



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KSI-4101-003-02/2014
P/14/057

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/14/057 – „Wykonywanie przez państwowe jednostki budżetowe zadań dofinansowanych z rezerwy celowej utworzonej w budżecie państwa na podstawie ustawy – Prawo ochrony Środowiska”

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli, Departament Środowiska

Kontrolerzy

1. Izabella Krawczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89641 z dnia 4 września 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

2. Monika Skrzypiec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89642 z dnia 4 września 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

Jednostka
kontrolowana

Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (zwany dalej „GIOŚ”);
ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Andrzej Jagusiewicz, Główny Inspektor Ochrony Środowiska od dnia 27 grudnia 2007 r.

(dowód: akta kontroli str. 7-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że wykonywanie przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska zadań dofinansowywanych z rezerwy celowej utworzonej w budżecie państwa na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2014 r. odbywało się zgodnie z warunkami, zawartych z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (zwanym dalej NFOŚiGW lub Narodowym Funduszem) umów o dofinansowanie. Niemniej jednak należy zwrócić uwagę, że do umów tych wprowadzone zostały liczne zmiany, które oprócz korygowania kosztów zadań dotyczyły także przesunięcia nawet o dwa lata terminów zakończenia realizacji zadań, a tym samym osiągnięcia planowanych efektów¹.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W latach 2013–2014 (I półrocze) Główny Inspektorat Ochrony Środowiska realizował zadania, z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, dofinansowane przez NFOŚiGW – poprzez rezerwę celową poz. 59 – na podstawie 68 umów, w tym zadania związane z państwowym monitoringiem środowiska. Do 33 spośród 68 umów, tj. 48,5% wprowadzono w okresie objętym kontrolą 66 zmian. Konsekwencją zmian w umowach była również konieczność występowania do Ministra Finansów o dokonanie korekt w wydanych wcześniej decyzjach o zapewnieniu finansowania. Główną przyczyną tych zmian były problemy

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

z wyłonieniem wykonawców w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych, szczególnie konieczność przeprowadzania powtórnego postępowania z powodu braku oferentów. W wyniku przeprowadzonych postępowania w trybie przetargu nieograniczonego ceny wykonania zadań okazały się w kilku przypadkach niższe od planowanych o 88,5% do 26,5%. Problemy w obszarze związanym z prowadzeniem postępowania o udzielenie zamówień publicznych powodują opóźnienie w zakończeniu realizacji zadań, w stosunku do pierwotnych założeń. Oznacza to, że system kontroli zarządczej nie w pełni zapewnia realizację zadań jednostki w sposób efektywny i terminowy. Przeprowadzony w GIOŚ audyt wewnętrzny również wykazał, że system kontroli zarządczej w zakresie udzielania zamówień publicznych nie był adekwatny i skuteczny. Konsekwencje takiego stanu mają zasięg wykraczający poza jednostkę kontrolowaną, bowiem częste zmiany harmonogramów wypłat niewątpliwie utrudniają efektywne zarządzanie środkami finansowymi w Narodowym Funduszu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie GIOŚ do realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Opis stanu
faktycznego

W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2014 r. GIOŚ realizował 68 zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Wszystkie ww. zadania były dofinansowane ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska, poprzez rezerwę celową budżetu państwa poz. 59. Łączna kwota dofinansowania ww. zadań określona w zawartych z NFOŚiGW umowach wyniosła 108.953,8 tys. zł (w tym kwota 83.824,2 tys. zł dotyczyła 55 umów zawartych po 31 grudnia 2010 r.), co stanowiło 100% wartości projektów.

Spośród wszystkich zadań finansowanych z ww. rezerwy celowej, 57 projektów (tj. 84%) dotyczyło Państwowego Monitoringu Środowiska (zwanego dalej PMŚ). Pozostałe 11 projektów związanych było m.in. z obszarami dotyczącymi gospodarki odpadami, przeciwdziałania zagrożeniom środowiska i likwidacji ich skutków.

(dowód: akta kontroli str. 5-19, 175-224, 375-389, 544-551, 552-563)

Kwestie związane z nadzorem nad realizacją zadań dofinansowywanych z rezerwy celowej poz. 59 w badanym okresie były uregulowane w dokumentacji stanowiącej procedury kontroli zarządczej w GIOŚ, m.in. w:

- dokumencie pt. „Podział zadań i kompetencji w kierownictwie Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska”, zatwierdzonym przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w dniu 7 lutego 2011 r.;
- regulaminie organizacyjnym Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska wprowadzonym zarządzeniem Nr 3 Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 30 grudnia 2010 r.², a w szczególności w *Zasadach Kontroli Zarządczej w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska* stanowiących załącznik Nr 5 do tego regulaminu;
- zarządzeniu Nr 14 Dyrektora Generalnego Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska z dnia 31 grudnia 2010 r. w sprawie zarządzania ryzykiem w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska³.

² Zmiany do tego dokumentu wprowadzone zostały zarządzeniem Nr 1 GIOŚ z dnia 20 marca 2012 r., zarządzeniem Nr 2 GIOŚ z dnia 11 maja 2012 r. oraz zarządzeniem Nr 1 GIOŚ z dnia 17 kwietnia 2014 r.

³ Zmiany do tego dokumentu wprowadzone zostały zarządzeniem nr 1 z dnia 2 stycznia 2012 r.

Do wyłącznej kompetencji Głównego Inspektora Ochrony Środowiska należało zatwierdzanie wniosków i zawieranie umów o dofinansowanie zadań ze środków Narodowego Funduszu (§ 8 ust. 1 pkt 6 lit. g regulaminu organizacyjnego). W okresie objętym kontrolą do wykonywania ww. czynności Główny Inspektor Ochrony Środowiska upoważnił swojego zastępcę.

Do obowiązków kierowników komórek organizacyjnych należała identyfikacja i ocena ryzyka podczas przygotowywania propozycji do planu pracy (§ 8 zarządzenia Nr 14 Dyrektora Generalnego GIOŚ w sprawie zarządzania ryzykiem w GIOŚ).

Do przygotowania wniosków i obsługi umów na realizację zadań dofinansowywanych z rezerwy celowej poz. 59, w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2014 r., wyznaczonych było 30 osób zatrudnionych w czterech komórkach organizacyjnych GIOŚ.

Realizacja 57 zadań związanych z PMŚ prowadzona była przez Departament Monitoringu i Informacji o Środowisku (DMiIoŚ). Zgodnie z § 14 ust. 2 pkt 12 i 15 regulaminu organizacyjnego GIOŚ do zadań tej komórki organizacyjnej należało prowadzenie spraw związanych z planowaniem, pozyskiwaniem i wykorzystaniem środków (w tym pozabudżetowych) na realizację PMŚ, a ponadto koordynacja współpracy z Narodowym Funduszem w zakresie planowania i wydatkowania środków inwestycyjnych i nieinwestycyjnych przeznaczonych na realizację zadań Inspekcji. W ramach DMiIoŚ w badanym okresie funkcjonowało stanowisko pracy ds. planistyczno-finansowych i współpracy z NFOŚiGW.

W DMiIoŚ funkcjonował system stałego monitorowania, z zastosowaniem tabel i tzw. list czynności, każdego etapu realizacji przedsięwzięcia poczynając od złożenia wniosku o dofinansowanie, zawarcia umowy z NFOŚiGW do ostatecznego rozliczenia. Gromadzone były także informacje w zakresie m.in. terminów składania wniosków o uruchomienie środków, otrzymania decyzji Ministra Finansów o zwiększeniu limitu wydatków dla GIOŚ, zmian harmonogramów realizacji zadań.

Według danych zawartych w arkuszach, zatwierdzonych przez Dyrektora DMiIoŚ, dotyczących realizacji zadań PMŚ w roku 2013 i 2014, zostały określone ryzyka (w tym budżetowe i zamówień publicznych) dla tego obszaru. Wpływ i prawdopodobieństwo poszczególnych kategorii ryzyka zostało określone jako średnie, zaś poziom istotności ryzyka został określony jako umiarkowany.

(dowód: akta kontroli str. 5-19, 20-118, 128-129, 229, 1642-1643)

W okresie objętym kontrolą pracownicy odpowiedzialni za przygotowanie wniosków o dofinansowanie zadań z rezerwy celowej poz. 59 korzystali z informacji dotyczących składania wniosków oraz wzorów wniosków zamieszczanych na stronie internetowej NFOŚiGW. W grudniu 2013 r. w zorganizowanym przez NFOŚiGW szkoleniu z zakresu obsługi generatora wniosków o dofinansowanie udział wzięło 13 pracowników GIOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 113-149, 475-482)

Główny Inspektor Ochrony Środowiska wyjaśnił, że w ramach przygotowania do realizacji zadań finansowanych z rezerwy celowej poz. 59 w GIOŚ monitorowano procesy legislacyjne UE oraz zmiany w prawie krajowym, w szczególności tych związanych z monitoringiem środowiska. Pozwalało to z odpowiednim wyprzedzeniem określać uwarunkowania do wdrożenia nowych wymagań, m.in. w zakresie elementów pomiarowych oraz potrzeb dotyczących prac metodycznych, szkoleniowych i narzędziowych. Ze średnio dwuletnim wyprzedzeniem formułowane były zakresy prac przewidzianych do finansowania ze środków NFOŚiGW tak, aby

umożliwić terminowe wdrożenie dyrektyw lub innych zobowiązań prawnych. Zgodnie z przyjętą w DMiŁOŚ praktyką, pracownicy zgłaszali potrzeby w formie karty informacyjnej zadania, która była materiałem roboczym, stanowiącym podstawę do analizy i wprowadzenia danego projektu na roboczą listę przedsięwzięć przewidzianych do złożenia wniosku.

W Wydziale Współpracy Międzynarodowej i Promocji Inspekcji realizowane było zadanie o charakterze ciągłym, związane z prowadzeniem w GIOŚ Sekretariatu ds. Morza Bałtyckiego. Coroczne przygotowanie wniosku o dofinansowanie tego zadania oparte było na kalkulacji kosztów sporządzanej na podstawie doświadczeń z lat poprzednich oraz planowanych na dany rok delegacji krajowych i zagranicznych wynikających z realizacji zobowiązań Polski, jako strony m.in. Konwencji Helsińskiej, Strategii UE dla Regionu Morza Bałtyckiego i Ramowej Dyrektywy w sprawie Strategii Morskiej. Nie zawsze precyzyjnie można było określić koszty tego zadania ze względu na fakt, że decyzje dotyczące ekspertyz, tłumaczeń i organizacji spotkań podejmowane były często ad hoc podczas spotkań międzynarodowych.

(dowód: akta kontroli str. 150-174, 225-227)

Zawarcie umów, na podstawie których GIOŚ realizował ww. 68 zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, poprzedziło złożenie do Narodowego Funduszu wniosków o dofinansowanie.

Ogółem na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, planowanych do realizacji przez GIOŚ w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2014 r., złożono 73 wnioski, w tym jeden przez Ministra Środowiska. Spośród ww. wniosków 13 złożono przed 1 stycznia 2011 r., tj. przed wejściem w życie przepisów wprowadzających nową procedurę dofinansowania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, 23 wnioski złożono w 2011 r., 19 – w 2012 r. i 18 – w 2013 r.

Pięć spośród 73 złożonych wniosków nie było dalej procedowanych, z tego jeden wniosek został odrzucony na skutek negatywnej oceny formalnej, jeden wniosek został wycofany w wyniku decyzji GIOŚ o realizowaniu zadania w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, natomiast trzy wnioski zostały wycofane z powodu decyzji wnioskodawcy o przesunięciu na kolejny rok terminu rozpoczęcia realizacji zadań, których wnioski te dotyczyły.

(dowód: akta kontroli str. 5-19, 15-171, 175-224, 507-533, 544-551)

Do jednego z 55 wniosków o dofinansowanie zadań poprzez rezerwę celową poz. 59, tj. procedowanych według nowej procedury finansowania zadań państwowych jednostek budżetowych, złożono korektę. Przyczyną korekty wniosku z dnia 29 stycznia 2013 r. dotyczącego zadania „Prowadzenie w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska Sekretariatu ds. Morza Bałtyckiego” była decyzja GIOŚ o zmniejszeniu wartości zadania planowanego do realizacji w 2014 r. Część planowanych do wykonania w 2014 r. działań w ramach tego zadania (które jest zadaniem ciągłym realizowanym na podstawie jednorocznych umów o dofinansowanie) zostało wykonanych jeszcze w ramach budżetu zaplanowanego na 2013 r.

Do 33 wniosków GIOŚ przekazał do NFOŚiGW zaktualizowane i/lub uszczegółowione harmonogramy rzeczowo-finansowe, z tego w 12 przypadkach zmiana dotyczyła aktualizacji wniosków w części ekologiczno-technicznej, w pięciu przypadkach uzupełniano dokumenty formalne do wniosków, a w jednym przypadku – szczegółowy opis zadania. Konieczność aktualizacji harmonogramów i innych elementów wniosków wynikała z ustaleń podjętych podczas negocjacji warunków

umowy z NFOŚiGW, m.in. w zakresie efektów rzeczowych, terminów wypłat zaliczek, ewentualnych przesunięć terminów zakończenia zadań wynikających z ich specyfiki.

(dowód: akta kontroli str. 5-19, 150-171, 300-301, 544-551, 552-553)

Okres pomiędzy datą złożenia korekty wniosku lub ostatniego uzupełnienia dokumentów do wniosku a datą poinformowania GIOŚ o przyznaniu przez Narodowy Fundusz dofinansowania dla 34 wniosków wyniósł od 23 do 211 dni, średnio 60 dni. W odniesieniu do dwóch wniosków informacja o pozytywnej decyzji NFOŚiGW wpłynęła jeszcze przed przesłaniem wymaganych przez Narodowy Fundusz uzupełnień (8 oraz 9 dni). Natomiast pismo NFOŚiGW, informujące o zatwierdzeniu do dofinansowania wniosku na zadanie pn. „Monitoring zawartości ozonu nad Polską i Europą, rozkładu pionowego ozonu oraz promieniowania UV-B w Polsce w latach 2013–2016”, wpłynęło do GIOŚ po 462 dniach od zakończenia negocjacji oraz po 31 dniach od podpisania umowy z Narodowym Funduszem o dofinansowanie tego zadania. W przypadku pozostałych 18 wniosków informacje o uzyskaniu dofinansowania pracownicy GIOŚ otrzymywali drogą telefoniczną.

(dowód: akta kontroli str. 5-19, 444-445, 544-551, 552-553)

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację dotyczącą ośmiu wniosków o dofinansowanie dla następujących zadań:

- 1) „Wdrożenie wymagań dyrektywy INSPIRE/Dostosowanie zasobów danych przestrzennych PMS do wymagań dyrektywy INSPIRE–Etap I”;
- 2) „Zagospodarowanie znajdujących się na terenie kraju odpadów, które pochodzą z nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów”;
- 3) „Monitoring osadów dennych rzek i jezior w latach 2013–2015”;
- 4) „Analiza zagrożeń poważnymi awariami wynikających z lokalizacji zakładów dużego ryzyka (na przykładzie 10 wybranych obiektów)”;
- 5) „Opracowanie metodyki oceny zanieczyszczenia osadów dennych rzek, jezior, zbiorników zaporowych i kanałów rzecznych w Polsce”;
- 6) „Atlas występowania substancji priorytetowych w rzekach Polski, na podstawie danych państwowego monitoringu środowiska”;
- 7) „Wykonanie badań składu chemicznego odpadów zeskładowanych na hałdzie należącej do Kronospan Szczecinek Sp. z o.o. ul. Waryńskiego 1, 78-400 Szczecinek oraz wykonanie badań środowiska wokół hałdy”;
- 8) „Opracowanie i promocja Kodeksu dobrych praktyk ekologicznych w sporcie”.

Analiza dokumentacji wykazała, że siedem wniosków zostało podpisanych przez osoby do tego upoważnione. Natomiast jeden wniosek, dotyczący zadania pn. „Opracowanie i promocja Kodeksu dobrych praktyk ekologicznych w sporcie”, został podpisany przez osobę nieupoważnioną, tj. Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

Spośród siedmiu pozostałych wniosków, które były dalej procedowane:

- dwa wnioski nie wymagały uzupełnienia dokumentów poza przedstawieniem kalkulacji kosztów uzgodnionych podczas negocjacji z NFOŚiGW;
- do czterech wniosków GIOŚ przekazał w uzupełnieniu dokumenty w terminach wyznaczonych przez NFOŚiGW. Niemniej jednak do jednego z ww. wniosków, dotyczącego zadania pn. „Monitoring osadów dennych rzek i jezior w latach 2013–2015”, dwukrotnie złożono do NFOŚiGW harmonogram rzeczowo-finansowy (tj. harmonogram pierwotny a następnie jego aktualizację), według

nieaktualnego wzoru formularza. Z kolei przekazany do NFOŚiGW po raz trzeci harmonogram, sporządzony na właściwym formularzu, nie został podpisany przez osobę upoważnioną do reprezentowania wnioskodawcy;

- do jednego wniosku wymagane dokumenty zostały przesłane przez GIOŚ w terminie późniejszym niż wskazany przez NFOŚiGW w toku negocjacji, ale przesunięcie terminu zostało uzgodnione pomiędzy stronami.

(dowód: akta kontroli str. 5-19, 228-474, 507-533, 536-537, 540-551)

GIOŚ zawierał z NFOŚiGW umowy o dofinansowanie zadań po upływie od 23 do 433 dni od złożenia korekty wniosku lub uzupełnienia wymaganych, przez Narodowy Fundusz, dokumentów (średnio po 102 dniach). Długi okres pomiędzy datą uzupełnienia dokumentów (które nastąpiło podczas negocjacji) a datą zawarcia umowy wynoszący 433 dni dotyczył zadania, którego realizacja miała rozpocząć się w IV kwartale 2013 r., natomiast płatności przewidziano dopiero na 2014 r., co było powodem zwłoki NFOŚiGW w podjęciu decyzji o przyznaniu dofinansowania i zawarciu umowy o realizację ww. zadania.

(dowód: akta kontroli str. 5-19, 150-160, 544-551)

Główny Inspektor Ochrony Środowiska w kwestii współpracy z Narodowym Funduszem wyjaśnił, że „*pomimo złożonej i wieloetapowej procedury korzystania ze środków NFOŚiGW za pośrednictwem rezerwy celowej, która jest wynikiem wejścia w życie w 2011 r. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r. współpracę z NFOŚiGW ocenia pozytywnie. Po czterech latach funkcjonowania procedury korzystania ze środków rezerwy celowej wszystkie jednostki uczestniczące w tym procesie poczynawszy od wnioskodawcy do Ministerstwa Finansów przystosowały się do jej stosowania i te procedury stały się rutyną. (...) Pomimo zbiurokratyzowanych procedur pozyskiwania środków z NFOŚiGW należy uznać, że nie było większych trudności, które uniemożliwiłyby realizację zadań, co było związane z efektem przystosowania się do tego sposobu finansowania zadań za pośrednictwem rezerwy celowej. (...)*”

(dowód: akta kontroli str. 483-506)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Główny Inspektor Ochrony Środowiska w dniu 31 stycznia 2013 r., bez pełnomocnictwa Ministra Środowiska, podpisał i złożył do NFOŚiGW wniosek o dofinansowanie zadania „Opracowanie i promocja Kodeksu dobrych praktyk ekologicznych w sporcie”. Zadanie to miało być finansowane w ramach ustanowionego przez Narodowy Fundusz programu priorytetowego 8 „Wsparcie realizacji Polityki Ekologicznej Państwa przez Ministra Środowiska, Część 1) Ekspertyzy i prace badawcze wskazane przez Ministra Środowiska, a zgodnie z założeniami tego programu jedynym jego beneficjentem jest Minister Środowiska.

Złożenie przedmiotowego wniosku przez osobę nieuprawnioną było przyczyną jego odrzucenia przez Narodowy Fundusz. O fakcie tym Główny Inspektor Ochrony Środowiska został poinformowany w dniu 22 lutego 2013 r. przez Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu. NFOŚiGW poinformował również o wątpliwościach dotyczących wyceny kosztów tego zadania (w szczególności emisji spotu reklamowego, którą skalkulowano na kwotę 3.000,0 tys. zł, tj. 70% ogólnej wartości zadania).

Główny Inspektor Ochrony Środowiska o uzyskanie stosownego upoważnienia Ministra Środowiska wystąpił dopiero w dniu 31 stycznia 2013 r., tj. w dacie przekazania wniosku do NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 150-161, 507-533)

Główny Inspektor Ochrony Środowiska wyjaśnił, że podpisał i złożył do NFOŚiGW ww. wniosek na podstawie rozmów jakie odbył z przedstawicielami Ministerstwa Środowiska. Natomiast wniosek o wydanie stosownego pełnomocnictwa złożył do Ministerstwa Środowiska przy piśmie z dnia 31 stycznia 2013 r., ale nie otrzymał żadnej odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 507-533)

2. Zastępca Głównego Inspektora Ochrony Środowiska dwukrotnie w styczniu i wrześniu 2012 r. złożył do NFOŚiGW harmonogram rzeczowo-finansowy zadania „Monitoring osadów dennych rzek i jezior w latach 2013-2015”, przygotowany według nieaktualnego wzoru formularza. Natomiast harmonogram sporządzony już według aktualnego wzoru został przekazany w listopadzie 2012 r. do NFOŚiGW przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska bez podpisu osoby upoważnionej do reprezentowania wnioskodawcy

(dowód: akta kontroli str. 228-268)

Zastępca Głównego Inspektora Ochrony Środowiska wyjaśnił, że dokumenty te były opracowywane przez pracownika merytorycznego, do którego obowiązków należało pobranie właściwych formularzy dokumentów ze stron NFOŚiGW. W obu przypadkach pracownik ten opracował harmonogram rzeczowo-finansowy na niewłaściwym formularzu, co spowodowało żądanie Narodowego Funduszu przygotowania dokumentu na właściwym formularzu. Niestety, obowiązujący w GIOŚ system nadzoru, w którym dokumenty składane do NFOŚiGW są sprawdzane przez właściwego merytorycznie dyrektora departamentu, a następnie przez Głównego Księgowego i ostatecznie zatwierdzane przez Zastępcę Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, nie ujawnił błędu. Składający wyjaśnienia podkreślił, że w trakcie zatwierdzania dokumentów kierowanych do Narodowego Funduszu koncentruje się głównie na sprawdzaniu zgodności dokumentów z listą priorytetową tematów przewidzianych do finansowania ze środków NFOŚiGW oraz prawidłowością wypełnienia dokumentów, w tym również pod względem finansowym. Wobec stwierdzonych błędów, Zastępca Głównego Inspektora Ochrony Środowiska uznał za konieczne omówienie ww. kwestii z dyrektorami departamentów i rozszerzenie swojego zakresu nadzoru.

(dowód: akta kontroli str. 534-535)

Główny Inspektor Ochrony Środowiska wyjaśnił, że „*brak podpisu na ww. harmonogramie wynikał z niedopatrzenia zarówno ze strony GIOŚ jak i NFOŚiGW, ponieważ harmonogram ten stanowił załącznik do umowy z Narodowym Funduszem nr 4/2013/Wn-50/MN-PO/D z dnia 7 stycznia 2013 r. Ostatecznie w wyniku przeprowadzonego przetargu nieograniczonego harmonogram został zaktualizowany na kwotę ustaloną w ramach przetargu i został podpisany przez wszystkie upoważnione osoby.*”

(dowód: akta kontroli str. 995-1001)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła istotnych nieprawidłowości w zakresie przygotowania jednostki do realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Niemniej jednak ustalone przypadki nierzetelnego opracowania

dokumentacji dotyczącej wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć świadczą o niedostatecznym nadzorze nad realizacją zadań związanych z kontrolowanym obszarem⁴.

2. Realizacja zawartych umów na poszczególne zadania

Opis stanu
faktycznego

Na dzień 30 czerwca 2014 r. w GIOŚ zakończono realizację 24 zadań wykonywanych w okresie objętym kontrolą, a w trakcie realizacji pozostawały 43 zadania, w tym 13 zostało rozpoczętych w 2014 r. Wartość zadań ukończonych wyniosła 7.537,0 tys. zł.

W kontrolowanym okresie zrezygnowano z realizacji jednego zadania „Zagospodarowanie znajdujących się na terenie kraju odpadów, które pochodzą z nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów”. Na wykonanie tego projektu, którego celem było zagospodarowanie odpadów z pięciu ujawnionych przypadków nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów, GIOŚ zawarł umowę z Narodowym Funduszem w październiku 2012 r. W styczniu 2013 r. wystąpiono do NFOŚiGW o akceptację wniosku o zapewnienie finansowania tego zadania w ramach rezerwy celowej poz. 59 w kwocie 200,0 tys. zł. Natomiast w marcu 2013 r., tj. po pięciu miesiącach od podpisania umowy i dwóch miesiącach po złożeniu wniosku o zapewnienie finansowania, poinformowano NFOŚiGW o rezygnacji z realizacji ww. zadania.

(dowód: akta kontroli str. 1244-1247)

Główny Inspektor Ochrony Środowiska odnośnie przyczyn rezygnacji z realizacji ww. zadania oraz przekazania wniosku o zapewnienie finansowania dwa miesiące przed złożeniem rezygnacji wyjaśnił, że: „GIOŚ dokonał inwentaryzacji miejsc magazynowania odpadów przywiezionych nielegalnie do kraju (określenie ilości odpadów do przetworzenia) na etapie składania wniosku o przekazanie środków do NFOŚiGW. Następnie po złożeniu wniosku o zapewnienie finansowania przeprowadzono aktualizację stanu faktycznego zadania w celu przygotowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia przed przystąpieniem do przetargu na realizację zadania. W wyniku aktualizacji realizacja zadania stała się bezzasadna z uwagi na zmianę sytuacji prawnej. W części przypadków, w międzyczasie zapadły wyroki sądu administracyjnego, które dały podstawę by GIOŚ mógł wyegzekwować w drodze dalszego postępowania administracyjnego zagospodarowanie odpadów bezpośrednio od podmiotów, bez obciążania finansów budżetu państwa. W pozostałych przypadkach w międzyczasie nastąpiło zagospodarowanie odpadów przez inne organy (w tym w ramach procedur celnych) czy ich wywóz z miejsc zatrzymania, bez uzgodnienia czy powiadomienia GIOŚ. Wobec czego realizacja umowy z NFOŚiGW (...) i wydatkowanie środków w wysokości 200.000,00 zł nie było konieczne. W dniu 19 marca 2013 r. GIOŚ zrezygnował z realizacji ww. zadania.”

(dowód: akta kontroli str. 1157-1169)

We wrześniu 2014 r., tj. sześć miesięcy po podpisaniu umowy z Narodowym Funduszem, GIOŚ zrezygnował z realizacji kolejnego zadania „Wykonanie badań składu chemicznego odpadów zeskładowanych na hałdzie należącej do Kronospan Szczecinek Sp. z o.o. ul. Waryńskiego 1, 74-400 Szczecinek oraz wykonanie badań

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

środowiska wokół haldy”. Przyczyną odstąpienia od wykonania tego projektu było unieważnienie dwóch postępowań o udzielenie zamówienia publicznego z powodu braku ofert.

Nie bez znaczenia jest fakt, że w odniesieniu do ww. zadania, jest to już druga rezygnacja z jego realizacji. Bowiem zadanie to miało zostać zrealizowane już w 2013 r. na podstawie zawartej umowy z Narodowym Funduszem w 2012 r. Przyczyną rezygnacji z wykonania tego zadania w 2013 r. było odrzucenie dwóch złożonych ofert ze względu na niespełnienie warunków formalnych udziału w przetargu nieograniczonym przez Wykonawców.

(dowód: akta kontroli str. 1157-1158, 1160-1161)

Główny Inspektor Ochrony Środowiska, w kwestii sposobu przeprowadzenia rozeznania rynku w celu realizacji ww. zadania, wyjaśnił, że „GIOŚ zrobił rozeznanie pośród podmiotów, które wykonują usługi badania składu chemicznego prób stałych i ciekłych (w tym odpadów) oraz powietrza, w szczególności w zakresie kosztów poboru prób i ich analizy. W wyniku tego rozeznania ustalone zostały szacunkowe koszty wykonania tego zadania. Rozeznanie rynku i szacowanie wartości zamówienia było prowadzone z należytą starannością. Zaproponowana wartość tego zamówienia nie budziła zastrzeżeń ze strony potencjalnych Wykonawców czego dowodem może być złożenie w postępowaniu przetargowym w roku 2012 dwóch ofert na jego realizację. Niemniej jednak złożone oferty musiały zostać odrzucone z uwagi na niespełnienie warunków formalnych udziału w postępowaniu przez Wykonawców (każdy z tych Wykonawców nie spełnił innego warunku). Do szacowania wartości zamówienia w roku 2014 wykorzystano także ceny zaproponowane przez wykonawców, którzy złożyli oferty w roku 2012. Rozeznanie pośród podmiotów wykonujących analogiczne usługi nie miało charakteru wstępnych ustaleń warunków udziału w postępowaniu, ponieważ zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, jeżeli Zmawiający ogłasza postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego, byłby zobligowany do wykluczenia z postępowania podmiotów, z którymi takie ustalenia były prowadzone. GIOŚ nie może wziąć odpowiedzialności za to, że podmioty, które świadczą usługi w zakresie objętym przedmiotowym zadaniem nie spełniły wymagań podmiotowych postawionych w SIWZ w postępowaniach przeprowadzonych w roku 2012, a w roku 2014 nie złożyły ofert w postępowaniach.

Z uwagi na niewyłonienie wykonawcy z powodów, o których mowa powyżej, nie było możliwości zrealizowania i terminowego rozliczenia tego zadania do końca listopada 2012 r. Termin ten wynikał z umowy podpisanej z NFOŚiGW i jego niedotrzymanie oznaczałoby naruszenie warunków tej umowy, do czego GIOŚ nie mógł dopuścić. W związku z tym zobowiązany był zrezygnować z realizacji tego zadania.

Niemniej jednak GIOŚ widział potrzebę realizacji tego zadania, dlatego też ponownie (w 2013 r.) złożył do NFOŚiGW nowy wniosek o dofinansowanie omawianego zadania. Po przeprowadzonym postępowaniu przetargowym, w ramach którego ponownie nie udało się wyłonić Wykonawcy, GIOŚ wycofał się z realizacji tego zadania, co skutkowało rozwiązaniem umowy z NFOŚiGW.”

(dowód: akta kontroli str. 855-866)

Do 33 spośród 68 realizowanych umów w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2014 r. wprowadzono zmiany, w tym w 12 umowach zmiany dotyczyły wydłużenia okresu realizacji zadań z powodu konieczności przeprowadzenia ponownych postępowań o udzielenie zamówień publicznych i wyłonienia wykonawców, a w odniesieniu do 21 umów zmiany dotyczyły harmonogramów finansowo-rzeczowych. Przyczyną zmian w harmonogramach było zmniejszenie

wartości zadań w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

Ponadto 14 umów o dofinansowanie było aneksowanych, ze względu na konieczność dostosowania warunków umów zawartych przed 1 stycznia 2011 r. do przepisów rozporządzenia 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 wodnej⁵.

(dowód: akta kontroli str. 552-563)

Ogółem w latach 2013–2014 (do 30 czerwca) GIOŚ za zgodą NFOŚiGW i Ministra Środowiska wprowadził do ww. 33 umów 66 zmian (od jednej do trzech zmian w każdej umowie). Do dziewięciu umów wprowadzono po jednej zmianie, do 20 umów wprowadzono po dwie zmiany, a najwięcej zmian, tj. po trzy wprowadzono do sześciu umów dotyczących następujących zadań:

- „Przeniesienie danych monitoringu pól elektromagnetycznych do systemu informatycznego Ekoinfonet wraz ze wspomaganie wdrożenia systemu w Inspekcji Ochrony Środowiska w latach 2012–2014” zawartej w maju 2012 r. – w ramach tej umowy zmieniano wysokość dofinansowania kolejnych jego etapów w poszczególnych latach;
- „Przeniesienie danych monitoringu hałasu do systemu informatycznego Ekoinfonet wraz ze wspomaganie wdrożenia systemu w Inspekcji Ochrony Środowiska w latach 2012–2014” – w ramach tej umowy przesunięto termin realizacji na lata 2014–2015 oraz zmieniano harmonogram rzeczowo-finansowy;
- „Monitoring chemizmu gleb ornych w Polsce w latach 2010 – 2012” – w ramach tej umowy przesunięto terminy wykonania poszczególnych etapów tego przedsięwzięcia, a także terminy przekazania środków i ich rozliczenia;
- „Wdrożenie wymagań dyrektywy INSPIRE/Dostosowanie zasobów danych przestrzennych PMS do wymagań dyrektywy INSPIRE – Etap I” – w ramach tej umowy wprowadzono w 2013 r. dwukrotnie zmianę wysokości kwoty dofinansowania i terminu realizacji zadania na lata 2013–2014. Poza tym zmieniono także koncepcję sposobu wykonania tego zadania w oparciu o uzyskane w październiku 2012 r. wyniki pracy pt.: „Opracowanie założeń do wdrożenia wymagań dyrektywy INSPIRE w zakresie urządzeń do monitorowania środowiska”. Zdaniem GIOŚ przesunięcie terminu wykonania tego zadania było uzasadnione z powodu braku ostatecznej wersji dokumentu definicyjnego KE dotyczącego warstwy tematycznej „urządzenia do monitorowania środowiska”, który miał być dostępny dopiero w grudniu 2012 r.;
- „Wspomaganie systemu oceny jakości powietrza z użyciem modelowania w zakresie ozonu troposferycznego w latach 2013 i 2015 z użyciem modelowania” – w ramach tej umowy zmieniano termin realizacji zadania oraz harmonogram rzeczowo-finansowy;
- „Realizacja zobowiązań wynikających z konwencji o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych (Konwencja Bazylejska), w tym prowadzenie Krajowego Sekretariatu Konwencji Bazylejskiej” – w ramach tej umowy zmieniano harmonogram rzeczowo-finansowy oraz całkowity koszt zadania.

(dowód: akta kontroli str. 552-563)

⁵ Dz.U. Nr 226, poz. 1479.

Główny Inspektor Ochrony Środowiska w kwestii przygotowywania zadań do realizacji w kontekście licznych zmian w umowach, zawartych z NFOŚiGW, wyjaśnił że: „w zakresie zadań Państwowego Monitoringu Środowiska prowadzonych przez Departament Monitoringu i Informacji o Środowisku - Planowanie zadań rozpoczynało się i rozpoczyna na dwa lata przed planowaną realizacją poszczególnych zadań PMS. Pracownicy departamentu szczegółowo analizują potrzebę realizacji zadań zgodnie z obowiązującym Programem Państwowego Monitoringu Środowiska, biorąc pod uwagę proces legislacyjny dokumentów UE a także zmian prawa krajowego związanych z monitoringiem środowiska, tak aby z odpowiednim wyprzedzeniem określać uwarunkowania do wdrożenia nowych wymagań. Jeśli proces legislacyjny UE lub zmiany prawa krajowego jest nadal w toku, to konieczna jest zmiana warunków umowy z NFOŚiGW poprzez aktualizację harmonogramów rzeczowo-finansowych.

Wyprzedzające planowanie zadań i szacowanie ich kosztów a następnie po uzyskaniu decyzji o zapewnieniu finansowania, a następnie korzystanie z procedur przetargowych powodują, że wartość szacunkowa zawarta we wniosku lub w umowie z NFOŚiGW jest inna niż wartość wynikająca z umowy wykonawcą (...).”

(dowód: akta kontroli str. 855-860)

Na skutek przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych zmniejszeniu od 5% do 88,5% ulegały, określone w umowach z NFOŚiGW, wartości planowanych do realizacji zadań. I tak m.in. wartość:

- zadania „Operacyjne prognozowanie stężeń ozonu troposferycznego w latach 2012 i 2015 z użyciem modelowania” uległa zmniejszeniu o 88,5%, tj. z kwoty 670,0 tys. zł do kwoty 94,5 tys. zł;
- zadania „Wspomaganie systemu oceny jakości powietrza z użyciem modelowania w zakresie ozonu troposferycznego dla lat 2012 i 2013” uległa zmniejszeniu o 70%, tj. z kwoty 650,0 tys. zł do kwoty 191,3 tys. zł;
- zadania „Opracowanie i wdrożenie systemu informatycznego monitoringu gatunków i siedlisk przyrodniczych w ramach Ekoinfonetu” uległa zmniejszeniu o 55,2%, tj. z kwoty 250,0 tys. zł do kwoty 138,0 tys. zł;
- zadania „Wdrożenie wymagań dyrektywy INSPIRE/ Dostosowanie zasobów danych przestrzennych PMS do wymagań dyrektywy INSPIRE – Etap I” uległa zmniejszeniu o 45%, tj. z kwoty 2.000,0 tys. zł do kwoty 1.099,5 tys. zł;
- zadania „Monitoring gatunków i siedlisk przyrodniczych ze szczególnym uwzględnieniem specjalnych obszarów ochrony siedlisk Natura 2000 – faza czwarta” uległa zmniejszeniu o 26,2%, tj. z kwoty 8.770,0 tys. zł do kwoty 6.472,4 tys. zł;
- zadania „Monitoring chemizmu gleb ornych w Polsce w latach 2010–2012” uległa zmniejszeniu o 12,1%, tj. z kwoty 737,4 tys. zł do kwoty 648,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 552-563)

Główny Inspektor Ochrony Środowiska odnośnie szacowania wartości zadań w ramach przygotowania do wykonania przedsięwzięć wyjaśnił, że „Zadania Państwowego Monitoringu Środowiska szacowane są na podstawie rozeznania rynku oraz prac o podobnym charakterze realizowanych w latach poprzednich. W przypadku gdy istotnym elementem przedsięwzięć są prace badawczo-pomiarowe szacowane są odrębnie koszty materiałów, transport, delegacje i inne koszty bezpośrednie jako wydzielona kategoria oraz koszty pracy w oparciu o pracochłonność. W przypadku, gdy przedsięwzięcia głównie obejmują analityczną

pracę ekspercką, koszty szacowane są w oparciu o założoną pracochłonność. Z dotychczasowych doświadczeń wynika, iż trafność szacunku zależy od polityki cenowej oferentów, która w ostatnich latach wykazuje dużą zmienność. Tu gdzie jest to możliwe przy szacowaniu uwzględnia się uśrednione wyniki ostatnich postępowań przetargowych (tzn. przy zadaniach o podobnym charakterze). Pragnę podkreślić, iż zmiany kwot są konsekwencją procedur korzystania ze środków NFOŚiGW za pośrednictwem rezerwy celowej budżetu państwa oraz procedur przetargowych i zawsze będą występowały różnice pomiędzy wartością szacowaną podaną we wniosku o dofinansowanie zadania a wartością „rzeczywistą” tzn. ceną wykonawcy.

Zgodnie z umowami zawartymi pomiędzy NFOŚiGW a GIOŚ tylko dla zadań wieloletnich, składane są każdorazowo rok wcześniej wnioski uproszczone (tj. do 31 stycznia każdego roku), w których potwierdzane są koszty planowane do sfinansowania ze środków NFOŚiGW w danym roku. Jest to konieczne również wtedy, gdy jeszcze nie przeprowadzono postępowań w zamówień publicznych i nie jest jeszcze znana ostateczna (rzeczywista) wartość zadania. W kolejnych latach we wnioskach uproszczonych potwierdzane były do sfinansowania kwoty rzeczywiste realizowanych umów z wykonawcami, stąd niższe kwoty wartości zadań niż koszty podane we wniosku lub umowie z NFOŚiGW.”

W odniesieniu do zadania „Monitoring chemizmu gleb ornych w Polsce w latach 2010-2012” koszty szacowano łącznie wydzielając w harmonogramie rzeczowo – finansowym odrębne zadanie pt. „Opracowanie bazy danych Monitoringu Chemizmu Gleb, migracja danych z lat ubiegłych oraz wprowadzenie danych z roku 2010”, dla którego realizację zaplanowano pierwotnie w 2012 r. jak również wszczęcie postępowania przetargowego. Ze względu na wejście w życie w roku 2011 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16.11.2010 r. w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, zaistniała konieczność zawniioskowania dla tej części zadania o decyzję MF o zapewnieniu finansowania. Ze względu na długotrwałe procedury w uzyskaniu decyzji konieczne było przesunięcie realizacji częściowo na rok 2013 r. Ostatecznie w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych odrębnie dla baz danych w roku 2012 i odrębnie dla prac monitoringowych w roku 2010, wartość całego zadania została ustalona na kwotę 737 360 zł.

W odniesieniu do zadania „Monitoring gatunków i siedlisk przyrodniczych ze szczególnym uwzględnieniem specjalnych obszarów ochrony siedlisk Natura 2000 - faza czwarta”, uprzejmie informuję, iż kwota zadania została zmniejszona ze względu na konieczność zmiany zakresu rzeczowego ww. przedsięwzięcia, która była spowodowana brakiem możliwości prawidłowego wykonania w 2012 terenowych prac monitoringowych ze względów merytorycznych i proceduralnych. W związku z długim okresem trwania procedury przetargu nieograniczonego (min. 50 dni) w powiązaniu z terminem otrzymania decyzji o finansowaniu rozpoczęcie prac terenowych mogłoby nastąpić dopiero w m-cu wrześniu, a więc po upływie większości terminów wymaganych procedurami badawczymi. W wyniku przeprowadzonego postępowania przetargowego wartość zadania została ustalona na kwotę 6 472 408 zł. Dodatkowo należy dodać, iż zadanie było przedmiotem kontroli - audytu wewnętrznego GIOŚ.

W pozostałych umowach niższe wartości zadań wynikają wyłącznie z przeprowadzonych postępowań w sprawie zamówień publicznych, w ramach których złożone zostały oferty na niższe kwoty, co jest konsekwencją stosowania procedur przetargowych. Różnice w kwotach pomiędzy planowaną szacowaną wartością, a ceną wykonawcy są konsekwencją zarówno procedur korzystania ze środków NFOŚiGW jak i procedur przetargowych. System finansowania za

pośrednictwem rezerwy jest więc nieodłącznie związany z koniecznością dokonywania korekt.

Oferty wykonawców były wnikliwie analizowane, w przypadku dwóch zadań również pod kątem rażąco niskiej ceny (...).”

(dowód: akta kontroli str. 855-863)

Oczekiwanie GIOŚ na zaakceptowanie przez Narodowy Fundusz wnioskowanych zmian do umów trwało średnio od miesiąca do dwóch miesięcy. Tylko w przypadku jednej umowy, na wykonanie zadania „*Specjalistyczne szkolenia dla pracowników wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska z monitoringu elementów biologicznych wód powierzchniowych*”, czas ten wynosił trzy miesiące. Przyczyną długiego oczekiwania na dokonanie zmiany w umowie były problemy z uzyskaniem korekty decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania. GIOŚ wniosek o dokonanie takiej korekty przekazał do NFOŚiGW w dniu 6 września 2013 r. Natomiast Narodowy Fundusz zaakceptowany wniosek przesłał Ministra Środowiska 30 grudnia 2013 r. Minister Finansów do tego wniosku (który otrzymał w dniu 7 stycznia 2014 r.) wniósł zastrzeżenia.

Główny Inspektor Ochrony Środowiska odnośnie podejmowanych wobec NFOŚiGW działań w celu uzyskania zgody na wprowadzenie zmian warunków umowy na realizację ww. zadania wyjaśnił, że „*Przedstawiciele Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska monitorowali proces dotyczący akceptacji korekty decyzji MF o zapewnieniu finansowania i korekty decyzji MF zwiększającej plan GIOŚ oraz otrzymanie zgody na wprowadzenie zmian w umowie z NFOŚiGW poprzez kontakty telefoniczne z pracownikami NFOŚiGW. Z przekazanych ustnie informacji wynikało, iż wniosek o korektę zapewnienia został przekazany w roku 2013. Okazało się jednak, że było inaczej o czym świadczy pismo MŚ z dnia 10 stycznia 2014r. Dodatkowo należy dodać, iż NFOŚiGW w większości przypadków nie przekazuje GIOŚ zaakceptowanych przez siebie wniosków o korektę decyzji MF o zapewnieniu finansowania. Spowodowane jest to brakiem takiej konieczności, w przeciwieństwie do wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej, które zaakceptowane na tym etapie przekazywane są każdorazowo do DMiŁŚ GIOŚ. Kilkakrotnie interweniowano w tej sprawie telefonicznie.*

(dowód: akta kontroli str. 552-563, 855-863)

W wyniku szczegółowego badania dokumentacji dotyczącej realizacji umów na dofinansowane zadań:

- „Monitoring ptaków, w tym monitoring obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 – faza IV, lata 2012-2015”;
- „Monitoring gatunków i siedlisk przyrodniczych ze szczególnym uwzględnieniem specjalnych obszarów ochrony siedlisk Natura 2000 – faza czwarta”;
- „Specjalistyczne szkolenia dla pracowników wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska z monitoringu elementów biologicznych wód powierzchniowych”;
- „Przeniesienie danych monitoringu hałasu do systemu informatycznego Ekoinfonet wraz ze wspomaganie wdrożenia systemu w Inspekcji Ochrony Środowiska”;

ustalono, że w GIOŚ przestrzegano postanowień zawartych z NFOŚiGW umów. Zadania wykonywano zgodnie z harmonogramami rzeczowo-finansowymi, a w przypadkach wymagających dokonania w nich zmian (m.in. w wyniku uzyskania

korzystniejszych cen po przeprowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego) występowało o ich akceptację do Narodowego Funduszu.

(dowód: akta kontroli str. 1249-1246, 1276-1365, 1366-1558, 1559-1629)

W trakcie realizacji zadania „Monitoring gatunków i siedlisk przyrodniczych ze szczególnym uwzględnieniem specjalnych obszarów ochrony siedlisk Natura 2000 – faza czwarta” etapy prac od II do VII były przekazywane przez Wykonawcę nieterminowo. GIOŚ naliczał wykonawcy kary za opóźnienia zgodnie z zapisami zawartej umowy na wykonanie zadania. Opóźnienia te nie miały wpływu na terminy rozliczenia się przez GIOŚ z NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 1366-1558)

Szczegółowe badanie trzech umów w zakresie osiągniętych efektów wykazało, że:

1. Wszystkie założone cele zadania „Realizacja zobowiązań wynikających z konwencji o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych (Konwencja Bazylejska), w tym prowadzenie Krajowego Sekretariatu Konwencji Bazylejskiej” zostały osiągnięte. Efektem realizacji tego zadania były tłumaczenia, ekspertyzy, opinie prawne. Ponadto odbyło 17 wyjazdów służbowych zagranicznych (w których uczestniczyło 25 pracowników GIOŚ oraz ekspert zewnętrzny). Krajowy Sekretariat Konwencji Bazylejskiej opracował także raport, o którym mowa w art. 13 Konwencji Bazylejskiej.
2. W ramach realizacji (na podstawie dwóch umów z 2009 r.) zadania „Szkolenia dla grupy ekspertów WIOŚ ds. transgranicznego przemieszczania odpadów oraz przedstawicieli Straży granicznej, Służby Celnej, Inspekcji Transportu Drogowego i Policji” w 2013 r. przygotowano i przeprowadzono 19 szkoleń z zakresu transgranicznego przemieszczania odpadów.
3. Realizacja zadania „Prowadzenie Sekretariatu ds. Morza Bałtyckiego (SMB) w GIOŚ” miała zapewnić powiązanie celów i działań w ramach Konwencji Helsińskiej, Ramowej Dyrektywy 2008/56/UE w Sprawie Strategii Morskiej oraz Strategii UE dla Regionu Morza Bałtyckiego. Efektem tego przedsięwzięcia było zapewnienie udziału przedstawicieli Polski na spotkaniach krajowych i zagranicznych (zakup biletów, rezerwacja hoteli, rozliczenie końcowe delegacji), zlecenie tłumaczeń dokumentów oraz tłumaczeń ustnych podczas spotkań, organizacja spotkań/konferencji (wynajmowanie sali, organizacja poczęstunków, zakup materiałów promocyjnych itp.), zlecenie ekspertyz.

(dowód: akta kontroli str. 552-563, 582-661)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na dużą liczbę zmian wprowadzanych w zawartych z Narodowym Funduszem umowach dofinansowania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, wynikających z problemów z przeprowadzaniem postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Jakkolwiek proponowane przez GIOŚ zmiany były akceptowane przez NFOŚiGW to nie sposób nie zauważyć, że powodują one przesunięcie terminów zakończenia realizacji zadań o rok lub nawet o dwa lata. Oznacza to, że i efekty rzeczowe i ekologiczne jakie mają powstać w wyniku wykonania tych zadań będą osiągnięte w późniejszym niż zakładano terminie.

Właśnie problemy z wyłonieniem w wykonawców, w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych, były główną przyczyną opóźnienia w uruchomieniu systemu informatycznego „Ekoinfonet” obejmującego cztery bazy danych PMŚ (tj. jakość

powietrza, jakość wód, monitoring pól elektromagnetycznych, monitoring hałasu). Zgodnie z uzasadnieniem do ustawy z dnia 25 listopada 2010 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz ustawy o działach administracji rządowej⁶ uruchomienie systemu „Ekoinfonet” miało nastąpić z dniem 1 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1171-1223, 1631-1632)

Na sfinansowanie, poprzez rezerwę celową poz. 59, tworzonych ww. czterech baz danych PMŚ w ramach systemu Ekoinfonet, GIOŚ podpisał 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 wykonane częściowo. Natomiast utworzenie pozostałych dwóch baz (monitoring hałasu i jakość wód) przeniesiono z lat 2012–2013 na lata 2014–2015. Przyczynami wydłużenia terminu realizacji trzech z ww. baz była konieczność powtórzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych ze względu na brak oferentów w pierwszych postępowaniach.

(dowód: akta kontroli str. 1631-1632)

Główny Inspektor Ochrony Środowiska odnośnie podjęcia działań w celu sprawnej i skutecznej realizacji zadań w ramach Ekoinfonet wyjaśnił, że „W ramach zadania „Przeniesienie danych monitoringu hałasu do systemu informatycznego Ekoinfonet wraz ze wspomaganie wdrożenia systemu w Inspekcji Ochrony Środowiska” – przeprowadzono postępowanie przetargowe i zawarto umowę z wykonawcą z terminem realizacji: I etap: 15.11.2014 r., II etap 15.11.2015 r. Umowa w trakcie realizacji. W ramach zadania „Przeniesienie danych monitoringu jakości wód do systemu informatycznego Ekoinfonet wraz ze wspomaganie wdrożenia systemu w Inspekcji Ochrony Środowiska” uruchomiono postępowanie przetargowe w sierpniu 2014 r., po zatrudnieniu specjalisty na zwolnionym w grudniu 2013 r. stanowisku ds. monitoringu wód, które jest obecnie w trakcie procedowania (badanie i ocena złożonych dwóch ofert). Zawarcie umowy z wykonawcą jest uwarunkowane zakończeniem długotrwałej procedury przetargowej, która prowadzona jest zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych. Termin realizacji zaplanowano następująco: I etap: 28.11.2014 r., II etap 15.11.2015 r. W ramach zadania „Przeniesienie danych monitoringu pól elektromagnetycznych do systemu informatycznego Ekoinfonet wraz ze wspomaganie systemu w Inspekcji Ochrony Środowiska” – realizacja zadania przebiega zgodnie z warunkami umowy z wykonawcą, I etap zadania został wykonany i rozliczony w NFOŚiGW w 2013 r. Termin realizacji II etapu zaplanowano na 15.11.2014 r. W ramach zadania „Przeniesienie danych monitoringu jakości powietrza do systemu informatycznego Ekoinfonet wraz ze wspomaganie wdrożenia systemu w Inspekcji Ochrony Środowiska” – realizacja zadania przebiega zgodnie z warunkami umowy z wykonawcą, I etap zadania został wykonany i rozliczony w 2013 r., II etap zrealizowany i rozliczony w II kwartale 2014 r., a III etap zaplanowano na 20.11.2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 772-757)

Problemy w obszarze związanym z prowadzeniem postępowań o udzielenie zamówień publicznych zostały także zidentyfikowane w toku przeprowadzonego w 2013 r. w GIOŚ zadania audytowego pn. „Postępowania o zamówienie publiczne prowadzone według trybów przewidzianych przepisami ustawy”. Celem tego zadania była ocena działalności GIOŚ w obszarze udzielania zamówień publicznych, a w szczególności ocena zgodności z przepisami prawa

⁶ Dz.U. Nr 239, poz. 1592.

i wewnętrznymi procedurami oraz skuteczności działania. Audytem w ww. zakresie objęto głównie DMiŁÓŚ, w którym skupiona jest większość postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w tym związanych z realizacją umów zawartych z NFOŚiGW a finansowanych w ramach rezerwy celowej poz. 59. Audyt wykazał, że w zakresie obszaru udzielania zamówień publicznych system kontroli zarządczej nie był w pełni adekwatny i skuteczny. Stwierdzono bowiem m.in.:

- niewłaściwe upublicznianie ogłoszeń i informacji dotyczących postępowań w GIOŚ w miejscu publicznie dostępnym oraz na stronie internetowej, w tym lokalizacja tablicy ogłoszeń zamówień publicznych w GIOŚ – jako przyczynę wskazano brak nadzoru nad upublicznianiem informacji związanych z postępowaniami na tablicy ogłoszeń zamówień publicznych GIOŚ (brak „właściciela” tej tablicy tzn. osoby odpowiedzialnej za uaktualnianie umieszczanych informacji) oraz przyjętą formę upubliczniania informacji, tzn. przeszkłona i zamknięta na zamek gabłota uniemożliwiająca bezpośredni wgląd w pełną treść udostępnianej dokumentacji oraz utrudniony dostęp do gabłoty dla osób z zewnątrz (konieczność uzyskania zgody oraz przepustki na wejście do siedziby GIOŚ);
- dużą nierzetelność w sporządzaniu dokumentacji przetargowej – zarówno przez pracowników komórek zamawiających (SIWZ, ogłoszenia o zamówieniu, protokoły z postępowań), jak również pracowników wieloosobowego stanowiska ds. procedur zamówień publicznych (ogłoszenia o zamówieniu, ogłoszenia o udzieleniu zamówienia – ogłoszenia zamieszczone w BZP oraz publikowane w Dzienniku Urzędowym UE – występowały różnice pomiędzy nimi);
- złe rozwiązanie techniczne w systemie informatycznym CMS służącym do dodawania na stronę internetową GIOŚ dokumentów dotyczących postępowań.

(dowód: akta kontroli str.515)

W efekcie przeprowadzonego ww. zadania audytowego sformułowano 50 zaleceń. Audytor wewnętrzny wyjaśnił, że „(...) na dzień 10 października 2014 r. nie jest możliwe potwierdzenie czy przedmiotowe zalecenia zostały zrealizowane i w jaki sposób. Przewidziane (...) rozporządzeniem (Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego⁷ – przyp. kontrolera), czynności sprawdzające, po dalszych uzgodnieniach z kierownictwem jednostki, zostaną ponownie zaplanowane do przeprowadzenia w 2015 r.”

(dowód: akta kontroli str. 1096-1756)

Czynności sprawdzające w odniesieniu do realizacji zaleceń sformułowanych po wykonaniu ww. zadania audytowego, zostały pierwotnie zaplanowane do przeprowadzenia w IV kwartale 2014 r.(listopad – grudzień). We wrześniu 2014 r. powyższy plan audytu wewnętrznego został zmieniony i przeniesiony do realizacji w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1078-1080, 1081-1095)

Dyrektor Generalny w GIOŚ wyjaśnił, że „kierownicy komórek organizacyjnych GIOŚ objętych audytem wyznaczyli osoby odpowiedzialne za realizację zaleceń zawartych w sprawozdaniu z ww. zadania audytowego, ustalili sposób i termin ich realizacji (...). Obowiązki wynikające z powyższych przepisów są realizowane w Inspektoracie poprzez wypełnienie przez kierowników komórek audytowanych dokumentu pt. „Działania korygujące i zapobiegawcze”. W przypadku powyższych

⁷ Dz.U. Nr 21, poz. 108.

zaleceń, zobowiązani kierownicy komórek organizacyjnych GIOŚ przekazali wypełniony powyższy dokument do zatwierdzenia przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (za moim pośrednictwem) oraz do wiadomości audytora wewnętrznego GIOŚ.”

(dowód: akta kontroli str. 972-973)

Dyrektor Generalny w GIOŚ w kwestii upubliczniania ogłoszeń lub informacji o przeprowadzanych postępowaniach wyjaśnił, że „GIOŚ swoją siedzibę ma w budynku Ministerstwa Środowiska na IV i V piętrze. Stąd zasadne jest umiejscowienie przedmiotowej tablicy na jednym z ww. pięter. W siedzibie GIOŚ tablica ta znajduje się na V piętrze przed pokojem kancelarii nr 512, tj. miejscem gdzie wykonawcy składają oferty w prowadzonych postępowaniach a także przyjmowane są wszystkie inne dokumenty związane z normalną pracą urzędu. Każda osoba zainteresowana wglądem w dokumenty zamieszczone na niej, może to uczynić po zgłoszeniu takiej chęci pracownikowi kancelarii posiadającemu klucz do tablicy. Osoba ta nie musi w tym celu składać żadnych wyjaśnień a informacja o takiej możliwości znajduje się na tablicy. Do tej pory nikt z korzystających z tablicy nie informował żadnych kłopotach związanych z korzystaniem z tablicy. Chciałbym również zauważyć, że wszystkie instytucje korzystające z budynku Ministerstwa Środowiska swoje tablice związane z zamówieniami publicznymi posiadają przy swoich siedzibach a nie w holu głównym. (...) Procedury zamieszczania dokumentów przewidzianych ustawą reguluje § 6 ust. 3 regulaminu udzielania zamówień publicznych w GIOŚ. Jednocześnie, w wyniku podjętych działań korygujących, zgodnie z zaleceniami nr 36, 39 i 40 pkt 4, zmieniony został regulamin udzielania zamówień publicznych w GIOŚ poprzez dodanie w § 6 ust. 4 o treści: „4. Kierownik komórki zamawiającej, niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego, wnioskuję do Wydziału Informatyzacji Inspekcji o przeniesienie ogłoszeń dotyczących postępowania do zakładki „archiwum”, oraz zdejmuję z tablicy ogłoszeń przewidziane ustawą dokumenty.” Zgodnie z § 6 ust. 3 i 4 regulaminu udzielania zamówień publicznych w GIOŚ, za wieszanie i zdejmowanie z tablicy dokumentów przewidzianych w ustawie Pzp odpowiedzialny jest kierownik komórki zamawiającej.”

(dowód: akta kontroli, str. 972-994)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła przypadków realizacji zadań niezgodnie z warunkami zawartych z Narodowym Funduszem umów o dofinansowanie. Niemniej jednak zwraca uwagę na fakt wprowadzania do ww. umów licznych zmian związanych z przesuwaniem terminów zakończenia wykonywanych zadań i tym samym osiągnięcia planowanych efektów. Oznacza to, że system kontroli zarządczej nie w pełni zapewnia realizację zadań jednostki w sposób efektywny i terminowy (w odniesieniu do pierwotnych założeń).

3. Wykorzystanie otrzymanych środków z rezerwy celowej poz. 59 na realizację zawartych umów i ich rozliczenie

Opis stanu faktycznego

Główny Inspektor Ochrony Środowiska w 2013 r. wystąpił za pośrednictwem Narodowego Funduszu z 17 wnioskami o zapewnienie finansowania w odniesieniu do 14 zadań, w tym siedem wniosków dotyczyło korekt wcześniej wydanych przez Ministra Finansów decyzji o zapewnieniu finansowania. Do 30 czerwca 2014 r. złożono 12 przedmiotowych wniosków w odniesieniu do 10 zadań, w tym jeden wniosek dotyczył korekty do decyzji Ministra Finansów. Na podstawie ww. wniosków

do GIOŚ wpływały decyzje Ministra Finansów po upływie od 30 do 60 dni od dnia przekazania wniosku o zapewnienie finansowania do NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 552-563)

W okresie od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 30 czerwca 2014 r. GIOŚ występował o korektę ośmiu wydanych przez Ministra Finansów decyzji o zapewnieniu finansowania. W tym dwukrotnie występowano o korekty decyzji o zapewnieniu finansowania w ramach następujących zadań:

- „Przeniesienie danych monitoringu jakości wód do systemu informatycznego Ekoinfonet wraz ze wspomaganie wdrożenia systemu w Inspekcji Ochrony Środowiska”;
- „Wspomaganie systemu oceny jakości powietrza z użyciem modelowania w zakresie ozonu troposferycznego w latach 2013 i 2015 z użyciem modelowania”;
- „Wdrożenie dyrektywy Inspire/dostosowanie zasobów danych przestrzennych PMS do wymagań dyrektywy Inspire – Etap I”.

W uzasadnieniu korekt wskazywano na przedłużające się postępowania o udzielenie zamówień publicznych, co wiązało się z koniecznością przeniesienia realizacji zadań na kolejne lata. Potrzeba dokonania korekt spowodowana była również faktem uzyskania niższej kwoty w wyniku przeprowadzonego przetargu.

(dowód: akta kontroli str. 552-563)

GIOŚ trzykrotnie składał do NFOŚiGW wniosek o korektę decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania dla przedsięwzięcia „Specjalistyczne szkolenia dla pracowników wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska z monitoringu elementów biologicznych wód powierzchniowych”, tj. 6 września 2013 r., 17 stycznia 2014 r. oraz 27 maja 2014 r. W uzasadnieniach wniosków z dnia 6 września 2013 r. i z dnia 16 stycznia 2014 r. wskazano, że w wyniku rozstrzygnięcia trzyczęściowego postępowania przetargowego, udzielono zamówienie publiczne na realizację dwóch z trzech zaplanowanych etapów zadania. Natomiast w związku z tym, że na jeden etap nie złożono żadnej oferty, GIOŚ uznał za konieczne przesunięcie wykorzystania zaplanowanej na ten etap (powiększonej o niewykorzystane środki zaplanowane na poprzednie dwa etapy) kwoty na 2014 r. W związku z długim okresem weryfikacji wniosków przez NFOŚiGW, a następnie stanowiskiem Ministra Finansów w kwestii wskazania we wniosku tylko kwoty pierwotnie planowanej na etap pozostały do realizacji w 2014 r., GIOŚ ponownie w dniu 27 maja 2014 r. złożył wniosek o dokonanie korekty.

(dowód: akta kontroli str. 1255-1318, 1319-1346)

Według zalecenia otrzymanego z Ministerstwa Środowiska, wnioski o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59 państwowe jednostki budżetowe powinny składać do właściwych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej minimum 60 dni przed planowanym terminem płatności.

Na podstawie dokumentacji, dotyczącej 68 umów na dofinansowanie zadań z rezerwy celowej poz. 59 ustalono, że w odniesieniu do dziewięciu wniosków o uruchomienie środków czas oczekiwania na wydanie przez Ministra Finansów decyzji przekroczył zakładany przez MŚ 60-dniowy cykl procedowania. W dziewięciu przypadkach GIOŚ otrzymał decyzje Ministra Finansów po 68 dniach od złożenia wniosku o uruchomienie środków do NFOŚiGW, tj. osiem dni po złożonym przez MŚ terminie. W tych przypadkach najdłużej trwało procedowanie wniosków pomiędzy Ministrem Środowiska a Ministrem Finansów, tj. od 30 dni do nawet 57 dni. Długie

oczekiwanie na wydanie przez Ministra Finansów decyzji o uruchomieniu środków dotyczyło m.in. realizacji przedsięwzięcia „Opracowanie i wdrożenie informatycznego monitoringu gatunków i siedlisk przyrodniczych w ramach Ekoinfonetu”. GIOŚ przekazał wniosek w dniu 4 lipca 2013 r. Narodowy Fundusz po zaakceptowaniu tego wniosku w dniu 15 lipca 2013 r. przesłał na konto dochodów w Ministerstwie Środowiska środki na realizację ww. zadania. Minister Finansów wydał decyzję o uruchomieniu środków 10 września 2013 r., tj. po 57 dniach od daty przekazania środków do MŚ przez Narodowy Fundusz i po 68 dniach od dnia skierowania przez GIOŚ wniosku do NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 552-563, 840-854)

Z powodu zmniejszenia kosztów realizacji sześciu zadań w 2013 r. GIOŚ sześciokrotnie występował z wnioskami o korektę wydanych przez Ministra Finansów decyzji o uruchomieniu środków. Zmniejszenie kosztów było wynikiem uzyskania korzystniejszych cen w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych. Poza tym trzykrotnie występowano o dokonanie korekt w wydanych decyzjach Ministra Finansów z powodu popełnionych przez Ministerstwo Środowiska błędów pisarskich w tytule zadań. Nie miało to jednak wpływu na terminowość realizacji zadań. W I półroczu 2014 r. nie występowano o korekty wydanych przez Ministra Finansów decyzji o uruchomieniu środków.

(dowód: akta kontroli str. 552-563, 575-578, 659-661, 707-709, 710-723)

GIOŚ występował do NFOŚiGW o akceptację wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59, informując jednocześnie o wyborze wykonawcy zadania. Każdorazowo Narodowy Fundusz potwierdzał pisemnie przekazanie wniosków do dalszego procedowania u dysponenta wyższego stopnia. Okres weryfikacji wniosków w NFOŚiGW w odniesieniu do 59 zadań trwał od jednego do 19 dni. W przypadku dziewięciu zadań okres ten wynosił od 26 do 46 dni. Jednak dłuższy okres weryfikacji wniosku spowodowany był faktem, że GIOŚ łącznie z wnioskiem przekazał do Narodowego Funduszu rozliczenie poprzedniej transzy dofinansowania. W związku z tym akceptacja wniosków nastąpiła dopiero po rozliczeniu wydatków finansowanych ze środków otrzymanych wcześniej. Sytuacja ta nie miała wpływu na terminowość wykonywania zadań.

(dowód: akta kontroli str. 306-320)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. Minister Finansów uruchomił dla GIOŚ ze środków rezerwy celowej poz. 59 kwotę 26.007,9 tys. zł. Z kwoty tej wykorzystano na finansowanie zadań 25.964,2 tys. zł, tj. 99,8%.

(dowód: akta kontroli str. 1276-1368, 1369-1459, 1460-1555)

Według stanu na dzień 30 czerwca 2014 r. Minister Finansów uruchomił dla GIOŚ ze środków rezerwy celowej poz. 59 kwotę 6.414,2 tys. zł. Z kwoty tej wykorzystano 2.723,4 tys. zł, tj. 42,5%.

Główny Inspektor Ochrony Środowiska odnośnie wykorzystania środków otrzymanych w ramach rezerwy celowej poz. 59 w I półroczu 2014 r. wyjaśnił, że „*Departament Monitoringu i Informacji o środowisku w zakresie zadań PMS wykorzystał środki na zgodnie z zaplanowanymi terminami określonymi w umowach z wykonawcami zadań. Wnioskowanie o środki z rezerwy celowej odbywa się najczęściej o kwartał wcześniej zgodnie z harmonogramami wypłat zawartych w umowach z NFOŚiGW, dla każdego zadania odrębnie. Już we wnioskach o uruchomienie środków z rezerwy wskazywane są wstępne terminy płatności. Zgodnie z tymi założeniami wydatkowanie środków następuje w terminie późniejszym tj. w III i IV kwartale. Uwarunkowane jest to tym, iż prace*

monitoringowe charakteryzują się, w przypadku zadań pomiarowo-badawczych konsekwencją zachowania ciągłości wykonywanych badań (tj. muszą być realizowane w ciągu całego roku); obejmują także opracowywanie ocen poszczególnych elementów środowiska za rok poprzedni na podstawie danych przekazywanych przez Wojewódzkie Inspektoraty Ochrony Środowiska. Dane te, zgodnie z terminami określonymi w rozporządzeniach, przekazywane są w marcu i kwietniu i stąd ich przetworzenie możliwe jest dopiero od maja. Dlatego też wydatkowanie środków kumuluje się w IV kwartale. Jednym z realizowanych przez GIOŚ zadań jest prowadzenie Krajowego Sekretariatu Konwencji Bazylejskiej. Jest to zadanie specyficzne z uwagi na to, że środki na jego realizację wykorzystywane są w miarę potrzeby na m.in. tłumaczenia dokumentów, opinie prawne, ekspertyzy, wynagrodzenia bezosobowe, szkolenia i przede wszystkim koszty delegacji zagranicznych. W przypadku tego zadania środki otrzymane w ramach rezerwy celowej wykorzystywane są w ciągu całego roku zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym. W pierwszym półroczu zaplanowano wykorzystanie na poziomie około 74 tys. zł, podczas gdy na drugie półrocze zaplanowano wydatki w wysokości około 180 tys. zł. Jest to związane z większą ilością delegacji zagranicznych w tym okresie oraz z planowanym w IV kwartale 2014 r. zamówieniem ekspertyzy prawnej dotyczącej kwestii związanych z transgranicznym przemieszczaniem odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 564-565, 954-971, 1224-1228)

Rozliczenia etapów realizowanych zadań były udokumentowane zgodnie z warunkami podpisanych z NFOŚiGW umów. Narodowy Fundusz potwierdzał pisemnie rozliczenie każdego etapu wykonywanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 582-661, 1631-1632)

Przedkładane do NFOŚiGW rozliczenia zawierały zestawienie faktycznie wydatkowanych środków na podstawie dowodów księgowych z dokładnością do 0,01 zł. Wnioski o uruchomienie środków (w formie papierowej) przesyłane do akceptacji Narodowego Funduszu również zawierały kwoty z dokładnością ww. 0,01 zł. Natomiast kwoty zwiększające plan wydatków GIOŚ, a wynikające z decyzji Ministra Finansów, podawane były w pełnych złotych.

(dowód: akta kontroli str. 935-936)

Główna księgowa GIOŚ wyjaśniła, że „kwota wprowadzana do systemu informatycznego TREZOR jest w pełnych złotych, przy czym w przypadku kwoty powyżej 0,50 zł wniosek o rezerwę zaokrąglany jest w górę, a w przypadku kwoty poniżej 0,50 zł wniosek o rezerwę zaokrąglany jest w dół.”

(dowód: akta kontroli str. 936)

Z powodu podawania we wnioskach generowanych w systemie TREZOR kwot zaokrąglanych do pełnych złotych, w GIOŚ nie wystąpiły problemy z rozliczaniem w Narodowym Funduszu kolejnych transz dofinansowania.

Niewykorzystane środki, w wyniku uzyskania korzystniejszych cen po przeprowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych, stawiane były do dyspozycji Narodowego Funduszu. Jednocześnie z informacją o kwotach niewykorzystanych środków GIOŚ przekazywał wniosek o dokonanie zmian w zawartych z Narodowym Funduszem umowach oraz wniosek o korektę wcześniej wydanej przez Ministra Finansów decyzji o zapewnieniu finansowania.

(dowód: akta kontroli str. 552-563)

Ustalono
nieprawidłowości

Po otrzymaniu każdej wydanej przez Ministra Finansów decyzji zwiększającej plan wydatków GIOŚ bądź korygującej wcześniej wydane zapewnienie finansowania zadania GIOŚ wprowadzał te zmiany do planu finansowego.

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła w zakresie badanego obszaru przypadków nierzetelnego opracowania wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59, które opóźniłyby otrzymanie środków na realizację zadań. Nie stwierdzono także nieprawidłowości w dokumentacji rozliczeniowej oraz niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystania środków finansowych.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸, wnosi o wprowadzenie mechanizmów zapewniających skuteczność i adekwatność systemu kontroli zarządczej w obszarze związanym z realizacją zadań finansowanych z rezerwy celowej budżetu państwa poz. 59.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 3 listopada 2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla

⁸ Dz.U. z 2012 r., poz.82 z późn. zm.