niewykorzystania przez pjb środków, przekazanych uprzednio na dochody budżetu państwa przez NFOŚiGW oraz fundusze wojewódzkie. W sytuacji gdy jednostki te nie wykorzystają wskazanych środków, po stronie dochodów budżetu państwa powstaje nadpłata. Ustawodawca w przepisach ustawy o finansach publicznych nie uregulował trybu zwrotu wskazanych środków, nie wskazał również, czy w wypadku opóźnienia w ich przekazaniu, winny być naliczane odsetki, a jeśli tak to w jakiej wysokości.

Kwestie te zostały natomiast ogólnie uregulowane w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych⁵¹.

W myśl § 18 ust. 1 wskazanego rozporządzenia kwoty dochodów nienależnie wpłaconych (pobranych) lub orzeczonych do zwrotu stanowią nadpłaty. Jednocześnie jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, państwowa jednostka budżetowa zalicza nadpłaty na inne wymagalne należności, przypadające od tego samego dłużnika, a w razie braku takich należności – zwraca je uprawnionej osobie (§ 18 ust. 2). Zwroty nadpłat w dochodach budżetowych, powstałych zarówno w bieżącym roku budżetowym, jak i w ubiegłych latach budżetowych, ujmuje się w tej podziale klasyfikacji dochodów, na którą zalicza się bieżące wpływy tego samego rodzaj (§18 ust. 3). Podstawą dokonania zwrotu nadpłaty jest, co do zasady, pisemne polecenie zwrotu, podpisane przez kierownika i głównego księgowego państwowej jednostki budżetowej (§ 18 ust. 4). Wobec braku odmiennej, szczególnej, regulacji, tryb ten należy odnieść także do środków przekazanych dysponentowi w procesie uruchamiania środków rezerwy celowej. Z ww. rozporządzenia nie wynika jednak czy wskazana nadpłata powinna być zwracana z oprocentowaniem, a jeśli tak to czy powinny być zwracane odsetki w wysokości odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych, czy też w wysokości odsetek ustawowych. Nie sposób również ustalić daty, od której powinny być

⁴⁹ Z dnia 16 stycznia 2013 r., znak: DEbrl-356-1-2/588/13/KJ.

⁵⁰ Znak: DEbrl-350-4-1/1385/14/KJ.

⁵¹ Dz.U. Nr 241, poz. 1616.

naliczane ww. odsetki. W rozporządzeniu wskazano jedynie, iż państwowe jednostki budżetowe mają obowiązek terminowego zwrotu nadpłat (§ 14 ust. 1 rozporządzenia). W żadnym z przepisów nie stwierdzono jednak, w jakim terminie owe nadpłaty winny zostać zwrócone i od jakiego momentu możemy w ogóle traktować dane świadczenie w kategoriach nadpłaty.

Sprawowanie nadzoru przez właściwych ministrów nad przygotowaniem i realizacją przez podległe pjb zadań finansowanych z rezerwy celowej poz. 59

Ogólne kompetencje kontrolne dysponentów części budżetowych sprecyzowane zostały w art. 175 ufp. Zgodnie z ust. 1 cyt. przepisu, dysponenti części budżetowych sprawują nadzór i kontrolę:

- nad całością gospodarki finansowej podległych im jednostek organizacyjnych, w tym nad dokonywaniem przez te jednostki wstępnej oceny celowości poniesionych wydatków oraz realizacją właściwych procedur;
- wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa;
- realizacji zadań finansowanych z budżetu państwa;
- efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów.

Z kolei w myśl art. 175 ust. 2 ufp, przedmiotem nadzoru i kontroli, o których mowa w ust. 1, jest w szczególności:

- prawidłowość i terminowość pobierania dochodów;
- zgodność wydatków z planowanym przeznaczeniem;
- prawidłowość wykorzystania środków finansowych, w tym zakres zrealizowanych zadań;
- wysokość i terminy przekazywania dotacji;
- prawidłowość wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa, pod względem zgodności z przeznaczeniem oraz wysokości wykorzystanej dotacji a stopniem realizacji zadań przewidzianych do sfinansowania dotacją z budżetu państwa.

Kontrola sprawowana przez dysponentów części budżetowych (art. 175 ufp) stanowi element kontroli bieżącej, sprawowanej w ciągu roku budżetowego, której celem jest w szczególności dostarczenie informacji o przebiegu wykonania budżetu, zagrożeniach jego realizacji w porównaniu do ustalonego harmonogramu oraz układu wykonawczego⁵².

Konsekwencją ww. obowiązków nałożonych na dysponentów części budżetowych są obowiązki związane z zawiadomieniem właściwego rzecznika dyscypliny finansów publicznych o ujawnionym przez niego, w związku ze sprawowaniem nadzoru lub kontroli, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

W zakresie natomiast kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych, rozumianej w myśl art. 68 ufp jako ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, należy wskazać, iż na mocy art. 69 ust. 1 pkt 1 ufp organem właściwym do zapewnienia właściwego funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej jest minister w kierowanych przez niego działach administracji rządowej. Ponadto w myśl ust. 5 cyt. przepisu, minister kierujący działem może określić w formie komunikatu i ogłosić, w dzienniku urzędowym ministra, szczególne wytyczne w zakresie kontroli zarządczej dla kierowanych przez niego działów administracji rządowej.

⁵² L. Lipiec-Warzecha, Komentarz do art. 174 ustawy o finansach publicznych.

Należy wskazać, iż nie zostały przewidziane szczególne kompetencje władcze lub nadzorcze dla ministrów w stosunku do jednostek podległych i nadzorowanych z tytułu odpowiedzialności za funkcjonowanie kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej – poza przepisem art. 70 ust. 4 ufp, na podstawie którego kierujący działem może zobowiązać kierownika jednostki w dziale do sporządzenia sprawozdania z wykonania planu działalności i składania oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za poprzedni rok w zakresie kierowanej przez niego jednostki.

5.2. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

Lp.	Nazwa jednostki	Kierownik jednostki	Ocena	Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrolę
1.	Ministerstwo Finansów	Mateusz Szczurek	Opisowa	Departament Środowiska
2.	Ministerstwo Środowiska	Maciej Hipolit Grabowski	Opisowa	
3.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	Teresa Piotrowska (od 22 września 2014 r.), Bartłomiej Sienkiewicz (od 25 lutego 2013 r.), Jacek Cichocki (od 18 listopada 2011 r.)	Pozytywna	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
4.	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	Małgorzata Skucha	Opisowa	Departament Środowiska
5.	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska	Andrzej Jagusiewicz	Opisowa	
6.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie	Małgorzata Owsiany	Pozytywna	Delegatura w Krakowie
7.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie	Małgorzata Moś – zastępca dyrektora ds. administracyjno-prawnych (kierująca jednostką od 18 listopada 2014 r.), Leszek Bagiński (do 17 listopada 2014 r.)	Pozytywna	Delegatura w Warszawie
8.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Szczecinie	Andrzej Kreft	Pozytywna	Delegatura w Szczecinie
9.	Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej	Gustaw Mikołajczyk	Pozytywna	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
10.	Liceum Plastyczne im. Józefa Chełmońskiego w Nałęczowie	Jarosław Ćwiek (od 6 grudnia 2007 r.), Małgorzata Wójcik (wicedyrektor, zastępująca dyrektora od 15 września 2014 r.)	Opisowa	Delegatura w Lublinie
11.	Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie	Małgorzata Maria Chomycz-Śmigielska	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Delegatura w Rzeszowie
12.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska we Wrocławiu	Waldemar Kulaszka	Opisowa	Delegatura we Wrocławiu

5.3. Wykaz aktów prawnych dot. kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.)
2. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 907 z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 2013 r., poz. 686 z późn. zm.).
5. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2012 r., poz. 145 z późn. zm.).
6. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2013 r., poz. 596 z późn. zm.).
7. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.).
8. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r., poz. 749 z późn. zm.).
9. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o policji (Dz.U. z 2011 r., Nr 287, poz. 1687 z późn. zm.).
10. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2007 r. w sprawie decyzji dotyczących zapewnienia finansowania z budżetu państwa projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia w Wolnym Handlu (EFTA) (Dz.U. Nr 109, poz. 748 z późn. zm.).
12. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (Dz.U. Nr 226, poz. 1479).
13. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz.U. Nr 241, poz. 1616).
14. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska (Dz.U. Nr. 248, poz. 1493 z późn. zm.).
15. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania (Dz.U. Nr. 187, poz. 1254).
16. Rozporządzenie Ministra Finansów 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 rachunkach (Dz.U. Nr 249, poz. 1667 z późn. zm.).
17. Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 22 września 2004 r. w sprawie specjalistycznej jednostki nadzoru (Dz.U. Nr 226, poz. 2292 z późn. zm.).
18. Lipiec-Warzecha L.: Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, ABC, 2011, LEX.

5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Środowiska
8. Minister Finansów
9. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
10. Minister Sprawiedliwości
11. Minister Spraw Wewnętrznych
12. Prokurator Generalny
13. Prezes Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
14. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
15. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
16. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
17. Senacka Komisja Środowiska
18. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
19. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego



Warszawa, dnia 01 lipca 2015 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

BP8.0811.2.2015

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezisie!

W związku z pismem z dnia 16 czerwca 2015 r. (znak: KSI-4101-003-00/2014 P/14/057) przekazującym „Informację o wynikach kontroli wykonywania przez państwowe jednostki budżetowe zadań dofinansowanych z rezerwy celowej utworzonej w budżecie państwa na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska”, w której zostały sformułowane przez Najwyższą Izbę Kontroli, poza realizacją wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, zalecenia podjęcia działań przez:

- 1) Ministra Finansów, Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Ministra Środowiska w zakresie:
 - a) opracowania i wdrożenia modelu porozumienia w celu usprawnienia procesu finansowania zadań państwowych jednostek budżetowych poprzez rezerwę celową, z wykorzystaniem instytucji środków niewygasających, albo
 - b) rozważenia podjęcia inicjatywy legislacyjnej umożliwiającej państwowym jednostkom budżetowym finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków pozabudżetowych;
- 2) Ministra Finansów w zakresie zainicjowania procesu legislacyjnego w celu uregulowania kwestii naliczania odsetek od pozostających na rachunku dochodów budżetu państwa niewykorzystanych środków, przekazanych uprzednio przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej na utworzenie rezerwy celowej poz. 59.

przedstawiam następujące stanowisko.

Ad. 1)

Proces finansowania ze środków NFOŚiGW oraz wojewódzkich funduszy zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe regulują w sposób szczegółowy powszechnie obowiązujące przepisy prawa, do stosowania których zobowiązany jest każdy uczestnik procesu decyzyjnego.

Nie podzielam zatem stanowiska Najwyższej Izby Kontroli o „fikcyjności” obecnego systemu finansowania tych zadań oraz konieczności tworzenia kolejnych, dodatkowych procedur (porozumień) albo przepisów prawnych. Usprawnienie tego procesu jest kwestią właściwego stosowania już istniejących rozwiązań i dobrej, roboczej współpracy uczestników procesu.

Stwierdzone w toku kontroli uwagi odnośnie do funkcjonowania obecnego systemu powinny zostać poddane analizie w celu wdrożenia mechanizmów i działań usprawniających proces na każdym jego etapie, przez wszystkich uczestników tego procesu. Działania pozostające w sferze Ministra Finansów również zostaną przeanalizowane w kierunku wprowadzenia właściwych usprawnień.

Zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, które mają być realizowane przez pjb i finansowane ze środków funduszy ochrony środowiska w danym roku budżetowym, są znane (szacowane przez resort środowiska) już na początku procedury planowania budżetu tj. w połowie roku poprzedzającego rok budżetowy, bowiem w terminie właściwym do przedstawienia przez dysponentów części budżetowych wstępnych kwot wydatków na kolejny rok, na podstawie przepisów wydawanego corocznie rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na następny rok budżetowy, minister właściwy do spraw środowiska przekazuje Ministrowi Finansów informacje o wysokości środków przeznaczonych na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe ze środków NFOŚiGW oraz poszczególnych wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Najważniejszym zatem elementem całego procesu finansowania tych zadań jest właściwe zaplanowanie i przeprowadzenie tego procesu, przy poprawie mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie m.in. rzetelności weryfikacji gromadzonej w toku procesu dokumentacji, zgodnie z zaleceniami NIK.

Natomiast propozycja udoskonalenia procesu finansowania zadań państwowych jednostek budżetowych poprzez rezerwę celową, z wykorzystaniem instytucji środków niewygasających (ad. 1 a), jest niezrozumiała.

Przepisy obowiązującej ustawy o finansach publicznych w art. 181 przewidują możliwość ustalenia przez Radę Ministrów, w drodze rozporządzenia, wykazu wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego. Jest to więc instrument, który już obecnie może zostać wykorzystany, przy zaistnieniu szczególnych warunków do jego zastosowania.

Jeśli natomiast intencją NIK było wskazanie na wykorzystanie tego instrumentu w sposób trwały i rutynowy, a nie incydentalny i wyjątkowy, do finansowania zadań z zakresu ochrony środowiska, to należy podkreślić, iż nie można zgodzić się z takim postulatem i pozostaje on w sprzeczności nie tylko z dotychczasowymi zaleceniami NIK w odniesieniu do wydatków

niewygasających z upływem roku budżetowego, ale również z ogólnymi zasadami konstrukcji budżetu.

Instytucja środków niewygasających prowadząca do wydłużania okresu realizacji określonych wydatków budżetowych ma charakter szczególny, stanowi bowiem nie tylko wyjątek od zasady roczności budżetu, ale także wyjątek od zasady wyłączności władzy ustawodawczej w kształtowaniu dochodów i wydatków państwa. Środki finansowe na wydatki, w stosunku do których przewidziano dłuższy okres realizacji, przekazywane są przez Ministra Finansów, w terminie do dnia 31 grudnia roku budżetowego, na wyodrębniony rachunek wydatków centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa. Wskazany sposób postępowania z wydatkami niewygasającymi z upływem roku budżetowego oznacza, że środki te uznawane są za wydatki w tym roku budżetowym, z upływem którego nie wygasły.

Warto również zaznaczyć, że wydatki, w stosunku do których upoważnienie do ich wykonywania zostało przedłużone mocą rozporządzenia Rady Ministrów, powinny zostać zrealizowane w terminach określonych w treści tego aktu. Należy jednak zaznaczyć, że w dotychczasowej praktyce budżetowej stopień ich realizacji w kolejnych latach budżetowych był zróżnicowany. Jako przyczyny niepełnego wykonania powyższej grupy wydatków najczęściej wskazywano: przedłużanie się procedur przetargowych niezbędnych do wyłonienia wykonawców poszczególnych zadań; unieważnienie postępowania przetargowego; protesty skierowane do rozstrzygnięcia w postępowaniach sądowych, które nie zakończyły się przed upływem terminu wykorzystania środków określonego w rozporządzeniu, oraz zbyt krótki termin wykorzystania środków. Chybiony zatem jest argument, iż instytucja ta byłaby przydatna w celu usprawnienia procesu finansowania przedmiotowych wydatków, a praktyka wręcz wskazuje na jego nieadekwatność.

Podkreślić należy, że Najwyższa Izba Kontroli wielokrotnie przy kontroli wykonania budżetu państwa zwracała uwagę na konieczność ograniczenia wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego do niezbędnego minimum, z uwzględnieniem możliwości realnego ich wykorzystania, które to zalecenia zostały wykonane przez Ministra Finansów. Od momentu wejścia w życie przepisów obowiązującej ustawy o finansach publicznych Rada Ministrów nie skorzystała z delegacji ustawowej dotyczącej instytucji wydatków niewygasających. Po raz ostatni Rada Ministrów wydała rozporządzenie zawierające wykaz wydatków niewygasających w odniesieniu do wydatków budżetu państwa, które nie wygasają z upływem roku budżetowego w 2008 r. (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2008 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego, Dz. U. Nr 224, poz. 1478). Rozporządzenie to wydano jednak na podstawie delegacji zawartej w przepisach (art. 157) poprzedniej ustawy o finansach publicznych,

tj. ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.).

Osiągnięcie usprawnienia procesu finansowania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków pozabudżetowych przez państwowe jednostki budżetowe nie powinno odbywać się również poprzez poczynienie wyłomu od generalnej zasady finansowania jednostek budżetowych, ustalonej w art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Odejście od instytucji dochodów własnych w jednostkach budżetowych (a powrotem do takiego rozwiązania byłoby podjęcie inicjatywy legislacyjnej umożliwiającej państwowym jednostkom budżetowym finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków pozabudżetowych) w przyjętym w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych modelu prowadzenia gospodarki budżetowej przez jednostki budżetowe miało na celu konsolidację i zwiększenie efektywności wykonywanych zadań publicznych.

Należy zauważyć, iż w rezultacie działań konsolidacji fiskalnej podjętych przez Rząd w ciągu ostatnich lat nastąpiło znaczne ograniczenie deficytu finansów publicznych, wskutek czego, Rada Ecofin zdjęła z Polski procedurę nadmiernego deficytu w dniu 19 czerwca br. Po zdjęciu przedmiotowej procedury Polska podlega przepisom części prewencyjnej Paktu Stabilności i Wzrostu, zgodnie z którymi celem polityki fiskalnej jest dążenie do średniookresowego celu budżetowego, tj. wartości deficytu strukturalnego na poziomie 1% PKB.

Ad. 2)

Drogą do usprawnienia procesu finansowania zadań państwowych jednostek budżetowych z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej poprzez rezerwę celową, jak również wykluczenia możliwości powstania na rachunku dochodów budżetu państwa niewykorzystanych środków, przekazanych uprzednio przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, powinno być dążenie do optymalnego zaplanowania procesu wydatkowania środków z rezerwy celowej poz. 59 na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska, w tym m. in skorelowanie w czasie przekazywania środków na rachunek dochodów budżetu państwa z faktyczną potrzebą i czasem uruchomienia środków na wydatki przez jednostki oraz poprzez wykorzystanie już przewidzianych w przepisach prawa instrumentów np. instytucji zapewnień finansowania, uregulowanych w art. 153 ustawy o finansach publicznych, w przypadku konieczności przeprowadzenia procedury przetargowej.

Decyzja o zapewnieniu dofinansowania realizacji przedsięwzięcia określa wielkość środków z rezerwy celowej budżetu państwa w poszczególnych latach budżetowych, przeznaczonych na dofinansowanie poszczególnych programów, działań lub projektów. Decyzja ta równocześnie stanowi dla jednostki/beneficjenta podstawę do rozpoczęcia procedury wyboru

wykonawcy. Wprowadzenie instytucji promes miało na celu przede wszystkim umożliwienie pozyskiwania swoistego przyrzeczenia otrzymania środków w danym roku budżetowym i w perspektywie wieloletniej bez konieczności ich faktycznego uruchamiania w drodze dokonywania podziału rezerwy celowej. Ma ono zasadniczy wpływ na absorpcję środków rezerw celowych budżetu państwa i płynną możliwość alokowania ich środków bez konieczności fizycznego uruchomienia.

Wnioski o zapewnienie finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia z budżetu państwa mogą dotyczyć wydatków w takim zakresie, w jakim wydatki te będą niezbędne do przeprowadzenia postępowań zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych. Decyzja o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia z budżetu państwa może stanowić podstawę do rozpoczęcia i przeprowadzenia postępowania zgodnie z ww. ustawą i w konsekwencji do zaciągnięcia zobowiązania.

Wykorzystanie tego mechanizmu pozwala na uruchomienie środków z budżetu państwa w konkretnie określonej kwocie, zgodnie z zapotrzebowaniem ustalonym na podstawie rozstrzygniętego postępowania przetargowego, dokonanie płatności za wykonane roboty w ramach realizowanego przedsięwzięcia w ustalonym w zawartej umowie terminie, jak również uniknięcie wpłaty środków z funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej na dochody budżetu państwa w zawyżonej wysokości. Tym samym uruchomienie środków już na etapie faktycznego zapotrzebowania, wynikającego z potrzeby dokonania konkretnych płatności spowoduje, że nie będą mogły wystąpić odsetki od środków nadpłaconych z funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej i tym samym nie nastąpi potrzeba ich regulacji.

Należy jednocześnie zauważyć, iż kształtowanie się mechanizmu zapewnień finansowania na przestrzeni lat wykazuje tendencję wzrostową. W odniesieniu do promes wydanych z rezerwy celowej poz. 59 ich liczba w roku 2013 wynosiła 164, w roku 2014 - 194. Dane te potwierdzają wzmożenie wykorzystywania tego instrumentu finansowego w procesie finansowania wydatków przez jednostki budżetowe, implikujące zasadność jego optymalizacji w stanowiącej przedmiot rozważań sytuacji.

Z poważaniem,

Z upoważnienia Ministra Finansów
PODSEKRETARZ STANU
Hanna Majszczyk



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KSI-4101-003-00/2014
P/14/057

Warszawa, dnia 13 lipca 2015 r.

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Finansów z dnia 1 lipca 2015 r. do *Informacji o wynikach kontroli wykonywania przez państwowe jednostki budżetowe zadań dofinansowanych z rezerwy celowej utworzonej w budżecie państwa na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska*

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Finansów do *Informacji o wynikach kontroli wykonywania przez państwowe jednostki budżetowe zadań dofinansowanych z rezerwy celowej utworzonej w budżecie państwa na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska*, zwanej dalej „Informacją”.

Odnosząc się do stanowiska Ministra Finansów w kwestii wniosków sformułowanych w przedmiotowej Informacji pragnę zwrócić uwagę, że są one konsekwencją wyników kontroli. Najwyższa Izba Kontroli oceniła, iż proces finansowania zadań państwowych jednostek budżetowych ze środków funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, poprzez rezerwę celową poz. 59, jest długotrwały i nieskoordynowany pomiędzy poszczególnymi uczestnikami tego procesu. W toku kontroli ustalono, że istniejące rozwiązania utrudniają sprawną realizację zadań. Przykładów „dobrej roboczej współpracy uczestników procesu” również nie stwierdzono, szczególnie na etapie oczekiwania państwowych jednostek budżetowych na otrzymanie decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania lub o uruchomieniu środków z rezerwy celowej poz. 59. Podzielał stanowisko Ministra Finansów, że pożądane jest wdrożenie mechanizmów i działań usprawniających proces finansowania zadań państwowych jednostek budżetowych z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej na każdym jego etapie. Dlatego też za w pełni zasadny uznaję wniosek dotyczący wypracowania i wdrożenia modelu porozumienia pomiędzy poszczególnymi ogniwami decyzyjnymi w procesie dofinansowania zadań państwowych jednostek budżetowych poprzez rezerwę celową poz. 59. Należy podkreślić fakt, że Minister Środowiska już w 2011 r. podejmował próby wypracowania szczegółowych zasad współpracy w tym obszarze. Zawarcie porozumienia w omawianym zakresie nie pozostaje w sprzeczności z obowiązującymi przepisami, może natomiast określić model roboczej współpracy, który usprawni omawiany proces.

Stanowisko Ministra Finansów w kwestii wykorzystania instytucji środków niewygasających w procesie finansowania, poprzez rezerwę celową poz. 59, zadań państwowych jednostek budżetowych oznacza, że pod uwagę nie jest brany fakt, iż jest to rezerwa szczególna. Tworzona jest bowiem ze środków pozabudżetowych przekazanych na określone zadania i podlegających rozliczeniu z właściwymi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Tym samym mająca szczególny charakter instytucja środków niewygasających stanowiąca – jak to określił Minister Finansów – wyjątek od zasady wyłączności władzy ustawodawczej w kształtowaniu dochodów i wydatków państwa w odniesieniu do środków rezerwy celowej poz. 59 jest jak najbardziej

¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 z późn. zm.

adekwatna. Dochody budżetu państwa tworzące tę rezerwę, jak również dokonywane z tych środków wydatki muszą być przeznaczone na ściśle określony cel, który jest wskazany w umowach zawieranych przez właściwe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej z państwowymi jednostkami budżetowymi. Oznacza to jednoznacznie, że władza ustawodawcza w kształtowaniu dochodów i wydatków w tym zakresie jest wyłączona, bo o przeznaczeniu środków tworzących ww. rezerwę decyduje umowa cywilnoprawna. Dlatego też zasadnym jest aby środki, których wykorzystanie do określonego terminu w roku następnym zostanie potwierdzone przez państwowe jednostki budżetowe, były przekazywane na wyodrębniony rachunek wydatków centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa. Jest to tym bardziej zasadne, że uwzględniając roczność budżetu niewykorzystane w danym roku środki tworzące rezerwę celową poz. 59 powinny zostać zwrócone właściwym funduszom ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Tym samym stanowisko NIK w kwestii wykorzystania instytucji środków niewygasających w celu usprawnienia procesu finansowania zadań państwowych jednostek budżetowych z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej jest zasadne. Wykorzystanie tego instrumentu pozwoli ww. jednostkom na wcześniejsze uruchomienie środków w następnym roku, bez konieczności powtarzania całej ścieżki uzyskania dofinansowania, tj. m.in. składania wniosku o dofinansowanie do właściwego funduszu, oczekiwania na zatwierdzenie list zadań. Należy zwrócić uwagę, że w toku kontroli kierownicy kontrolowanych jednostek również podkreślali, iż umożliwienie wykorzystania instytucji środków niewygasających istotnie usprawniłoby finansowanie realizowanych zadań i właśnie zwiększyłoby efektywność ich wykonywania. NIK, podzielając to stanowisko, postulowała o wykorzystanie tej zagwarantowanej przepisami ustawy o finansach publicznych instytucji środków niewygasających w procesie finansowania zadań państwowych jednostek budżetowych z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje także wniosek o podjęcie przez Ministra Finansów działań w zakresie zainicjowania procesu legislacyjnego w celu uregulowania kwestii naliczania odsetek od pozostających na rachunku budżetu państwa niewykorzystanych środków, przekazanych uprzednio przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej na utworzenie rezerwy celowej poz. 59. W toku prowadzonej kontroli ustalono, że w okresie objętym kontrolą na rachunku budżetu państwa pozostawało ponad 150 mln zł niewykorzystanych środków, stanowiących nadpłaty dochodów. Nawet jeżeli proces finansowania zadań państwowych jednostek budżetowych zostanie usprawniony, to nie można wykluczyć sytuacji, w których z różnych przyczyn nie wszystkie przekazane przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej środki zostaną wykorzystane. Dlatego też uregulowanie kwestii odsetek od nadpłat tych środków jest istotne. Należy bowiem jeszcze raz podkreślić, że rezerwa celowa poz. 59 tworzona jest ze środków pozabudżetowych, a środki niewykorzystane na wskazany cel są własnością funduszy. Jeżeli nadpłaty pozostają na rachunku budżetu państwa, to pożytki z tego tytułu powinien otrzymać właściciel środków, który w tym czasie nie może nimi swobodnie dysponować.

