



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

Tekst jednolity*

KSI.410.001.01.2015
P/15/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*Uwzględniono zmiany wprowadzone Uchwałą Kolegium NIK z dnia 3 czerwca 2015 r. oraz sprostowano, w trybie art. 35c ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, oczywiste omyłki pisarskie w wystąpieniu pokontrolnym

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. w części 22 – Gospodarka wodna i części 41 – Środowisko.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	1. Władysława Siekierska-Szarejko, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 92787 z dnia 9 stycznia 2015 r. (dowód: akta kontroli str.1-2) 2. Halina Błaszczuk, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 927878 z dnia 9 stycznia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Krzysztof Nowek, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli 92789 z dnia 9 stycznia 2015 r. (dowód: akta kontroli str.5-61) 4. Tomasz Małysz, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 92799 z dnia 16 lutego 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1950-1951)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Środowiska, ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa (zwane dalej „MŚ”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Grabowski, Minister Środowiska od 27 listopada 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 12)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena

W ocenie¹ Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Środowiska wykonanie budżetu państwa w 2014 r. w części 22 – Gospodarka wodna i w części 41 – Środowisko było zgodne z prognozą dochodów przyjętą w ustawie budżetowej na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r.² (zwanej dalej „ustawą budżetową”). Jednostki nadzorowane przez Ministra Środowiska, w szczególności Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska i Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, nie zrealizowały w pełni planowanego zakresu rzeczowego zadań. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości oznaczają, że Minister Środowiska nie zapewnił skutecznego i efektywnego systemu kontroli zarządczej w kierowanych przez niego działach: środowisko i gospodarka wodna. Ustalone mechanizmy kontroli zarządczej nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia opóźnień w realizacji zadań, a także zawierania umów dotacji na finansowanie m.in. państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej.

Uzasadnienie oceny

Nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji dochodów budżetowych w części 41 – Środowisko. Analiza porównawcza wykonania dochodów w części 22 – Gospodarka wodna również nie wykazała odchyień od stanu pożądanego. Należy jednak zauważyć znaczny wzrost kwoty zaległości w dochodach należnych budżetowi państwa. Jakkolwiek

¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria dla oceny pozytywnej i negatywnej stosuje się ocenę opisową.

² Dz.U. z 2014 r., poz. 162.

podejmowano działania w celu egzekwowania tych dochodów, to jednak nie przyniosły one oczekiwanych rezultatów.

W ocenie NIK sfinansowanie ze środków rezerwy celowej poz. 59 składek do organizacji międzynarodowych oraz realizacji projektu GreenEvo-Akcelerator Zielonych Technologii, było niezgodne z celem utworzenia tej rezerwy. Przedmiotowe zadania nie mieszczą się w katalogu zadań do dofinansowania, określonym w art. 400a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska³.

Nie przyniosły oczekiwanych rezultatów działania Ministra Środowiska w zakresie zwrotu nadpłat (wraz z odsetkami) wynikających z rozliczeń opłat za brak sieci zbierania pojazdów. Zobowiązania wymagalne z tego tytułu pozostają nadal nieuregulowane. Nieskuteczne działania w tym zakresie powodują, że każdego dnia kwota tych zobowiązań wzrasta o 3,5 tys. zł z tytułu odsetek.

Dane wykazane w rocznych/łącznych sprawozdaniach sporządzonych przez dysponenta części 22 – Gospodarka wodna i części 41 – Środowisko:

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

a także

- roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2014 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb -N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

były zgodne z kwotami wynikającymi ze sprawozdań jednostkowych składanych przez dysponentów podległych.

W przyjętej koncepcji kontroli zarządczej ustanowiono nieskuteczne mechanizmy kontroli zapobiegającej ryzykom zidentyfikowanym w obszarze sporządzania sprawozdań. Dopiero bowiem w trakcie kontroli NIK Minister Środowiska wydał Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska bezwzględne polecenie ujęcia w księgach rachunkowych, a w konsekwencji wykazania w sprawozdaniu budżetowym, zobowiązań wymagalnych z tytułu nadpłat (wraz z odsetkami) w opłatach za brak sieci.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

1.1. Dochody budżetowe – dysponent części budżetowych

Opis stanu
faktycznego

W Ministerstwie Środowiska prognozowana do uzyskania w 2014 r. kwota dochodów została określona w ustawie budżetowej: w części 22 – Gospodarka wodna na 35.808,0 tys. zł, a w części 41 – Środowisko na 2.758.481,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 449-462, 514-528)

³ Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.

Zrealizowane w części 22 dochody wyniosły 46.165,5 tys. zł i były wyższe o 10.357,5 tys. zł od kwoty planowanej, tj. o 28,9%, oraz wyższe o 7,0% od dochodów uzyskanych w 2013 r.

Wyższe wykonanie dochodów wynikało z większych wpływów z tytułu dzierżawy gruntów i obiektów hydrotechnicznych oraz sprzedaży energii elektrycznej.

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r., kontrola dochodów budżetowych w części 22 została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Zrealizowane w części 41 dochody wyniosły łącznie 1.868.326,1 tys. zł i były niższe o 890.154,9 tys. zł (o 32,3%) od kwoty planowanej, ale wyższe o 272.041,6 tys. zł, tj. o 17,0%, od dochodów uzyskanych w 2013 r. (1.596.284,5 tys. zł).

Na zrealizowanie dochodów w kwocie niższej od planowanej wpływ miało m.in.

- uzyskanie w rozdziale 90095 – *Pozostała działalność* niższych o 68,4% od planowanych wpływów z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych⁴. Przyczyną takiego stanu było zmniejszenie wolumenu uprawnień do emisji do sprzedaży na aukcjach w latach 2014-2016, w związku z wejściem w życie rozporządzenia Komisji (UE) nr 176/2014 z dnia 25 lutego 2014 r. zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1031/2010 w szczególności w celu określenia wolumenów uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, które mają zostać sprzedane na aukcji w latach 2013–2020⁵. Tym samym zamiast przewidzianych do sprzedaży przez Polskę w 2014 r. 55,5 mln uprawnień do emisji, sprzedano 13,3 mln tych uprawnień (tj. 24% zaplanowanej pierwotnie puli na 2014 r., i 100% możliwej do sprzedaży zgodnie z ww. rozporządzeniem liczby uprawnień);
- uzyskanie w rozdziale 90011 – *Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej* niższych o 27,4% od planowanych wpływów z tytułu wpłat dokonywanych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (wfośigw) na realizację zadań państwowych jednostek budżetowych, finansowanych ze środków rezerwy celowej (poz. 59 – dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej⁶) – jak wyjaśniono w MŚ przyczyną niższych wpływów było mniejsze zapotrzebowanie państwowych jednostek budżetowych na środki z przedmiotowej rezerwy celowej m.in. z powodu uzyskania korzystniejszych cen po przeprowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych, a także odstąpienia od realizacji zadań lub przesunięcia ich finansowania na rok następny.

(dowód: akta kontroli str. 2406)

Na koniec 2014 r., w części 22, wystąpiły należności budżetowe w jednostkach podległych Ministrowi Środowiska, tj. regionalnych zarządach gospodarki wodnej (rzgw) w kwocie 8.234,0 tys. zł, w tym zaległości netto 8.232,9 tys. zł. W porównaniu z 2013 r. należności pozostałe do zapłaty były niższe o 5,0% (o 431,5 tys. zł), a zaległości były wyższe o 1,4% (o 115,1 tys. zł).

Największe kwoty należności dotyczyły nieuregulowanych, na rzecz rzgw, płatności z tytułu m.in.: kar umownych za niedotrzymanie przez wykonawców terminów realizacji umów, najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa oraz sprzedaży energii elektrycznej. Jednostki podległe i nadzorowane podejmowały działania w celu egzekucji należnych budżetowi państwa dochodów, poprzez m.in. wysyłanie wezwań do zapłaty oraz kierowanie spraw do sądu.

(dowód: akta kontroli str. 1402-1409, 2409, 2411-2414, 2416, 2420-2451)

⁴ Podstawę prawną sprzedaży aukcyjnej stanowi art. 25, art. 37 ust.4 i art. 86 ust. 2 ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. Nr 122, po.695, z późn. zm.).

⁵ Dz.Urz. UE L56/11 z 26.02.2014.

⁶ Rezerwa ta tworzona jest od 2011 r. na podstawie art. 410c ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.). Kwota rezerwy w tej pozycji odpowiada kwocie środków przekazywanych przez NFOŚiGW i wfośigw na dochody budżetu państwa, za pośrednictwem dysponenta części 41.

Na koniec 2014 r., w części 41, stan należności pozostałych do zapłaty wyniósł 5.555,0 tys. zł, w tym zaległości netto 5.387,4 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 2013 r. kwota należności pozostałych do zapłaty była wyższa o 143,6% (o 3.274,8 tys. zł), a kwota zaległości netto była wyższa o 141,9% (o 3.160,5 tys. zł).

Największe kwoty należności dotyczyły nieuregulowanych płatności z tytułu najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa. Wzrost należności na koniec 2014 r. dotyczył następujących tytułów: wpływów za użytkowanie górnicze; opłat za udostępnianie informacji geologicznej; odsetek naliczonych w związku z: nieterminowym regulowaniem opłat przez najemców mieszkań będących w trwałym zarządzie Ministerstwa Środowiska; przedsiębiorców za korzystanie z informacji geologicznej i za użytkowanie górnicze.

W Departamencie Ekonomicznym Ministerstwa Środowiska (DE) na bieżąco monitorowano poziom należności i zaległości wykazywanych przez jednostki podległe, które zobowiązane były do przedkładania pisemnych informacji o podejmowanych działaniach zmierzających do skutecznej egzekucji zaległości. Przyczyny utrzymywania się wysokiego stanu zaległości były przedmiotem obrad Kierownictwa Resortu w kwietniu 2014 r. Podsekretarz Stanu w MŚ w maju 2014 r. zobowiązała kierowników jednostek do zintensyfikowania działań zmierzających do zmniejszenia kwoty zaległych dochodów oraz zminimalizowania ryzyka powstawania kolejnych zaległości (m.in. poprzez ocenę wiarygodności kontrahentów i dzierżawców).

Po dokonaniu analiz podsumowujących realizację budżetu resortu za I półrocze 2014 r. oraz III kwartał 2014 r., kierownicy jednostek ponownie (odpowiednio we wrześniu i grudniu 2014 r.) zostali zobowiązani do wdrożenia powyższych zaleceń. Ponadto, Departament Ekonomiczny w październiku 2014 r. zgłosił do Biura Kontroli i Audytu potrzebę włączenia, do planu kontroli resortowej na 2015 rok, zagadnienia związanego ze wzrostem zaległości w jednostkach podległych i nadzorowanych przez MŚ.

(dowód: akta kontroli str. 2410, 2415, 2417-2421, 2451)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki (Minister Środowiska – dysponent części budżetowych) w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości. NIK zwraca jednak uwagę, że znaczny wzrost kwoty należności – szczególnie w części 41 – oznacza, że podejmowane działania dyscyplinujące nie były wystarczająco skuteczne.

1.2. Dochody budżetowe – dysponent III stopnia

Opis stanu
faktycznego

W 2014 r. w części 22 – Gospodarka wodna w Ministerstwie Środowiska uzyskano nieplanowane dochody w rozdziale 75080 – *Działalność badawczo-rozwojowa* w kwocie 5.513,0 tys. zł, które dotyczyły zwrotu nadwyżki środków zgromadzonych przez Polskę na rachunku Funduszu Kapitału Obrotowego w organizacji EUMETSAT. Wpływów z tego tytułu nie planowano, ponieważ na etapie opracowywania projektu budżetu na rok 2014 nie posiadano wiedzy o wysokości możliwej do zwrotu nadwyżki ww. środków.

Plan dochodów na 2014 r. w części 41 – Środowisko w Ministerstwie Środowiska ustalono na kwotę 1.914.109 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 1.248.968,2 tys. zł, co stanowiło 65,3% planu. Uzyskane w 2014 r. dochody były o 14,7% wyższe w porównaniu do 2013 r.

Niższe o 34,7% od planowanego wykonanie dochodów spowodowane było m.in.:

- sprzedażą mniejszej liczby uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (szczegółowy opis w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia);
- zmniejszeniem liczby wpływających do Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych (DGiKG) wniosków o zawarcie umowy na korzystanie z informacji geologicznej za wynagrodzeniem oraz zawieraniem umów na niższe kwoty niż w analogicznym okresie roku poprzedniego. Znaczna część wniosków, które wpłynęły do DGiKG, dotyczyła próbek i danych geologicznych, które udostępniane były przy zastosowaniu zniżek, w wielu przypadkach sięgających 90% lub 99,9%.

Głównym źródłem dochodów, stanowiącym 64,0% kwoty dochodów wykonanych przez dysponenta III stopnia w części 41 były wpłaty Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe.

(dowód: akta kontroli str. 107-111, 126-128, 254-261, 292-299, 414, 423-424, 431, 739-743, 1369-1375, 4258-4260)

Szczegółowym badaniem, w części 41 – Środowisko, objęto 12 dowodów księgowych i odpowiadających im zapisów księgowych na łączną kwotę 1.130.066,1 tys. zł, tj. 90,5% całej populacji dochodów. Stwierdzono, że wszystkie objęte badaniem należności zostały uregulowane przez zobowiązane podmioty oraz prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych, tj. w kwotach zgodnych z dokumentami stanowiącymi podstawę zapisów księgowych.

Uzyskane dochody były terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 1402-1409)

W części 22 – Gospodarka wodna w Ministerstwie Środowiska, według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r., nie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty.

(dowód: akta kontroli str. 251-253; 1364)

W części 41 – Środowisko w Ministerstwie Środowiska, według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r., należności pozostałe do zapłaty wyniosły ogółem 4.452,2 tys. zł, w tym: zaległości netto – 4.419,2 tys. zł. W porównaniu do 2013 r. należności pozostałe do zapłaty były wyższe o 2.960,3 tys. zł, tj. o 198,4 %, a zaległości wyższe o 2.972,1 tys. zł, tj. o 205,4 %.

Najwyższe należności pozostałe do zapłaty dotyczyły udostępnienia informacji geologicznej (rozdział 71095 § 0750) i wyniosły 2.826,9 tys. zł, w tym zaległości netto 2.794,2 tys. zł. Były one odpowiednio wyższe o 308,9% i 325,5% od stanu na koniec 2013 r. Natomiast należności pozostałe do zapłaty, równe zaległościom, dotyczyły wpływów z opłat za koncesje i licencje (rozdział 71095 § 0590) i wyniosły 931,8 tys. zł. Były one o 415,9% wyższe od stanu na koniec 2013 r.

Główną przyczyną wzrostu w 2014 r. należności pozostałych do zapłaty, w tym zaległości, w porównaniu do 2013 r. było nieuregulowanie należności przez jeden podmiot – stronę umów cywilnoprawnych w przedmiocie korzystania z informacji geologicznej, z uwagi na kwestionowanie obowiązku zapłaty wynagrodzenia w wymaganej wysokości, tj. 2.258,9 tys. zł (wraz z odsetkami). Dyrektor Generalny MŚ wyjaśniła m.in., że w lutym 2015 r. zawarto z kontrahentem aneksy do ww. umów, które uregulowały podnoszone kwestie sporne, czego skutkiem była całkowita spłata zaległości. Kwotę zaległości na koniec 2014 r. zwiększyły również należności, które nie zostały uregulowane pomimo podjętych działań windykacyjnych. Sukcesywnie wysyłano wezwania do zapłaty, a następnie, wobec braku zapłaty kierowano sprawy do Departamentu Prawnego celem podjęcia stosownych czynności prawnych. W ewidencji księgowej 2014 r. figurowały także zaległości z lat ubiegłych. Wobec dłużników toczą się postępowania sądowe lub egzekucyjne. Jak wyjaśniła Dyrektor Generalny MŚ postępowania egzekucyjne są często bezskuteczne z uwagi na brak majątku dłużnika.

(dowód: akta kontroli str. 1335; 4261-4274)

Na podstawie dokumentów dotyczących sześciu pozycji zaległości w łącznej kwocie 722,1 tys. zł (wraz z odsetkami), dokonano analizy działań podejmowanych przez MŚ w celu uzyskania należnych kwot. Stwierdzono, że podejmowano działania windykacyjne, a także wszczynano postępowania egzekucyjne. Występowano również, na podstawie przepisów o postępowaniu cywilnym do sądu, o wyjawienie majątku dłużnika, celem ustalenia majątku nadającego się do egzekucji. Ponadto podejmowano działania zmierzające do zachęcenia dłużników do dobrowolnego uregulowania należności.

⁷ Dobranych z populacji należności zrealizowanych w najwyższej kwocie w dwóch rozdziałach klasyfikacji budżetowej z zastosowaniem metody PPS/MUS, tj. z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wielkości, przy założeniu interwału losowania na poziomie 2%.

W 2014 r. nie wydano decyzji o rozłożeniu na raty lub w sprawie odroczenia terminu zapłaty.

Nie stwierdzono przypadków przedawnienia zaległości.

(dowód: akta kontroli str. 251-253; 325-339; 1340-1361; 4261-4278; 4344-4407)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki (Minister Środowiska – dysponent III stopnia) w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości. NIK nie wnosi także uwag do podejmowanych przez dysponenta III stopnia działań w celu odzyskania zaległych kwot dochodów budżetowych, które nie były jednak w pełni skuteczne.

2. Wydatki budżetu państwa

2.1. Wydatki budżetu państwa poniesione przez dysponenta części budżetowych

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2014 **wydatki budżetu państwa w części 22 – Gospodarka wodna** zostały zaplanowane w wysokości 319.058,0 tys. zł, w kwocie o 49.286,0 tys. zł niższej od wydatków ujętych w ustawie budżetowej na rok 2013, tj. o 13,4%.

Zaplanowany pierwotnie w ustawie budżetowej limit wydatków w części 22 został na podstawie 201 decyzji Ministra Finansów zwiększony per saldo o kwotę 619.958,2 tys. zł (tj. o 194,3%) do kwoty 939.016,2 tys. zł.

Zmiany w limicie wydatków wynikały przede wszystkim ze zwiększenia planu wydatków o 618.830,9 tys. zł z rezerw celowych budżetu państwa z przeznaczeniem głównie na: przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych (poz. 4 – 310.347,5 tys. zł); dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (poz. 59 – 199.829,3 tys. zł).

Zrealizowane w 2014 r. wydatki w części 22 wyniosły ogółem 927.630,0 tys. zł, tj. 98,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2013 r. były one wyższe o 16.879,2 tys. zł, tj. o 1,9%.

W październiku 2014 r. Minister Środowiska dokonał blokady wydatków budżetowych w kwocie 702,5 tys. zł (w rozdziale 75212 – *Pozostałe wydatki obronne*, z tego w § 4300 (*Zakup usług pozostałych*) – 12,5 tys. zł oraz w § 6050 (*Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych*) – 690,0 tys. zł na zadania zaplanowane do realizacji w ramach „Programu Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych na lata 2013–2022”. Przyczyną blokady było uzyskanie korzystniejszych cen po wyłonieniu wykonawcy oraz brak możliwości realizacji, ze względów formalnych, w 2014 r. przebudowy budowli specjalnej „Gryfino” na lewym i prawym brzegu rzeki Odry Wschodniej w ramach zadania *Budowa i modernizacja obiektów hydrotechnicznych*.

(dowód: akta kontroli str. 2397-2398, 2459)

Wydatki według grup ekonomicznych

- Dotacje – poniesiono wydatki w kwocie 27.943,2 tys. zł (99,6% planu po zmianach), co stanowiło 3,0% wydatków ogółem, które w porównaniu do 2013 r. były niższe o 3,5%. Najwyższe wydatki w tej grupie, tj. 26.013,2 tys. zł przeznaczono na dotacje dla Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowego Instytutu Badawczego (IMGW). Środki finansowe zostały przekazane na podstawie sześciu umów dotacji zawartych pomiędzy Ministrem Środowiska zwanym „Dotującym”, Prezesem Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej zwanym „Nadzorującym” a IMGW zwanym „Dotowanym”. Dwie umowy: na finansowanie państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej w 2014 r. (nr 40/DE/2014) oraz na odtworzenie majątku państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej (nr 44/DE/2014) zostały zawarte odpowiednio w marcu i maju 2014 r., natomiast cztery umowy w IV kwartale 2014 r.

W przypadku pięciu spośród sześciu umów wskazany termin, od którego uznawana była kwalifikowalność kosztów lub wydatków był wcześniejszy od daty zawarcia umów. W czterech umowach wskazano, iż środki dotacji mogą być przeznaczone na pokrycie kosztów związanych z realizacją zadań powstałych kilka miesięcy przed terminem

podpisania umów (w przypadku umowy nr 49/DE/2014 zawartej w październiku 2014 r. sankcjonowane było pokrycie kosztów od 1 stycznia 2014 r.). Natomiast w jednej umowie wskazano, że środki mogą być przeznaczone na pokrycie wydatków poniesionych ponad trzy miesiące przed terminem podpisania umowy.

- Świadczenia na rzecz osób fizycznych – poniesiono wydatki w kwocie 2.329,3 tys. zł (99,7% planu po zmianach), co stanowiło 0,3% wydatków ogółem, które w porównaniu do 2013 r. były wyższe o 7,5%. Wydatki poniesiono m.in. na świadczenia pracownicze wynikające z przepisów BHP (m.in. zakup posiłków regeneracyjnych oraz odzieży ochronnej);

- Wydatki bieżące jednostek budżetowych – poniesiono wydatki w kwocie 412.615,2 tys. zł (99,2% planu po zmianach), co stanowiło 44,5% wydatków ogółem. Wydatki te w porównaniu do 2013 r. były niższe o 10,9%.

Najwyższe wydatki w tej grupie poniesiono na zakup usług pozostałych i remontowych (§§ 4270 i 4300) w kwocie 176.429,0 tys. zł, co stanowiło 42,7% wydatków ogółem w tej grupie. W ramach tych wydatków sfinansowano m.in. akcję łodolamania, wycinkę drzew i zakrzaczeń w dolinach rzek i na skarpach oraz remonty budynków, budowli wodnych, taboru pływającego, samochodów.

Wydatki na wynagrodzenia stanowiły 32,0% wydatków w tej grupie i zostały zrealizowane w kwocie 132.262,5 tys. zł (99,9% planu po zmianach). Były one wyższe od wydatków roku 2013 o 3.352,5 tys. zł, tj. o 2,6%. Wzrost ten wynikał m.in. ze sfinansowania środkami z rezerw celowych dodatków służby cywilnej oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla pracowników służby cywilnej mianowanych z dniem 1 grudnia 2013 r. a także wynagrodzeń oraz dodatków zadaniowych dla osób zaangażowanych w realizację projektu „Informatyczny system osłony przed nadzwyczajnymi zagrożeniami (ISOK)”.

(dowód: akta kontroli str. 2351-2353; 2361-2362; 2365-2366; 2369-2370; 2471-2555)

Analiza danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 z wykonania planu wydatków jednostek podległych dysponentowi części 22, wykazała, że nie zostały przekroczone planowane wydatki na wynagrodzenia. W 2014 r. przeciętne zatrudnienie⁸ w części 22 wyniosło 2.891 osób i było niższe w porównaniu do 2013 r. o 12 osób, a przeciętne miesięczne wynagrodzenie⁹ wyniosło 3.812 zł i w porównaniu do 2013 r. było wyższe o 112 zł, tj. o 3,0%.

Wysokość wydatków na wynagrodzenia bezosobowe dla części 22 określona została przez Ministra Finansów po uchwaleniu ustawy budżetowej na 2014 r., w łącznej kwocie 1.371,0 tys. zł, tj. zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej¹⁰. W ciągu roku limit wynagrodzeń bezosobowych na 2014 r. został zwiększony środkami z rezerw celowych do kwoty 3.372,4 tys. zł, tj. o 2.001,4 tys. zł (146%). Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe zostały wykonane w kwocie 3.314,0 tys. zł (98,3% planu po zmianach).

(dowód: akta kontroli str. 1957)

W latach 2011-2014 wydatki na wynagrodzenia bezosobowe utrzymywały się na zbliżonym poziomie. Znaczący wzrost wydatków na wynagrodzenia bezosobowe nastąpił w 2011 r. w porównaniu do 2010 r. (wzrost o 1.822,7 tys. zł, tj. o 134,7%). Przyczyną takiego stanu była m.in. zmiana ścieżki finansowania, ze środków funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe. Od 2011 r. środki na ten cel ujmowane są w budżecie państwa w rezerwie celowej poz. 59.

(dowód: akta kontroli str. 1327; 1967-1968; 2475-2476; 5294-5330)

⁸ W przeliczeniu na pełne etaty.

⁹ Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

¹⁰ Dz.U. z 2013 r., poz. 1645.

W Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej zaplanowano w 2014 r. wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w ramach realizowanego z PO PT 2007-2013 projektu pn. „Opracowanie czwartej aktualizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych”, w kwocie 158,0 tys. zł (w tym z budżetu środków europejskich 134,0 tys. zł), które nie zostały przez KZGW wykorzystane. Jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Ekonomicznego MŚ, przyczyną było niezakończenie procesu legislacyjnego dotyczącego wprowadzenia zmian w przepisach ustawy – Prawo wodne oraz wydania na ich podstawie rozporządzeń wykonawczych, w związku z tym nie podpisano umowy na dofinansowanie projektu.

- Wydatki majątkowe – poniesiono wydatki w kwocie 357.232,5 tys. zł (99,8% planu po zmianach), co stanowiło 38,5% wydatków ogółem. W porównaniu do 2013 r. wydatki były wyższe o 9,0%, tj. o 29.484,0 tys. zł. Największe kwoty wydatkowano m.in. na: zadania realizowane w ramach *Programu dla Odry-2006*, wykonanie „Informatycznego Systemu Osłony Kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami (ISOK)” oraz przebudowę obiektów Bydgoskiego Węzła Wodnego na rzece Brdzie: śluza Miejska, jaz Farny, śluza Brdujście;
- Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej – poniesiono wydatki w kwocie 127.509,8 tys. zł (99,8% planu po zmianach), co stanowiło 13,7% wydatków ogółem. W porównaniu do 2013 r. wydatki te były wyższe o 43,3%, tj. o 38.541,9 tys. zł. Wydatki w tej grupie poniesiono na zadania realizowane w ramach PO IiŚ (48,1%), PO IG (19,8%), RPO (1,4%), Instrumentu Finansowego LIFE+ (0,2%).

(dowód: akta kontroli str. 2460-2462, 2473-2474; 5315-5317; 5355-5364; 5409-5412)

Na koniec 2014 r. zobowiązania w części 22 wyniosły 64.549,0 tys. zł i były wyższe o 44.598,8 tys. zł, tj. o 224,3% od stanu zobowiązań na koniec 2013 r. (19.905,2 tys. zł). Główną pozycję zobowiązań stanowiły składki do organizacji międzynarodowych w kwocie 28.078,0 tys. zł oraz rozliczenia wydatków inwestycyjnych związane z zatrzymaniem kaucji gwarancyjnej w ramach realizacji projektu „Modernizacja Wrocławskiego Węzła Wodnego w kwocie 15.243,0 tys. zł (ten rodzaj zobowiązań na koniec 2013 r. nie wystąpił). Pozostałe zobowiązania dotyczyły m.in. dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi.

W ustawie budżetowej na rok 2014 **wydatki budżetu państwa w części 41 – Środowisko** zostały zaplanowane w wysokości 346.661,0 tys. zł, tj. w kwocie o 10.832,0 tys. zł (o 3,2%) niższej od wydatków ujętych w ustawie budżetowej na rok 2013. W trakcie roku na podstawie 331 decyzji Ministra Finansów wydatki zostały zwiększone do kwoty 575.396,9 tys. zł, tj. per saldo o 228.735,9 tys. zł (o 66,0%).

Zmiany w limicie wydatków wynikały przede wszystkim z przeniesienia wydatków w kwocie 229.863,3 tys. zł z rezerw celowych budżetu państwa z przeznaczeniem głównie na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (poz. 59 – 122.141,1 tys. zł); współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich (poz. 8 – 83.500,7 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 254-324; 341-364; 760-828; 829-856; 4240-4245; 4256-4257; 4644-4672; 4715)

W 2014 r. zrealizowano wydatki w wysokości 562.389,8 tys. zł, tj. 97,7% planu po zmianach. W porównaniu do 2013 r. były one niższe o 15.864,4 tys. zł (o 2,7%).

W grudniu 2014 r. Minister Środowiska dokonał blokady wydatków w kwocie 496,1 tys. zł, w tym 321,3 tys. zł związanych z realizowanym przez Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska projektem *Wsparcie na działania sieci organów środowiskowych i instytucji zarządzających funduszami unijnymi „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju w 2014 r.”*. Przyczyną blokady było mniejsze od przewidywanego zapotrzebowanie na sfinansowanie opracowania ekspertyz tematycznych, organizacji spotkań grup roboczych sieci „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju” oraz delegacji służbowych.

Środki pochodzące z rezerw celowych zostały wykorzystane w łącznej kwocie 221.549,4 tys. zł (tj. 96,4% kwoty uruchomionej z tych rezerw), w tym na:

- dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (poz. 59) w kwocie 116.033,5 tys. zł, tj. 95,0% środków otrzymanych na ten cel. Przyczyną niepełnego wykorzystania środków było m.in. niezrealizowanie wszystkich zaplanowanych przez GDOŚ zadań;
- współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich (poz. 8) w kwocie 83.176,8 tys. zł, tj. 99,6% środków uruchomionych z tej rezerwy.

Wydatki według grup ekonomicznych

- Dotacje – poniesiono wydatki w kwocie 145.350,2 tys. zł (98,8% planu po zmianach), co stanowiło 25,8% wydatków ogółem. W porównaniu do 2013 r. wydatki te były wyższe o 34,1%. W ramach tych środków udzielono dotacji m.in. dla 23 parków narodowych (m.in. na odszkodowania spowodowane przez bobry) oraz dla Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (m.in. na sfinansowanie 2% korekty systemowej nałożonej przez Komisję Europejską na projekty realizowane w ramach Funduszu Spójności);
- Świadczenia na rzecz osób fizycznych – poniesiono wydatki w kwocie 1.748,1 tys. zł (98,8% planu po zmianach), co stanowiło 0,3% wydatków ogółem. W porównaniu do 2013 r. wydatki te były niższe o 4,8%. Środki przeznaczono m.in. na: zakup odzieży roboczej i ochronnej, okularów korekcyjnych, wypłatę: ekwiwalentów za pranie odzieży roboczej, świadczeń przysługujących w razie rozwiązania stosunku pracy, odprawy pośmiertnej, dodatków wiejskich i mieszkaniowych dla nauczycieli;
- Wydatki bieżące jednostek budżetowych – poniesiono wydatki w kwocie 317.910,6 tys. zł (97,7% planu po zmianach), co stanowiło 56,5% wydatków ogółem. W porównaniu do 2013 r. wydatki były niższe o 20,2%.

Najwyższe wydatki w tej grupie poniesiono na wynagrodzenia w kwocie 148.099,1 tys. zł (99,8% planu po zmianach), co stanowiło 46,6% wydatków bieżących ogółem, były w porównaniu do 2013 r. wyższe o 943,4 tys. zł, tj. o 0,6%. Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 z wykonania planu wydatków jednostek podległych dysponentowi części 41, nie zostały przekroczone w tych jednostkach planowane wydatki na wynagrodzenia. Przeciętne zatrudnienie¹¹ w 2014 r. wyniosło 2.332 osoby, co stanowiło 90,8% planu po zmianach i było wyższe w porównaniu do 2013 r. o dziewięć osób. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie przypadające na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 5.292 zł i w porównaniu do 2013 r. było wyższe o 13 zł, tj. 0,3%. Wzrost w 2014 r. stanu zatrudnienia w tej części budżetu państwa spowodowany był m.in. osiągnięciem pełnego obsadzenia etatów w Departamencie Nadzoru Geologicznego w MŚ. Zwiększone wydatki na wynagrodzenia zostały sfinansowane ze środków rezerwy celowej. Przeniesiono je na sfinansowanie wynagrodzeń: dla pracowników zaangażowanych w realizację projektu „Koszty zarządzania, w tym koszty związane z przygotowaniem propozycji programu w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009-2014”, a także dla osób odwołanych w 2013 i 2014 r. z kierowniczych stanowisk państwowych.

(dowód: akta kontroli str. 1328; 2003-2006; 2013-2014; 2015-2026; 2354-2356; 2359-2364; 2367-2368; 2371; 2459, 2463-2475, 2556)

Wysokość wydatków na wynagrodzenia bezosobowe ze środków budżetu państwa dla części 41 – Środowisko określona została przez Ministra Finansów po uchwaleniu ustawy budżetowej na 2014 r. w łącznej wysokości 3.418,0 tys. zł, tj. zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 8 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej. W trakcie roku limit wynagrodzeń bezosobowych został zwiększony środkami z rezerw celowych do kwoty 4.963,0 tys. zł, tj. o 1.545,0 tys. zł (o 45,2%). Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe zostały wykonane w kwocie 4.172,0 tys. zł (84,1% planu po zmianach).

(dowód: akta kontroli str. 1328; 2475-2477)

¹¹ W przeliczeniu na pełne etaty.

W ramach wydatków bieżących jednostek budżetowych sfinansowano również składki do organizacji międzynarodowych w kwocie 26.435,9 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach.

- Wydatki majątkowe – poniesiono w kwocie 31.419,7 tys. zł (99,5% planu po zmianach), co stanowiło 5,6% wydatków ogółem. W porównaniu do 2013 r. były one wyższe o 474,3%. Największe wydatki w ramach tej grupy poniesiono na:
 - a) termomodernizację budynków szkół leśnych – 19.030,8 tys. zł,
 - b) termomodernizację budynku Ministerstwa Środowiska – 6.903,1 tys. zł,
 - c) centrum multimedialne ochrony środowiska w budynku Ministerstwa Środowiska – wydatkowano 1.040,3 tys. zł.
- Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej – poniesiono w kwocie 65.961,2 tys. zł (95,1% planu po zmianach), co stanowiło 11,7% wydatków ogółem. W porównaniu do 2013 r. były wyższe o 2,6%. Najwyższe wydatki w tej grupie poniesiono na zadania realizowane w ramach:
 - PO IiŚ w kwocie 39.770,6 tys. zł (60,3% wydatków w tej grupie), tj. 97,8% planu po zmianach, z tego: 36.662,2 tys. zł środki UE i 3.108,4 tys. zł środki budżetu państwa, w tym na dotację celową dla NFOŚiGW, wfośigw oraz CKPŚ¹² z przeznaczeniem na finansowanie projektów pomocy technicznej w ramach „Rocznego Planu Działań dla sektora środowisko” (PO IiŚ, Priorytet XV – Pomoc techniczna);
 - PO PT 2007–2013 – w kwocie 15.634,0 tys. zł (23,7% wydatków w tej grupie), tj. 92,3% planu po zmianach, w tym na finansowanie kosztów zatrudnienia pracowników MŚ, GDOŚ i rdoś.

Na koniec 2014 r. zobowiązania w części 41 wyniosły 29.261,9 tys. zł i były o 16.870,3 tys. zł wyższe (o 136,1%) od stanu zobowiązań na koniec 2013 r. W kwocie tej 54,4% (tj. 15.913,3 tys. zł) stanowiły zobowiązania wymagalne. Powstały one głównie z tytułu zwrotu nadpłat (wraz z odsetkami) wynikających z rozliczeń opłat za brak sieci zbierania pojazdów za 2006 r. (15.843,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 2424, 2473-2476; 5318-5323; 5355-5364; 5409-5412, 5706-5736)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W Ministerstwie Środowiska nieskutecznie funkcjonowały mechanizmy kontroli zarządczej, w zakresie zapewnienia finansowania, w formie dotacji, realizacji zadań państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej, państwowej służby hydrogeologicznej oraz państwowej służby do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących.

W 2014 r. Minister Środowiska (dotujący) i Prezes KZGW (nadzorujący) zawarli z IMGW pięć umów dotacji po upływie od ponad dwóch do dziewięciu miesięcy od wyznaczonej w tych umowach daty uznania kwalifikowalności kosztów lub wydatków związanych z realizacją zadań.

Zgodnie z art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹³ dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki m.in. z budżetu państwa na finansowanie realizacji zadań publicznych. Stosownie do art. 109 ust. 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne¹⁴ państwowa służba hydrologiczno-meteorologiczna, państwowa służba hydrogeologiczna oraz państwowa służba do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących są finansowane ze środków budżetu państwa w części dotyczącej gospodarki wodnej, będących w dyspozycji Prezesa KZGW.

W związku z tym, w ocenie NIK, zawieranie umów z IMGW dopiero po kilku miesiącach od daty kwalifikowalności kosztów lub wydatków, czyli de facto od daty sankcjonującej rozpoczęcie realizacji zadań, stwarzało zagrożenie sprawnego wykonania tych zadań

¹² Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych.

¹³ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.

¹⁴ Dz.U. z 2015 r., poz. 469.

przez IMGW. Zlecenie określonych prac osobom trzecim wymagało stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹⁵.

Zastępca Dyrektora Departamentu Zasobów Wodnych w MŚ wyjaśnił, że „przekazanie umów nastąpiło niezwłocznie po otrzymaniu zapewnienia finansowania, uzgodnieniu zakresu rzeczowego oraz uzgodnieniu pomiędzy MŚ a KZGW treści umów”.

Przywołane wyżej wyjaśnienia pozostają w sprzeczności z ustaleniami kontroli NIK. I tak w:

- umowach 48/DE/2014 i 49/DE/2014 od daty przekazania przez Departament Ekonomiczny MŚ do KZGW informacji (odpowiednio 5 maja 2014 r. i 23 maja 2014 r.) o uruchomieniu środków z rezerwy celowej do daty podpisania umowy 48/DE/2014 upłynęło 148 dni, a do daty podpisania umowy 49/DE/2014 upłynęło 131 dni, w tym od dnia przekazania (24 czerwca 2014 r.) przez KZGW do DZW MŚ podpisanych projektów umów¹⁶ do dnia podpisania ostatecznej wersji umów (3 października 2014 r.) upłynęło 100 dni; z tego uzgadnianie zapisów umów pomiędzy KZGW a MŚ trwało 44 dni i pomimo uwzględnienia wszystkich uwag MŚ w projektach tych umów, jeszcze 56 dni upłynęło do daty ich podpisania;
- umowie dotacji nr 52/DE/2014 od daty uzyskania decyzji Ministra Finansów (31 lipca 2014 r.) o uruchomieniu środków z rezerwy celowej poz. 4 – *Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych* do daty podpisania umowy (20 listopada 2014 r.) upłynęło 112 dni, w tym od dnia przekazania projektu umowy przez KZGW do MŚ (22 sierpnia 2014 r.) do dnia jej podpisania minęło 90 dni. Należy zwrócić uwagę, że środki objęte tą umową przeznaczone były na sfinansowanie kosztów związanych z usuwaniem szkód powodziowych powstałych w 2014 r. w aparaturze pomiarowej oraz w infrastrukturze pomiarowej i teletechnicznej państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej. W tym przypadku istniała pilna konieczność jak najszybszego przywrócenia stanu infrastruktury państwowej służby meteorologiczno-hydrologicznej do pełnej funkcjonalności dla utrzymania ciągłości działania teletechnicznej państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej. Przemawiały za tym względy bezpieczeństwa ludzi i mienia, z uwagi na możliwość ponownego wystąpienia niebezpiecznych zjawisk.

Poza tym umowa dotacji nr 40/DE/2014 na finansowanie działalności bieżącej państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej została zawarta z IMGW dopiero w marcu 2014 r., pomimo że środki na ten cel były ujęte w budżecie dysponenta części 22 zgodnie z ustawą budżetową na 2014 r.

Sekretarz Stanu w MŚ¹⁷ wyjaśnił, że „IMGW podejmuje działania po zapewnieniu finansowania decyzją Ministra Finansów. Podkreślenia wymaga również, iż umowy o których mowa powyżej realizowane są co roku, zmienia się jedynie ich zakres rzeczowy. Wykonawca umowy IMGW-PIB zobowiązany jest przepisami ustawy¹⁸ do wykonywania określonych działań, w związku z powyższym nie ma zagrożenia dla jakości realizowanych umów. Podobnie jest w przypadku państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej, do pełnienia której IMGW-PIB również jest zobowiązany ustawowo. W przypadku finansowania działalności bieżącej PSHM (umowa dotacji nr 40/DE/2014), środki na ten cel są ujęte w ustawie budżetowej i finansowane zadania mają charakter służby (to znaczy, że praca przebiega w trybie 24-godzinny, a przede wszystkim konieczność zapewnienia bezpieczeństwa ludzi i mienia, co uzasadnia utrzymanie ciągłości działań w tym zakresie).”

W kwestii udzielania zamówień publicznych przez IMGW przed podpisaniem umów dotacji Zastępca Dyrektora Departamentu Zasobów Wodnych MŚ wyjaśnił, że „Według informacji uzyskanych z Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, w zakresie umów nr 48, 49 i 55/DE/2014, IMGW - PIB wstrzymuje postępowanie o udzielaniu zamówień publicznych do czasu podpisania stosownych umów. Wyjątkiem są zlecenia związane z wykonywaniem

¹⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 907 z późn. zm.

¹⁶ Projekty umów podpisane były przez Prezesa KZGW i Dyrektora Ośrodka Technicznej Kontroli Zapór IMGW-PIB.

¹⁷ Sekretarz Stanu w MŚ podpisał wszystkie ww. umowy z IMGW działając z upoważnienia Ministra Środowiska.

¹⁸ Dot. Ustawy – Prawo wodne (przyp. kontrolera).

badan i pomiarów, dotyczące bezpieczeństwa budowli piętrzących, których finansowanie zapewniane jest decyzjami Ministra Finansów. IMGW-PIB nie ogłasza postępowania o udzielenie zamówień przed zabezpieczeniem środków przez Ministra Finansów.”

(akta kontroli str. 3068-3189)

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia jednoznacznie wskazują na potrzebę sprawnego procedowania zawierania umów dotacji z IMGW i przekazania środków finansowych na zadania, do realizacji których zobowiązany jest dotowany. Należy podkreślić, że środki dotacji, zgodnie z przywołanymi wyżej przepisami ustawy o finansach publicznych, mają być przeznaczone na finansowanie zadań, a nie na refundację wydatków. Natomiast w sytuacji rozpoczęcia realizacji zadań przed podpisaniem umowy i otrzymaniem środków, IMGW musi pokrywać wydatki ze środków własnych. Stanowi to niewątpliwie zagrożenie dla jakości wykonywanych zadań w sytuacji kilkumiesięcznego oczekiwania przez IMGW na zwrot poniesionych wydatków. Nie sprzyja to także właściwemu zarządzaniu finansami Instytutu. Poza tym w ocenie NIK decyzje Ministra Finansów o uruchomieniu środków na zadania wykonywane przez IMGW nie są podstawą dla tej jednostki do rozpoczynania procedur związanych z udzieleniem zamówień publicznych. Decyzje te zwiększają limit wydatków w części 22, czyli stanowią podstawę do zawarcia umów dotacji przez Ministra Środowiska. Natomiast dla IMGW podstawą do podjęcia działań w określonym zakresie jest umowa dotacji. Należy także zwrócić uwagę, że jakkolwiek umowy z IMGW zawierane są corocznie, to jednak jak wskazał Sekretarz Stanu zmienia się ich zakres. Tym samym przed podpisaniem umów IMGW nie ma pewności jaki zakres prac będzie objęty tymi umowami.

NIK zwraca także uwagę, że tylko w jednej umowie (nr 52/DE/2014) określono datę kwalifikowalności wydatków. Natomiast w czterech umowach figurowały zapisy odnoszące się do daty kwalifikowalności kosztów.

Zastępca Dyrektora Departamentu Zasobów Wodnych MŚ wyjaśnił, że „w związku z obowiązującą zasadą rozliczania dotacji tylko na podstawie poniesionych wydatków, pojęcia „kosztów” i „wydatków” często używane były zamiennie jako, w przypadku umów dotacji, tożsame”.

NIK nie podziela wyjaśnień Dyrektora Departamentu Zasobów Wodnych MŚ. Nie można zamiennie stosować pojęć „koszt” i „wydatek”. Nie są one pojęciami równoznacznymi. Koszt bowiem oznacza zużycie zasobów finansowych w celu uzyskania konkretnego efektu, natomiast wydatek to rozchód środków pieniężnych do likwidowania zobowiązań finansowych jednostki. Dlatego też biorąc powyższe pod uwagę, określanie w umowach z IMGW daty kwalifikowalności kosztów de facto oznacza, że IMGW może regulować zobowiązania dopiero po podpisaniu umów i otrzymaniu środków finansowych (dotacji). W konsekwencji znaczyłoby to, że przez kilka miesięcy (liczonych od daty rozpoczęcia kwalifikowalności kosztów do daty zawarcia umów) IMGW nie mógł dokonywać wydatków, czyli regulować zobowiązań.

2.2. Wydatki budżetu państwa poniesione przez dysponenta III stopnia

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetowe określone pierwotnie w planie finansowym Ministerstwa Środowiska (Minister Środowiska – dysponent III stopnia): w części 22 - Gospodarka wodna na kwotę 24.984,0 tys. zł, zostały w trakcie roku zwiększone per saldo o 8.385,8 tys. zł (o 33,6%) i według planu po zmianach wyniosły 33.369,8 tys. zł. Zmiana limitu wydatków wynikała głównie ze zwiększenia wydatków z rezerwy celowej poz. 59 o 8.095,8 tys. zł na składki do organizacji międzynarodowych. Środki z rezerw celowych zostały wykorzystane w 100%.

(dowód: akta kontroli str.254-324; 341-364; 760-828; 829-856; 4240-4245; 4256-4257; 4644-4672; 4715)

Zrealizowane w części 22 wydatki wyniosły 33.216,3 tys. zł, tj. 99,5% planu po zmianach. W porównaniu do 2013 r. były one wyższe o kwotę 4.725,5 tys. zł, tj. o 16,6%.

Najwyższe wydatki, w kwocie 33.168,0 tys. zł (99,6% planu po zmianach) zrealizowano w dziale 750 – *Administracja publiczna*. Stanowiły one 99,9% wydatków ogółem i dotyczyły głównie składek do organizacji międzynarodowych opłaconych w kwocie 30.805,5 tys. zł.

Według układu grup ekonomicznych w 2014 r. w Ministerstwie Środowiska (dysponent III stopnia) nie planowano i nie realizowano wydatków na dotacje, świadczenia na rzecz osób fizycznych, współfinansowanie projektów z udziałem środków UE, a także wydatków majątkowych. Limit wydatków wykorzystany był tylko w grupie wydatków bieżących jednostek budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 1327-1328)

Przeciętne zatrudnienie¹⁹ w 2014 r. w Ministerstwie Środowiska wyniosło 16 osób i było wyższe o 2 osoby w porównaniu do 2013 r. Wydatki na wynagrodzenia i pochodne zrealizowano w kwocie 1.371,1 tys. zł, tj. 96,3 % planu po zmianach. W porównaniu do 2013 r. wydatki na ten cel wzrosły o 172,0 tys. zł (o 14,3 %). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie, według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, wyniosło 7.141 zł i w porównaniu do 2013 r. było wyższe o 0,05%.

Wzrost wydatków na wynagrodzenia w porównaniu do 2013 r. wynikał m.in. z przejścia przez MŚ niektórych zadań Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. W związku z tym w Departamencie Zasobów Wodnych zatrudniono dodatkowych pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 1961; 1991; 2015; 2018)

Zobowiązania w części 22 w MŚ (dysponent III stopnia) na koniec 2014 r. wyniosły 28.170,7 tys. zł i w porównaniu do 2013 r. były wyższe o 28.087,3 tys. zł, tj. 338-krotnie. Wzrost zobowiązań dotyczył składek do organizacji międzynarodowych ujętych w księgach rachunkowych na podstawie dokumentów, które wpłynęły do MŚ w 2014 r. Składki te zostały opłacone dopiero w 2015 r. (luty-marzec). Pozostałą kwotę zobowiązań stanowiło m.in. dodatkowe wynagrodzenie roczne wraz z pochodnymi. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 4408-4411, 4428; 4701-4715)

Wydatki budżetowe, określone pierwotnie w planie finansowym Ministerstwa Środowiska (dysponent III stopnia) w części 41 – Środowisko w kwocie 69.110,0 tys. zł zostały w trakcie roku zwiększone per saldo o kwotę 62.639,9 tys. zł, tj. o 90,6% i według planu po zmianach wyniosły 131.749,9 tys. zł.

Zmiana limitu wydatków wynikała głównie ze zwiększenia, z rezerwy celowej poz. 59, wydatków m.in. na: realizację zobowiązań finansowych Polski wynikających z członkostwa w organizacjach międzynarodowych w kwocie 30.101,6 tys. zł; ogólnopolską kampanię edukacyjno-informacyjną dotyczącą oszczędzania zasobów w kwocie 5.573,0 tys. zł; ogólnopolską kampanię edukacyjną promującą właściwe postępowanie z odpadami w kwocie 4.393,2 tys. zł. Otrzymane z przedmiotowej rezerwy celowej środki zostały wykorzystane w 97,6%.

Zrealizowane w części 41 wydatki wyniosły 126.324,3 tys. zł, tj. 95,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2013 r. były one niższe o kwotę 73.608,3 tys. zł, tj. o 36,8%.

Najwyższe wydatki, w kwocie 111.140,4 tys. zł (95,8% planu po zmianach) zrealizowano w dziale 750 – *Administracja publiczna* głównie na wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej oraz składki do organizacji międzynarodowych.

Wydatki według grup ekonomicznych

- Świadczenia na rzecz osób fizycznych – poniesiono w kwocie 518 tys. zł (97,9% planu po zmianach), co stanowiło 0,4% wydatków ogółem. W porównaniu do 2013 r. były niższe o 2,0 %. Wydatki poniesiono m.in. na świadczenia pracownicze wynikające z przepisów BHP, w tym zakup ubrań roboczych, refundacja wydatków na zakup okularów do pracy przy monitorze ekranowym.
- Wydatki bieżące – poniesiono w kwocie 107.547,6 tys. zł (96,1% planu po zmianach), co stanowiło 85,2% wydatków ogółem. W porównaniu do 2013 r. były niższe o 43,0%. Wyższe wydatki w 2013 r. były związane z przygotowaniem i obsługą 19 sesji Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu wraz z 9 sesją Spotkania Stron Protokołu z Kioto i 34 sesją organów pomocniczych (tj. Konferencji COP19).

¹⁹ W przeliczeniu na pełne etaty.

W tej grupie wydatki na wynagrodzenia stanowiły 35,8% i wyniosły 38.585,9 tys. zł (99,3% planu po zmianach). W porównaniu do 2013 r. wydatki na ten cel wzrosły o 1.097,7 tys. zł (o 2,9 %). Przeciętne zatrudnienie²⁰ w 2014 r. w Ministerstwie Środowiska wyniosło 450 osób i było wyższe w porównaniu do 2013 r. o 18 osób. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie, według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, przypadające na jednego zatrudnionego wyniosło 7.146 zł i w porównaniu z 2013 r. było niższe o 86 zł (o 1,2%).

Na wynagrodzenia bezosobowe pierwotnie zaplanowano 1.110,0 tys. zł. Na podstawie 23 decyzji Ministra Finansów zwiększono limit wydatków na wynagrodzenia bezosobowe do kwoty 2.226,7 tys. zł, tj. o 1.116,7 tys. zł (o 106,0%). Limit wykorzystano w kwocie 1.501,8 tys. zł, tj. 67,4% planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 2015-2018; 2020-2027)

- Wydatki majątkowe – poniesiono w kwocie 8.759,1 tys. zł (99,1% planu po zmianach), co stanowiło 6,9% wydatków ogółem. W porównaniu do 2013 r. były one ponad ośmiokrotnie wyższe. Wzrost wydatków majątkowych spowodowany był realizacją prac związanych z termomodernizacją budynku MŚ. Zakres prac obejmował wykonanie m.in.: elewacji budynku; instalacji klimatyzacji i wentylacji od strony wschodniej i północnej; instalacji elektrycznej zasilania maszynowni; zmian w konstrukcji dachu, montaż szaf klimatyzacyjnych oraz części instalacji solarnej.
- Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej – poniesiono wydatki w kwocie 9.499,6 tys. zł (90,3% planu po zmianach), co stanowiło 7,5% wydatków ogółem i było w porównaniu do 2013 r. niższe o 3,7%. Wydatki w tej grupie głównie poniesiono na wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi dla pracowników MŚ zaangażowanych w realizację PO liŚ.

(dowód: akta kontroli str. 1962-1965; 1967-1968; 1988-1991; 1995-1999)

Zobowiązania w części 41 w MŚ (dysponent III stopnia) na koniec 2014 r. wyniosły 3.898,1 tys. zł i w porównaniu do 2013 r. były wyższe o 925,3 tys. zł, tj. o 31,1 %.

Zobowiązania dotyczyły:

- dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi za 2014 r.,
- usług i dostaw zrealizowanych w 2014 r., a opłaconych w 2015 r.,
- zasądzzonego odszkodowania za szkody spowodowane przez łosie wraz z ustawowymi odsetkami i kosztami zastępstwa procesowego.

(dowód: akta kontroli str. 754-757; 4246-4255; 4408-4410; 4412-4414; 4419-4425; 4428 - 4433; 4510-4517, 4944-4951)

Szczegółowym badaniem objęto udokumentowane 34 dowodami księgowymi wydatki na łączną kwotę 77.429,5 tys. zł (z tego 31.309,1 tys. zł stanowiły wydatki w części 22, a 46.120,4 tys. zł stanowiły wydatki w części 41). Doboru próby do badania dowodów/zapisów księgowych dokonano z zastosowaniem metody MUS²¹. Wydatki zostały poniesione zgodnie z planem finansowym, racjonalnie, w celu realizacji zaplanowanych zadań. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że jedna faktura dotycząca składki z tytułu przynależności Rzeczypospolitej Polskiej do WHO została opłacona nieterminowo. W związku z tym dodatkowo według doboru celowego badaniem, w zakresie terminowości regulowania zobowiązań, objęto dowody księgowe dokumentujące operacje gospodarcze dotyczące pozostałych składek do organizacji międzynarodowych w łącznej kwocie 64.924,8 tys. zł. W tym zakresie ustalono, że jedna faktura dotycząca składki na rzecz Konwencji Ramsarskiej została opłacona po terminie wymagalności.

(dowód: akta kontroli str. 3286-3710; 4415-4418; 4701-4715; 4865-4906; 4907-4943)

²⁰ W przeliczeniu na pełne etaty.

²¹ MUS – statystyczna metoda monetarna, uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalne do wartości transakcji. Wylosowano 35 dowodów na łączną kwotę 82.942,5 tys. zł. Z tej próby wyłączono jeden dowód na kwotę 5.513,0 tys. zł dotyczący przeksięgowania na dochody budżetu państwa rozliczeń z lat ubiegłych składek EUMETSAT.

Badaniem w zakresie prawidłowości stosowania przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych objęto trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego o łącznej wartości zawartych umów brutto 1.848,5 tys. zł, z tego na:

- usługę cateringową – 146,3 tys. zł – na spotkaniach organizowanych przez MŚ z udziałem delegacji zagranicznych;
- skierowanie osób do pracy tymczasowej przy realizacji zadań w ramach projektu pn. „GreenEvo – Akcelerator Zielonych Technologii edycja V, VI, VII – 1.564,9 tys. zł;
- przygotowanie programu oraz organizację dwudniowych szkoleń dla beneficjentów i potencjalnych beneficjentów PO LiŚ oraz funduszy norweskich i EOG – 137,3 tys. zł.

Na realizację badanych zamówień publicznych w 2014 r. wydatkowano z budżetu państwa 454,7 tys. zł. Wszystkie wymienione postępowania o udzielenie zamówień publicznych zostały przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie – Prawo zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 135-240; 857-930; 934-1312; 1009-1219; 1298-1311; 1952-1956; 2048-2057)

Ze środków rezerwy celowej poz. 59 w 2014 r. na podstawie umowy zawartej pomiędzy Ministrem Środowiska a Narodowym Funduszem finansowany był program „GreenEvo – Akcelerator Zielonych Technologii edycja V, VI, VII” (dalej program GreenEvo). Głównym celem tego programu jest wspieranie aktywności międzynarodowej firm – uczestników i eksportu polskich zielonych technologii. W 2014 r. wydatkowano na ten cel 2.232,2 tys. zł, w tym na zatrudnienie pracowników, delegacje krajowe i zagraniczne, działania promocyjne oraz organizację szkoleń dla uczestników programu. Wsparcie w walce o rynki zagraniczne firm uczestniczących w programie stanowiło pomoc de minimis w rozumieniu przepisów rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis²². Pomoc ta nie podlegała obowiązkowi notyfikacji Komisji Europejskiej.

Również ze środków przywołanej wyżej rezerwy celowej finansowane były, na podstawie dwóch umów zawartych pomiędzy Ministrem Środowiska a NFOŚiGW, dwa zadania dotyczące monitoringu lasów, tj.:

- „Monitoring lasów badanie na 148 stałych powierzchniach obserwacyjnych II rzędu, w tym na powierzchniach monitoringu intensywnego” (wydatki poniesione w 2014 r. – 675,0 tys. zł);
- „Monitoring lasów badanie na 12 stałych powierzchniach obserwacyjnych monitoringu intensywnego” (wydatki poniesione w 2014 r. – 790,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 2986-3067)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

1. W wyniku szczegółowego badania dowodów księgowych dokumentujących poniesione wydatki stwierdzono, że w przypadku jednego spośród 34 dowodów (populacji wylosowanych dowodów poddanych badaniu) oraz jednego dowodu z doboru celowego, nie dotrzymano terminów płatności wynikających z wystawionych faktur. Jakkolwiek MŚ nie poniosło wydatków z tytułu odsetek, to nieterminowe dokonanie zapłaty było niezgodne z art. 44 ust.3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. I tak:
 - faktura Word Meteorological Organization na kwotę 1.941,2 tys. zł (z dnia 21 czerwca 2013 r.) została opłacona sześć dni po terminie płatności (określonym na 1 stycznia 2014 r.);
 - faktura Ramsar Convention on Wetlands na kwotę 153,2 tys. zł (z dnia 30 września 2013 r.) została uregulowana osiem dni po terminie (określonym na 1 stycznia 2014 r.).

²² Dz.Urz. UE L 352 z 24.12.2013.

Dyrektor Biura Finansowego MŚ podała, że przyczyną braku realizacji płatności za fakturę na kwotę 1.941,2 tys. zł było błędne zaliczenie dokumentu źródłowego do dowodów zrealizowanych (pierwsza część płatności została zrealizowana 31.12.2013 r.). Po stwierdzeniu braku realizacji płatności zamówiono środki na najbliższy możliwy termin, tj. 07.01.2014 r.

W odniesieniu do faktury na kwotę 153,2 tys. zł Dyrektor Biura Finansowego MŚ podała, że informacja o wysokości należnej składki za 2014 r. wpłynęła do Biura Finansowego 7 stycznia 2014 r. Niezwłocznie zapotrzebowano środki w wymaganej wysokości i w dniu 9 stycznia 2014 r. uregulowano zobowiązanie.

(dowód: akta kontroli str. 4714, 4716-4735)

W ocenie NIK nieterminowe uregulowanie powyższych zobowiązań świadczy o nie w pełni skutecznym funkcjonowaniu mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie obiegu dokumentów księgowych.

2. W 2014 r. ze środków pozyskanych z rezerwy celowej poz. 59 w MŚ sfinansowano składki do organizacji międzynarodowych w kwocie 38.197,3 tys. zł (z tego w ramach limitu wydatków części 22 – 8.095,8 tys. zł oraz 30.101,5 tys. zł w ramach części 41), co było niezgodne z celem utworzenia tej rezerwy. Przedmiotowa rezerwa celowa została utworzona w budżecie państwa ze środków NFOŚiGW oraz wfoŚiGW na dofinansowanie zadań państwowych jednostek budżetowych (pjb) z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej mieszczących się w katalogu zadań określonych w art. 400a ustawy – Prawo ochrony środowiska. W ocenie NIK obowiązek opłacania składek do organizacji międzynarodowych wynika z członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w tych organizacjach i nie mieści się, w określonym przywołanym wyżej artykule, katalogu zadań możliwych do sfinansowania ze środków tej rezerwy. Kwestia nieprawidłowej ścieżki finansowania niniejszych składek została rozstrzygnięta przez NIK w toku kontroli „Wykonywanie przez państwowe jednostki budżetowe zadań dofinansowanych z rezerwy celowej utworzonej w budżecie państwa na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska”²³.

(dowód: akta kontroli str. 4715)

3. Również ze środków rezerwy celowej poz. 59 finansowane były w ramach programu „GreenEvo-Akcelerator Zielonych Technologii edycja V, VI, VII” działania służące promowaniu technologii polskich firm za granicą, w tym walki o rynki zagraniczne firm uczestniczących w tym programie.

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Zrównoważonego Rozwoju (DZR) w MŚ „realizacja projektu GreenEvo została uwzględniona w wieloletnim programie współpracy z zagranicą na lata 2012-2016, którego zadaniem jest wdrażanie polskiej polityki zagranicznej w zakresie właściwym dla Ministra Środowiska w przedmiotowym okresie. Plan ten został uzgodniony z Ministerstwem Spraw Zagranicznych. Konsekwentnie, zadania związane z realizacją projektu GreenEvo są uwzględniane w corocznych, szczegółowych planach współpracy z zagranicą Ministra Środowiska. (...) działania w ramach projektu GreenEvo realizowane są we współpracy i porozumieniu zarówno z Ministrem Spraw Zagranicznych oraz Ministrem Gospodarki (w tym z Polską Agencją Przedsiębiorczości), zapewniony został efekt synergii, wymagany w Polityce Zagranicznej Państwa.”

Minister Środowiska wyjaśnił, że działania podejmowane w ramach programu GreenEvo są zgodne z zakresem zadań określonych w art. 400a ust. 1 pkt 42 ustawy – Prawo ochrony środowiska, jako inne zadania służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju i zgodnie z polityką ochrony środowiska. Bowiem w zintegrowanej strategii „Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko” wyznaczającej priorytet „Międzynarodowy transfer innowacyjnych polskich technologii” jako zadanie nr 2 określono „wspieranie międzynarodowej aktywności polskich firm dostarczających technologie środowiskowe i energetyczne (organizacyjne, merytoryczne i finansowe)” przy jednoczesnym wskazaniu Ministerstwa Środowiska jako

²³ Okres objęty tą kontrolą – od 1 stycznia 2013 do 2014 (I półrocze). Uchwała Nr 11/2015 Kolegium NIK z dnia 25 lutego 2015 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego.

wiodącego przy współpracy Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Ministerstwa Gospodarki.

Zgodnie z danymi zamieszczonymi na stronie internetowej programu, podstawowym jego celem jest wspieranie aktywności międzynarodowej firm uczestników i eksportu polskich technologii²⁴. Tym samym, w ocenie NIK, finansowanie programu GreenEvo ze środków rezerwy celowej poz. 59 jest niezgodne z celem jej utworzenia, którym jest zgodnie z art. 410c ustawy – Prawo ochrony środowiska dofinansowanie realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Program ten nie mieści się w określonym art. 400a ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska katalogu zadań możliwych do sfinansowania ze środków tej rezerwy celowej.

Poza tym biorąc pod uwagę, że realizacja programu została uwzględniona w wieloletnim programie współpracy z zagranicą wydatki na ten cel, zdaniem NIK, powinny być klasyfikowane w budżecie państwa według układu zadaniowego w funkcji 15 – Polityka zagraniczna, w zadaniu 15.1 – Zapewnienie Polsce sprzyjających warunków rozwoju. Celem tego zadania jest zapewnienie Polsce sprzyjających warunków rozwoju i odpowiedniej pozycji na arenie międzynarodowej²⁵.

Natomiast poniesione na ten cel w 2014 r. wydatki w łącznej kwocie 2.232,2 tys. zł były klasyfikowane w budżecie zadaniowym w funkcji 12 - Środowisko, w zadaniu 12.7 – Zintegrowane działania na rzecz ochrony środowiska. Celem tego zadania jest zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego kraju i tworzenia podstaw do zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego.

Zdaniem Ministra Środowiska ujmowanie wydatków przeznaczonych na realizację programu GreenEvo w funkcji 12 budżetu zadaniowego miało na celu zachowanie zgodności przeznaczenia środków rezerwy celowej z ich ostatecznym wydatkowaniem. Ostatecznym celem, który należy osiągnąć podczas realizacji tego programu jest cel środowiskowy, a nie rozwój szeroko rozumianej współpracy międzynarodowej. Poza tym cel zadania 15.1. w MŚ mierzony jest miernikiem „*udział w pracach organizacji międzynarodowych w dziedzinie ochrony środowiska*”. Tak więc ujęcie tych wydatków w ramach tego zadania byłoby nieprawidłowe, a efekt zrealizowanych działań niemożliwy do pomiaru.

Zdaniem NIK nieadekwatność miernika w zadaniu 15.1. dla wpływu programu GreenEvo na osiągnięcie celu tego zadania nie jest wystarczającym argumentem dla uzasadnienia klasyfikowania wydatków w zadaniu 12.7. Bowiem cel tego zadania w MŚ mierzony jest miernikiem „*liczba mieszkańców, którzy uzyskali możliwość podłączenia do sieci kanalizacyjnej w danym roku (w osobach)*”. Należy także zwrócić uwagę, że według dokumentu „Planowanie działań w układzie zadaniowym na rok 2014 r.” wskazano, że dla zadania 12.7 realizowanego w NFOŚiGW przyjęto miernik „*wzrost redukcji ścieków oczyszczonych zgodnie z wymogami Dyrektywy 91/271/EWG (w RLM – rzeczywistej liczbie mieszkańców)*”. Program GreenEvo finansowany jest ze środków Narodowego Funduszu, przekazywanych do rezerwy celowej poz. 59. W związku z tym, że również w tej jednostce jest klasyfikowany w zadaniu 12.7., to określony w ten sposób miernik także nie jest adekwatny dla pomiaru wpływu programu GreenEvo na osiągnięcie celu zadania 12.7.

4. W ustalonych w MŚ procedurach kontroli zarządczej nie zostały określone zasady i kryteria rekrutacji firm do udziału w misjach gospodarczych organizowanych w ramach programu GreenEvo. W Regulaminie Konkursu GreenEvo-Akcelerator Zielonych Technologii w § 1 określono, że celem konkursu jest m.in. wsparcie przedsiębiorców oferujących technologie środowiskowe poprzez organizację bezpłatnych szkoleń i umożliwienie zaprezentowania oferowanych technologii środowiskowych podczas krajowych i zagranicznych wydarzeń związanych z ochroną środowiska. W 2014 r. w 14 misjach zagranicznych wzięło udział łącznie 27 firm – uczestników programu GreenEvo, w tym jedna firma w 11 misjach; jedna w dziewięciu misjach; dwie w ośmiu misjach; dwie w sześciu misjach; cztery w pięciu misjach; trzy w czterech misjach.

²⁴ <http://greenevo.gov.pl/pl/informacje-ogolne/greenevo/>.

²⁵ Według dokumentu Rady Ministrów „Planowanie w układzie zadaniowym na 2014 r.”

Przedstawiciel jednej z firm – uczestników programu wskazał, że nie może korzystać z wyjazdów na misje zagraniczne „które są organizowane z krótkim terminem decyzji lub wyjazdu (na decyzję firma ma 1-2 dni robocze, a sam wyjazd jest za 2 tygodnie)”. Sugerowano zatem potrzebę opracowania ramowego programu wyjazdów na rok lub kwartał.

Dyrektor DZR w MŚ wyjaśnił, że „W ewaluacji poddawane są kierunki preferowane przez Laureatów GreenEvo. Po uzyskaniu podsumowania, podejmowane są konsultacje wspólnie z placówkami RP oraz Ministerstwem Gospodarki i Spraw Zagranicznych w celu ustalenia jak najbardziej zintegrowanych działań związanych z promocją polskich technologii środowiskowych za granicą. Po przygotowaniu założeń, wysyłane są propozycje do Laureatów, którzy po pierwszym posiedzeniu kapituły zostali zakwalifikowani do grupy trzymającej wsparcie finansowe de minimis. Następnie firmy przekazują do Ministerstwa informacje o swoich preferencjach, w których muszą umotywować swoje zainteresowanie danym rynkiem. Po weryfikacji tych danych ogłaszana jest lista.”

Przedstawiciele firm biorących udział w misjach zagranicznych określani są mianem ekspertów zewnętrznych Ministra Środowiska. NIK zwraca uwagę, że tak samo są również określane inne osoby uczestniczące w podróży zagranicznej m.in. operatorzy kamer, redaktorzy, którzy realizowali filmy z poszczególnych misji.

Dyrektor DZR podał że *”zgodnie z procedurą realizacji wyjazdów służbowych za granicę, członkowie delegacji osoby nie będące pracownikami MŚ, ale finansowane ze środków MŚ definiowani są jako eksperci zewnętrzni – i z jako takimi każdorazowo podpisywana jest umowa cywilno-prawna. Natomiast zadania przeznaczone do realizacji są w takich przypadkach określane w instrukcji wyjazdowej bądź w odrębnej umowie-zleceniu lub umowie o dzieło.”*

5. W 2014 r. ze środków na realizację programu GreenEvo poniesiono wydatki z tytułu zatrudnienia pracowników na podstawie umów zlecenia w łącznej kwocie 324,9 tys. zł, w tym 264,1 tys. zł stanowiło wydatek na zatrudnienie pracowników poprzez Biuro Pracy Tymczasowej (BPT). Od lipca 2014 r. prace związane z obsługą programu wykonywało ośmiu pracowników, którzy zawarli umowy zlecenia z BPT. Przed powierzeniem zatrudnienia pracowników tymczasowych agencji pracy tymczasowej, w okresie luty – marzec 2014 r. w MŚ zatrudniano do obsługi GreenEvo sześciu pracowników na podstawie umów zlecenia zawartych przez MŚ. Wszystkie osoby zatrudnione przez BPT już wcześniej pracowały na podstawie umów zlecenia w MŚ m.in. przy obsłudze programu GreenEvo lub Konferencji COP 19. Zawarcie umowy z agencją zwiększyło wydatki na zatrudnienie dodatkowych pracowników o 23,02%, tj. o koszty narzutu BPT. W całym 2,5-letnim okresie obowiązywania umowy narzut wyniesie 292,8 tys. zł. W wypłaconym w 2014 r. agencji wynagrodzeniu narzut wyniósł 49,4 tys. zł.

Dyrektor DZR w MŚ wyjaśnił, że bezpośrednią przyczyną zatrudnienia osób za pośrednictwem Biura Pracy Tymczasowej była konieczność zapewnienia realizacji zadań zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym projektu, określonym w umowie z NFOŚiGW. *„Uwzględniając planowaną do zatrudnienia ilość osób, poziomy wynagrodzenia oraz czas realizacji zadań, szacowana łączna kwota wynagrodzenia z tego tytułu wielokrotnie przekraczała próg określony w ustawie Prawo zamówień publicznych, poniżej którego nie stosuje się tej ustawy. Zawarcie umów-zlecenia z każdą z tych osób oddzielnie zostałoby uznane jako działanie mające na celu obejście przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych poprzez niedozwolony podział zamówienia. Dlatego też wybrano rozwiązanie jak powyżej – czyli zatrudnienie osób za pośrednictwem Biura Pracy Tymczasowej”.*

Należy zwrócić uwagę, że w harmonogramie rzeczowo-finansowym stanowiącym załącznik do zawartej 13 listopada 2013 r. umowy, pomiędzy MŚ a Narodowym Funduszem, ujęta została pozycja „zatrudnienie dodatkowych pracowników niezbędnych do realizacji projektu (umowy zlecenia), w tym składki na ZUS, FP, inne”. Oznacza to, że w celu zachowania zgodności z przedmiotowym harmonogramem pracownicy powinni być zatrudnieni bezpośrednio przez MŚ. Umowa z BPT została zawarta na

kwotę 1.564,9 tys. zł, a wydatki poniesione z tytułu jej wykonywania klasyfikowane są w § 4300 – *Zakup usług pozostałych*. Tym samym rozliczenie z NFOŚiGW tych wydatków podlega ujęciu w pozycji „inne usługi”, a według harmonogramu w tej pozycji, zaplanowano tylko 210,0 tys. zł w całym trzyletnim okresie obowiązywania umowy.

NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. sformułowała w wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Środowiska wnioszek o zapewnienie wykonywania zadań MŚ przez pracowników zatrudnionych na podstawie stosunku pracy. Argumentem za podjęciem takich działań było stanowisko NIK, że zastępowanie stosunku pracy umowami cywilnoprawnymi, a tym samym pomijanie prawa pracy, pozbawia pracodawcę możliwości kształtowania sposobu realizacji zadań, jaki daje prawo pracy. Poza tym ważna jest kwestia, czy stosunek prawny łączący pracodawcę z osobami wykonującymi pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, nie wyczerpuje znamion stosunku pracy określonych w art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy²⁶. Wątpliwości w tym zakresie zgłosił Departament Prawny MŚ. Dyrektor DZR MŚ wyjaśnił, że osoby skierowane do wykonywania zadań w projekcie GreenEvo nie będą miały określonego czasu i miejsca realizacji działań.

Należy jednak zwrócić uwagę, że osoby zatrudnione na podstawie umów cywilnoprawnych zostały wyposażone przez MŚ w telefony komórkowe i laptopy z bezprzewodowym dostępem do internetu. Oznacza to, że osoby te mogą świadczyć pracę na odległość. Poza tym charakter wykonywanych obowiązków m.in. specjalisty ds. księgowości, specjalisty ds. wyjazdów, a także obowiązek uczestnictwa w wybranych przez koordynatora projektu misjach handlowych sugeruje, że nie mogą to być prace wykonywane bez jakiegokolwiek kierownictwa. Praca tych osób musi być wykonywana również osobiście, skoro w umowie z BPT zawarto zapis, iż „wykonawca jest zobowiązany do zapewnienia zastępstwa osoby skierowanej do pracy tymczasowej na czas uzasadnionego braku możliwości wykonywania przez nią działań dłuższego niż 2 tygodnie.”

Dyrektor Departamentu Prawnego MŚ wskazała w piśmie do Dyrektora DZR MŚ, iż „zgodnie z art. 2 pkt 3 lit a ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych²⁷ pracą tymczasową jest wykonywanie na rzecz danego pracodawcy użytkownika, przez okres nie dłuższy niż wskazany w ustawie, zadań o charakterze sezonowym, okresowym, doraźnym. Trudno uznać, że zadania realizowane w związku z projektem GreenEvo są zadaniami o charakterze sezonowym lub doraźnym. Wątpliwości budzi natomiast, czy są to zadania o charakterze okresowym. (...) tymczasem projekt GreenEvo jest już realizowany od kilku lat i z dużym prawdopodobieństwem można przyjąć, że ze względu na jego znaczenie dla promocji polskich zielonych technologii będzie kontynuowany także po 2016 r. Nie jest on zatem jednorazowym wydarzeniem, tak jak COP 19, czy wydarzeniem o charakterze okresowym (cyklicznym), lecz raczej stałym przedsięwzięciem Ministerstwa Środowiska (o czym świadczyć może nie tylko jego kontynuowanie na podstawie kolejnych umów z NFOŚiGW, lecz także choćby fakt udzielania w ramach kolejnych edycji konkursu GreenEvo wsparcia także laureatom poprzednich edycji).”

Na wskazane wątpliwości Dyrektor DZR MŚ wyjaśnił, że nie ma pewności co do dalszego kontynuowania projektu, po okresie obowiązywania obecnej umowy z NFOŚiGW, tj. po 2016 r. Podał jednocześnie, że w przypadku kontynuowania projektu może wystąpić konieczność poszukiwania osób z innymi niż obecnie kwalifikacjami.

Z kolei w toku kontroli NIK Dyrektor DZR MŚ w kwestii przyczyn niezastrzeżenia w umowie z BPT warunku zatrudnienia osób do obsługi projektu na podstawie umowy o pracę na czas określony wyjaśnił, że zgodnie z obowiązującymi przepisami zatrudnienie pracownika na umowę o pracę na czas określony nie mogłoby przekroczyć 18 miesięcy. „Dlatego też, w przypadku kiedy w umowie z biurem pracy tymczasowej umieszczony zostałby warunek zatrudnienia pracowników tymczasowych na umowę o pracę na czas określony, po upływie 18 miesięcy pracodawca byłby zmuszony rozwiązać z nimi umowy oraz przeprowadzić nabór nowych pracowników tymczasowych na kolejne 18 miesięcy – co z punktu widzenia zapewnienia ciągłości działań w projekcie

²⁶ Dz.U. z 2014 r., poz. 1502 z późn. zm.

²⁷ Dz.U. Nr 166, poz. 1608 z późn. zm.

nie ma uzasadnienia. Natomiast wybrane przez Ministerstwo rozwiązanie zapewnia z jednej strony zatrudnienie pracowników tymczasowych na czas dwukrotnie dłuższy (czyli bardziej korzystny z punktu widzenia rynku pracy) zapewniając przy tym ciągłość działań i stabilność kadry pracowników tymczasowych realizujących zadania w ramach projektu. Jednocześnie pragnę podkreślić, że zgodnie z zawartą z NFOŚiGW umową na finansowanie oraz harmonogramem rzeczowo-finansowym, nie ma możliwości przeznaczania środków finansowych w ramach umowy na wynagrodzenia osobowe. Z tego też powodu nie było możliwości zatrudnienia na umowę o pracę na czas określony dodatkowych osób przez Ministerstwo do realizacji zadań wynikających z Greenevo ()”

W kontekście powyższych wyjaśnień, zdaniem NIK, praca osób zatrudnionych do obsługi projektu GreenEvo nie ma charakteru okresowego, a jedynym powodem zatrudnienia tych osób na podstawie umów cywilnoprawnych był brak możliwości zawarcia z nimi umów o pracę w ramach przyznanego limitu zatrudnienia. Oznacza to w istocie przekroczenie limitu zatrudnienia.

6. W sprawozdaniu z postępu realizacji projektu w 2014 r. podpisanym przez Sekretarza Stanu w MŚ – Pełnomocnika Rządu do spraw Polityki Klimatycznej, potwierdzono zorganizowanie ośmiu szkoleń dla uczestników projektu GreenEvo w łącznej kwocie 52,6 tys. zł.

W podsumowaniu Merytorycznym (ewaluacji) projektu GreenEvo – Akcelerator Zielonych Technologii za 2014 r. podano m.in., że przeprowadzono cykl 8 profesjonalnych szkoleń dla uczestników konkursu”.

W 2014 r. dla uczestników projektu przeprowadzono sześć szkoleń. W pozostałych dwóch szkoleniach wzięli udział pracownicy zatrudnieni przez BPT oraz Radca Ministra Środowiska – Koordynator Projektu GreenEvo, tj. osiem osób.

Dyrektor DZR MŚ podał, że „Zgodnie z raportem merytorycznym zostało przeprowadzonych 8 szkoleń, a informacja w raporcie jest prawidłowa, ponieważ uczestnikami szkoleń w ramach realizacji projektu GreenEvo są również pracownicy MŚ oraz osoby zatrudnione za pośrednictwem Biura Pracy Tymczasowej. Udział tych osób w szkoleniach jest niezbędny dla ustawicznego poszerzania wiedzy i podnoszenia kompetencji w celu właściwej i efektywnej realizacji zadań w ramach projektu”.

Jakkolwiek podana w raporcie liczba szkoleń jest prawdziwa, to informacja iż były to szkolenia dla uczestników konkursu prawdziwa nie jest.

Powyższe dwa szkolenia, z udziałem pracowników zatrudnionych przez BPT i Radcę Ministra, zostały zorganizowane poza siedzibą MŚ za łączną kwotę 15,0 tys. zł, w ramach której 5,0 tys. zł stanowiły m.in. koszty cateringu i wynajęcia sali konferencyjnej, podczas gdy inne szkolenia dla większej liczby uczestników (w tym przedstawicieli firm zaangażowanych w projekt GreenEvo) prowadzone były w siedzibie Ministerstwa, a catering zapewniała firma wyłoniona w trybie określonym ustawą – Prawo zamówień publicznych.

Radca Ministra Środowiska-Koordynator Projektu GreenEvo wyjaśniła, że „Obydwa szkolenia miały charakter budowania kompetencji zespołu osób zaangażowanych w realizację projektu GreenEvo, który był zasadniczo różny od szkoleń przeprowadzanych dla firm – uczestników GreenEvo. Zgodnie z ogólnymi wytycznymi dla tego typu szkoleń, ich przeprowadzenie zalecane jest w miejscach nie będących siedzibą pracodawcy/zleceńodawcy.”

Pomijając kwestię gdzie jest zalecane przeprowadzenie tego typu szkoleń, zdaniem NIK, ich zorganizowanie dla osób niebędących uczestnikami projektu i opłacenie ze środków rezerwy celowej poz. 59 było niezgodne z harmonogramem rzeczowo-finansowym stanowiącym załącznik do umowy zawartej pomiędzy MŚ a Narodowym Funduszem na finansowanie projektu GreenEvo. Harmonogram ten zawierał jedynie pozycję „organizacja szkoleń dla uczestników projektu, w tym zapewnienie cateringu wraz z obsługą podczas szkoleń”.

(dowód: akta kontroli str. 937-1208; 1220-1281; 1324-1326; 1421-1724; 1781-1949; 2064-2349; 2372-2395; 5748; 5821-5830, 5973-5978)

7. W 2014 r. ze środków NFOŚiGW (poprzez rezerwę celową poz. 59) Minister Środowiska realizował dwie umowy na monitoring lasu (w układzie zadaniowym – wydatki zakwalifikowane do działania 12.1.2.2 *Ochrona ekosystemów leśnych i gospodarowanie ich zasobami*), a GIOŚ jedną (w układzie zadaniowym – wydatki zakwalifikowane do działania 12.6.1.1 *Państwowy Monitoring Środowiska*). Badania objęte tymi umowami wykonywane były przez Instytut Badawczy Leśnictwa, który na ich podstawie sporządził jedno opracowanie „*Stan uszkodzenia lasów w Polsce w danym roku na podstawie badań monitoringowych*”. Za monitoring lasów zgodnie z art. 2 ust 1 pkt. 2 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska²⁸ odpowiada Główny Inspektor Ochrony Środowiska.

Dyrektor Departamentu Leśnictwa MŚ wyjaśnił, że GIOŚ nie zamawia badań z zakresu Stałych Powierzchni Obserwacyjnych²⁹ (SPO) II rzędu z powodu braku wystarczających środków finansowanych na prowadzenie Monitoringu Środowiska. W związku z tym MŚ jak i IBL (wykonawca) poszukuje źródeł finansowania monitoringu na SPO II rzędu, w tym na powierzchniach monitoringu intensywnego. Jedynym dostępnym dla Ministra Środowiska, źródłem finansowania tego zadania są środki NFOŚiGW przeznaczone na realizację programu priorytetowego „*Wsparcie Ministra Środowiska w zakresie realizacji polityki ekologicznej państwa część I Ekspertyzy, opracowania i realizacja zobowiązań międzynarodowych*”. Natomiast do GIOŚ skierowany jest program priorytetowy „*Wspieranie działalności monitoringu Środowiska. Część I Monitoring Środowiska*”. Natomiast Minister Środowiska podał m.in., że wyniki badań monitoringowych wykorzystywane są nie tylko na potrzeby Państwowego Monitoringu Środowiska, ale znalazły szerokie zastosowanie w praktyce leśnej.

W ocenie NIK, Minister Środowiska jako organ nadzorujący zarówno GIOŚ jak i NFOŚiGW, powinien skoordynować finansowanie monitoringu lasów, w tym zapewnić kwalifikowanie wydatków na ten cel według jednolitej klasyfikacji w układzie budżetu zadaniowego.

W ocenie NIK, za nierzetelne należy także uznać finansowanie poszczególnych części tego samego zadania z różnych programów priorytetowych NFOŚiGW. Oceny tej nie zmienia fakt wykorzystywania badań na inne cele niż Państwowy Monitoring Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 2986-3067; 3446; 5630-5631, 5744-5745, 5821-5830)

NIK zwraca także uwagę, że:

- obecność uczestników dwudniowego szkolenia nr 1 „Międzynarodowa sprzedaż Technologii” (10–11 kwietnia 2014 r.) została udokumentowana tylko jednym podpisem. Lista została przygotowana w taki sposób, że uwzględniała miejsce tylko na jeden podpis, zamiast na potwierdzenie obecności w każdym dniu tego szkolenia.
- ze środków przeznaczonych na realizację projektu GreenEvo zakupiono 10 koszy spożywczych za kwotę 4,9 tys. zł, jako nagrody w konkursie GreenEvo, według listy zaakceptowanej przez Dyrektora DZR MŚ.

Radca Ministra Środowiska-Koordynator Projektu GreenEvo nie wyjaśniła dlaczego tak opracowano listę. Podała jedynie, że uczestnicy potwierdzili swoją obecność, a potwierdzenie tego faktu zawarte jest w załączonej liście.

Na przedłożonej liście każdy uczestnik potwierdził swoją obecność tylko jednym podpisem.

Zdaniem NIK środki pochodzące z rezerwy celowej poz. 59 nie mogą być przeznaczane na finansowanie projektu GreenEvo, tym bardziej więc nie mogą być z tych środków finansowane zakupy środków spożywczych.

(dowód: akta kontroli str. 1421-1436)

²⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 686 z późn. zm.

²⁹ W celu monitoringu lasów została ustalona sieć stałych powierzchni obserwacyjnych, w skład której wchodzi m.in. powierzchnie obserwacyjne II rzędu (SPO II).

3. Wydatki budżetu środków europejskich

Minister Środowiska w 2014 r. w ramach systemu Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013 pełnił rolę Instytucji Pośredniczącej dla PO liŚ, MF EOG i NMF 2004–2009 oraz Operatora Programów dla MF EOG i NMF 2009–2014.

(dowód: akta kontroli str. 5421-5438)

3.1. Ministerstwo Środowiska – Instytucja Pośrednicząca

3.1.1 Harmonogramy płatności

Departament Funduszy Ekologicznych MŚ³⁰ – po analizie danych dostarczanych od Instytucji Wdrażających (IW) oraz na podstawie zbiorczych harmonogramów wydatków, przekazywał do Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (MIR) kwartalne prognozy płatności dotyczące PO liŚ oraz Mechanizmów Finansowych (NMF 2009–2014 i EOG 2009–2014). Prowadzony był także bieżący monitoring wielkości wydatków poniesionych uprzednio, tj. aktualnego na czas sporządzania prognozy stanu wydatkowania.

(dowód: akta kontroli str. 5443-5466)

3.1.2 Uruchamianie rezerw celowych

Wnioski o uruchomienie rezerwy celowej budżetu środków europejskich w 2014 roku były opracowywane i przekazywane przez Ministra Środowiska zgodnie z procedurą oraz z wewnętrznymi regulacjami obowiązującymi w MŚ (działania nadzorcze MŚ wobec jednostek podległych lub nadzorowanych). W Departamencie Ekonomicznym wnioski jednostek resortowych były weryfikowane z aktualnymi harmonogramami realizacji projektów oraz z decyzjami Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania i wnioskami o zmianę tych decyzji. Zasadność wnioskowania o środki rezerwy celowej była oceniana również z uwzględnieniem poziomu wydatkowania i zaangażowania środków ujętych w planie wydatków danej jednostki oraz możliwości dokonania przeniesień wydatków pomiędzy jednostkami resortowymi. Wnioski były przekazywane do zaopiniowania m.in. przez departament pełniący funkcje Instytucji Pośredniczącej PO liŚ 2007–2013 i Operatora Programów PL02, 03 i 04, finansowanych ze środków Mechanizmów Finansowych. Wnioski w sprawie korekt decyzji uruchamiających rezerwę celową budżetu środków europejskich składane były także zgodnie z przedmiotową procedurą.

Wszystkie wnioski, z resortu środowiska, o uruchomienie środków z rezerwy celowej zostały złożone do końca października 2014 r., tj. w terminie określonym przez MIR. Badaniu poddano procedurę rozpatrywania dwóch wniosków z listopada 2014 r. o dokonanie korekt w decyzjach o przyznaniu środków z rezerwy celowych.

- 1) Wniosek Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej z dnia 6 listopada 2014 r. o dokonanie korekt w dwóch decyzjach Ministra Finansów z 30 września 2014 r. dotyczących zmniejszenia przyznanych kwot o 1.495,7 tys. zł oraz 8.475,6 tys. zł w związku z podpisaniem w dniu 23 października aneksu na realizację zadania „Projekt, budowa i wdrożenie informatycznego systemu osłony kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami (ISOK)”; został przekazany przez Ministra Środowiska do akceptacji Ministra Infrastruktury i Rozwoju oraz do Ministra Finansów, celem dokonania stosownych korekt w dotychczasowych decyzjach, następnie Minister Infrastruktury i Rozwoju w dniu 2 grudnia 2014 r. poinformował Ministra Finansów o jego akceptacji; decyzje w sprawie dokonania stosownych korekt Minister Finansów wydał w dniu 19 grudnia 2014 r.;
- 2) Wniosek Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej z dnia 6 listopada 2014 r. o dokonanie korekty w decyzji Ministra Finansów z 2 października 2014 r. dotyczącej zmniejszenia o 12.000,0 tys. zł limitu wydatków na realizację zadań projektu „Modernizacja zbiornika wodnego Nysa w zakresie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego - etap I”, z powodu braku możliwości realizacji robót budowlano-

³⁰ A poprzednio Departament Funduszy Europejskich.

montażowych do czasu uzyskania zmienionej decyzji realizacyjnej³¹, wniosek ten został przez Ministra Środowiska przekazany w dniu 19 listopada 2014 r. do akceptacji Ministra Infrastruktury i Rozwoju oraz do Ministra Finansów, celem dokonania stosownej korekty w dotychczasowej decyzji, następnie Minister Infrastruktury i Rozwoju w dniu 4 grudnia 2014 r. poinformował Ministra Finansów o jego akceptacji; decyzję w sprawie dokonania korekty Minister Finansów wydał w dniu 19 grudnia 2014 r.

Tryb rozpatrywania tych wniosków był zgodny z zapisami pkt 39 rozdziału III. „Uruchomienie środków” ww. procedury.

(dowód: akta kontroli str. 5398-5405; 5467-5468)

3.1.3 Certyfikacja w 2014 r. wydatków kwalifikowanych

Zgodnie z *"Planem wydatkowania (certyfikacji) środków w 2014 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach NSRO 2007–2013"* Ministerstwo Środowiska było zobowiązane w 2014 r. do certyfikacji, za pośrednictwem MIR, do Komisji Europejskiej 5.996.740,0 tys. zł wydatków kwalifikowanych. Ogółem w 2014 r. certyfikowano 5.602.976,0 tys. zł, tj. 93,4%. Rok 2015 jest ostatnim, w którym beneficjenci realizujący projekty mogą ponosić wydatki kwalifikowane, lecz wydatki te będą certyfikowane również w 2016 r.

Jak wyjaśniono w MŚ główną przyczyną certyfikowania w 2014 r. mniejszej kwoty wydatków przez MŚ było m.in.: uzyskanie korzystniejszych cen w wyniku rozstrzygniętych przetargów na roboty budowlane, opóźnienia w przetargach oraz wydłużenie terminów realizacji projektów (dla 30% projektów odpowiadających za 66% zakontraktowanych środków termin zakończenia realizacji upływa w 2015 r.), opóźnienia w rozliczaniu części dużych, skomplikowanych technologicznie projektów (głównie spalarni odpadów) oraz brak wydania w 2014 r. ostatecznej zgody Komisji Europejskiej na certyfikację wydatków w ramach dużego projektu (Nysa) w działaniu 3.1 PO liŚ w związku z tzw. Ramową Dyrektywą Wodną.

Ministerstwo Środowiska na bieżąco monitorowało stan certyfikacji wydatków oraz dokonywało analizy przewidywanego wykonania na koniec danego okresu, półrocza oraz całego roku. Prognoza certyfikacji wydatków opracowywana była w oparciu o prognozy sporządzane przez instytucje wdrażające (IW), tj. w sektorze środowiska przez Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych (CKPS), NFOŚiGW oraz wfośigw. Instytucje Wdrażające zatwierdzały wnioski o płatność składane przez beneficjentów, tj. potwierdzały wstępnie prawidłowość poniesionych wydatków, a następnie przekazywały deklaracje wydatków do Ministerstwa Środowiska. Następnie Ministerstwo Środowiska sporządzało zbiorczą deklarację i przekazywało ją do MIR, tj. certyfikowało wydatki.

Kierownictwo Ministerstwa Środowiska było informowane o zagrożeniu w postaci niewykonania prognozy na 2014 r., w tym iż certyfikacji może podlegać jedynie 74% wydatków. W wyniku podjętych działań zaradczych osiągnięty został wynik na poziomie 93,4%. Działania te polegały m.in. na tym, że w wyniku analiz, mając na uwadze znaczące oszczędności w ramach rozstrzyganych przetargów, Ministerstwo Środowiska ogłosiło w 2014 r. 8 naborów konkursowych celem zawarcia nowych umów o dofinansowanie. Ponadto Minister Środowiska wystąpił do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o zgodę na skorzystanie z mechanizmu elastyczności (zgodnie ze znowelizowanym art. 77 rozporządzenia ogólnego UE nr 1083/2006). Uruchomienie mechanizmu elastyczności nastąpiło po opracowaniu procedury krajowej oraz uzyskaniu zgody ze strony Ministerstwa Finansów. Mechanizm elastyczności, bez konieczności zatwierdzania zmian w Programie Operacyjnym przez Komisję Europejską, pozwalał na dostosowywanie alokacji przeznaczonej na poszczególne osie priorytetowe do aktualnie zidentyfikowanych potrzeb inwestycyjnych, z zastrzeżeniem, iż alokacja danego priorytetu może zostać zwiększona o maksymalnie 10% wartości zapisanej w Programie Operacyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 5469; 5470-5472)

³¹ Obejmującej: a) budowę drogi eksploatacyjnej, wraz z obiektami towarzyszącymi, biegnącej wzdłuż obwałowań cofkowych i bocznych do pompowni Zwierzyniec i Siostrzechowice, b) budowę drogi eksploatacyjnej od strony Śliwic do pompowni Zwierzyniec, c) budowę mostu drogowego w ciągu drogi eksploatacyjnej nad korytem rzeki Wilnej, d) separację lewego rowu opaskowego od dopływu wód obcych.

3.1.4 System wdrażania polityki strukturalnej na lata 2014-2020

Harmonogram prac nad przygotowaniem NPF 2014–2020

Oficjalny harmonogram prac nad przyjęciem niektórych dokumentów określających bądź opisujących system zarządzania i kontroli PO liŚ 2014-2020 (opis funkcji i procedur, instrukcje wykonawcze IP oraz IW) przekazany został do MŚ przez Instytucję Zarządzającą, tj. MIR, 13 lutego 2015 r. Założono w nim zakończenie prac nad ww. dokumentami do 19 marca 2015 r., tj. w terminie 3 miesięcy od notyfikacji przez Komisję Europejską decyzji o przyjęciu PO liŚ 2014–2020.

W dniu 19 listopada 2014 r. pomiędzy MIR a MŚ zostało zawarte Porozumienie w sprawie systemu realizacji PO liŚ na lata 2014–2020 w zakresie II osi priorytetowej *Ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu*.

Porozumienie Instytucji Pośredniczącej (MŚ) z Instytucjami Wdrażającymi (NFOŚiGW i CKPŚ)

W dniu 10 grudnia 2014 r. Ministerstwo Środowiska przekazało do IZ do akceptacji skonsultowany z NFOŚiGW projekt porozumienia pomiędzy MŚ a NFOŚiGW. W dniu 17 grudnia 2014 r. IZ zgłosiła uwagi do przedmiotowego projektu porozumienia, w tym zaleciła zmianę zakresu porozumienia w związku z podjęciem decyzji o włączeniu CKPŚ, jako IW w system realizacji II osi priorytetowej. Po kolejnych konsultacjach porozumienie zostało zawarte 19 lutego 2015 r. Trwają prace nad opracowaniem projektu porozumienia pomiędzy MŚ a CKPŚ.

W związku z włączeniem CKPŚ w realizację PO liŚ 2014–2020, jako IW, w grudniu 2014 r. na wniosek Podsekretarza Stanu w MŚ podjęto warunkową decyzję o włączeniu tej jednostki we wdrażanie części priorytetu inwestycyjnego 6.III, pn. *Ochrona i przywrócenie różnorodności biologicznej, ochrona i rekultywacja gleby oraz wspieranie usług ekosystemowych, także poprzez program „Natura 2000” i zieloną infrastrukturę*. Pismem z dnia 9 stycznia 2015 r., stanowisko w sprawie powierzenia CKPŚ funkcji IW potwierdziło MIR. Został także zaakceptowany zaproponowany przez MŚ zakres udziału CKPŚ w realizacji priorytetu inwestycyjnego 6.III w ramach II osi priorytetowej PO liŚ 2014–2020.

Warunkowość ex-ante dla funduszy europejskich 2014 – 2020

Stosownie do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1303/2-13 z dnia 17 grudnia 2013 r.³² realizacja projektów ze środków funduszy europejskich jest uzależniona od wypełnienia konkretnych zobowiązań legislacyjnych. Niewykonanie tych obowiązków do końca 2016 r. spowoduje, że Komisja Europejska będzie mogła zawiesić płatności dla danego programu, aż do momentu ich spełnienia, przy czym warunki te nie oznaczają jedynie transponowania dyrektyw do krajowego porządku prawnego, ale udowodnienie, że działania podejmowane w kraju członkowskim są zgodne z ich treścią.

Dla Ministerstwa Środowiska, przy pracach nad Nową Perspektywą Finansową 2014–2020, celem tematycznym jest *„Zachowanie i ochrona środowiska oraz promowanie zrównoważonego wykorzystania zasobów”*. Warunkami ex-ante w tym zakresie są:

1. Gospodarka wodna (6.1.) – istnienie w odniesieniu do inwestycji wspieranych przez programy:
 - a) polityki taryfowej w zakresie cen wody, przewidującej odpowiednie zachęty dla użytkowników, aby efektywnie, korzystali z zasobów wodnych,
 - b) odpowiedniego wkładu różnych użytkowników wody w zwrot kosztów za usługi wodne w stopniu określonym, w zatwierdzonych planach gospodarowania wodami w dorzeczu.

Dla warunku 6.1. należy wypełnić: kryterium 1: w sektorach wspieranych z EFRR i Funduszu Spójności państwo członkowskie ma zapewnić wkład różnych użytkowników wody w zwrot kosztów za usługi wodne w podziale na sektory, zgodnie z art. 9 ust. 1

³² Dz.U. UE L 347 s.3 z dnia 20 grudnia 2013 r.

dyrektywy 2000/60/WE³³ oraz kryterium 2: przyjęcie planu gospodarowania wodami w dorzeczu dla obszaru dorzecza spójnego z art. 13 dyrektywy 2000/60/WE.

Na dzień zakończenia czynności kontrolnych obydwie kryteria były częściowo spełnione. Instytucjami odpowiedzialnymi za wypełnienie warunków są MŚ oraz KZGW. Dokumentami spełniającymi warunkowość ex-ante są: nowelizacja ustawy – Prawo wodne (dla kryterium 1), o ile w kontekście wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-525/12 KE vs. RFN, nadal zachodzą przesłanki do likwidacji zwolnień z opłat za pobór wód oraz aktualizacja planów gospodarowania wodami w dorzeczach (dla kryterium 1 i 2).

2. Gospodarka odpadami (6.2.) – promowanie zrównoważonych gospodarczo i środowiskowo inwestycji w sektorze gospodarki odpadami, w szczególności poprzez opracowanie planów gospodarki odpadami zgodnych z dyrektywą 2008/98/WE³⁴ oraz z hierarchią sposobów postępowania z odpadami.

Kryteria, które należało spełnić dla warunku 6.2. to:

- a) kryterium I – zgodnie z wymogami art. 11 ust. 5 dyrektywy 2008/98/WE Komisji we wrześniu 2013 r. przekazano sprawozdanie z realizacji dotyczące postępów w osiąganiu celów określonych w art. 11 dyrektywy 2008/98/WE; kryterium zostało spełnione;
- b) kryterium II – istnienie jednego lub kilku planów gospodarki odpadami zgodnie z wymogami art. 28 dyrektywy 2008/98/WE; kryterium zostało częściowo spełnione; Ministerstwo Środowiska opracuje wytyczne do aktualizacji krajowego oraz wojewódzkich planów gospodarki odpadami wraz z planami inwestycyjnymi stanowiącymi załącznik do wojewódzkich planów; krajowy plan gospodarki odpadami zostanie zaktualizowany do końca 2015 r. a wojewódzkie plany gospodarki odpadami zostaną uchwalone do końca 2016 r.;
- c) kryterium III – istnienie programów zapobiegania powstawaniu odpadów zgodnie z wymogami art. 29 dyrektywy 2008/98/WE; kryterium zostało spełnione; spełnienie tego kryterium polega na uchwaleniu i notyfikowaniu KE krajowego i wojewódzkich planów gospodarki odpadami, zawierających programy zapobiegania powstawaniu odpadów zgodne z wymaganiami art. 29 dyrektywy 2008/98/WE; na poziomie krajowym; Krajowy Program Gospodarowania Odpadami spełnia wymagania art. 29 dyrektywy 2008/98/WE; Krajowy program zapobiegania powstawaniu odpadów, obejmujący zarówno działania na poziomie krajowym, jak i województw został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 26 czerwca 2014 r. oraz przekazany do KE w dniu 2 lipca 2014 r.;
- d) kryterium IV – przyjęto środki niezbędne do osiągnięcia celów na 2020 r. dotyczących przygotowania do ponownego użycia i recyklingu, zgodnie z art. 11 ust. 2 dyrektywy 2008/98/WE; kryterium zostało częściowo spełnione; wypełnienie tego kryterium będzie związane z podjęciem przez Polskę następujących działań:
 - przeprowadzenie prac legislacyjnych umożliwiających realizację celów roku 2020: (wprowadzenie przepisów dotyczących nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi – już zrealizowane – oraz wzmocnienie instrumentów finansowych),
 - skuteczna egzekucja prawa,
 - realizowanie kampanii informacyjno-edukacyjnych (na poziomie Ministerstwa Środowiska i gmin), budowa spójnej sieci gospodarowania odpadami zaplanowanej zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami,
 - budowa spójnej sieci gospodarowania odpadami zaplanowanej zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami;

³³ Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz. U. UE z dnia 22 grudnia 2000 r. L 327, s. 1, z późn. zm.

³⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz. U. UE z dnia 22 listopada 2008 r. L 312 s. 3).

Do działań zrealizowanych dotyczących spełnienia kryterium czwartego należało m.in. działanie polegające na nowelizacji ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³⁵; ponadto w latach 2013–2014 Ministerstwo Środowiska przeprowadziło ogólnopolską kampanię edukacyjno-informacyjną w internecie „naszesmieci.pl” oraz w zakresie racjonalnego wykorzystania zasobów „Ekodzieciaki.pl”; ponadto kampanie edukacyjno-informacyjne na temat segregacji odpadów i systemu opłat za odbieranie odpadów komunalnych w latach 2011–2013 prowadziły wszystkie gminy w Polsce.

(dowód: akta kontroli str. 5473-5628; 5633-5658)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości. NIK jednak zwraca uwagę, że istnieje ryzyko przekroczenia terminów, określonych w planie działania, spełnienia wskazanych wyżej warunków ex-ante. Stwarza to zagrożenie nieotrzymania przez Polskę środków na projekty realizowane w ramach danego programu. Ryzyko to również zostało zidentyfikowane w ramach audytu przeprowadzonego w MŚ³⁶.

3.2. Wydatki budżetu środków europejskich poniesione przez dysponenta części budżetowych

Jednostki podległe lub nadzorowane przez Ministra Środowiska planowały na 2014 rok wydatki budżetu środków europejskich w części 22 oraz części 41 w ramach programów Narodowej Strategii Spójności, programów finansowanych ze środków Mechanizmów Finansowych (tj. MF EOG 2009–2014 i NMF 2009–2014), Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy oraz Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007–2013.

W 2014 r. plan wydatków w części 22 – Gospodarka wodna, określony ustawą budżetową w wysokości 273.000,0 tys. zł został zwiększony (per saldo) o 260.551,3 tys. zł do kwoty 533.551,3 tys. zł, tj. o 95,4%. Plan wydatków budżetu środków europejskich został zwiększony środkami z rezerw celowych o 260.994,3 tys. zł, z tego na finansowanie programów (poz. 98) o 260.277,7 tys. zł oraz na finansowanie wynagrodzeń (poz. 99) o 716,6 tys. zł.

Minister Środowiska 5 grudnia 2014 r., na podstawie wniosku Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, dokonał blokady wydatków w budżecie środków europejskich w cz. 22 w kwocie 429,8 tys. zł. Przyczyną blokady były niesprzyjające warunki występujące w trakcie prowadzenia robót przy realizacji przez RZGW we Wrocławiu projektu „Modernizacja stopnia Brzeg Dolny – przystosowanie do III kl. drogi wodnej”. Z powodu wysokiego stanu wód zalaniu uległ dół budowlany. W związku z tym termin wykonania części prac przesunięto na 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 463-513; 2397-2398; 5113-5117)

W 2014 r. plan wydatków w części 41 – Środowisko, określony ustawą budżetową w kwocie 2.045.962,0 tys. zł został zwiększony (per saldo) o 1.681.314,8 tys. zł do kwoty 3.727.276,8 tys. zł, tj. o 82,2%. Plan wydatków budżetu środków europejskich został zwiększony środkami z rezerw celowych o 1.680.871,7 tys. zł, z tego na finansowanie programów (poz. 98) o 1.680.830,0 tys. zł oraz na finansowanie wynagrodzeń (poz. 99) o 41,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 5118-5129)

Wykonanie w 2014 r. wydatków budżetu środków europejskich w części 22 – Gospodarka wodna, według sprawozdania Rb-28 UE, wyniosło 531.550,4 tys. zł, tj. 99,6% planu po zmianach.

Najwyższe kwoty zrealizowanych wydatków wystąpiły w następujących programach:

– PO LiŚ – 505.312,8 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach, w tym na:

³⁵ Ustawa została przyjęta w dniu 28 listopada 2014 r. Dz. U. z 2015 r., poz. 87.

³⁶ Audyt pn. „Ocena realizacji prac nad przygotowaniem nowej perspektywy finansowej 2014–2020”, przeprowadzony przez Biuro Kontroli i Audytu MŚ w okresie 15 grudnia 2014 r. – 2 marca 2015 r.

- a) „Modernizację Wrocławskiego Węzła Wodnego” – 245.244,4 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach, na modernizację i udrożnienie kanału powodziowego, udrożnienie Starej Odry od Jazu Psie Pole do Mostów Poznańskich, przebudowę Kanału Miejskiego, przebudowę koryta Odry od Mostów Kolejowych Poznańskich do ujścia Widawy, przebudowę stopnia wodnego Rędzin, modernizację Bulwarów Odry Miejskiej, przebudowę Jazu Wrocław I oraz zakup gruntów;
 - b) „Modernizację zbiornika wodnego Nysa w zakresie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego” – wykonanie 98.502,3 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach, m.in. na dokumentację techniczną, roboty budowlano-montażowe na polderach, odszkodowania za przejęte nieruchomości;
 - c) „Modernizację śluz odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZGW Gliwice – przystosowanie do III kl. drogi wodnej” – 38.976,1 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach, na roboty budowlane i modernizacyjne na śluzach Łabędy, Dzierżno, Rudzieniec i Kłodnica;
- PO IG – 24.159,6 tys. zł, tj. 94,5% planu po zmianach, w tym na:
- a) „Informatyczny system osłony kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami” – 9.365,3 tys. zł, tj. 87,1% planu po zmianach, m.in. na zakup wyposażenia serwerowni oraz sprzętu komputerowego, usługi doradcze i konsultingowe;
 - b) „Rewitalizację Kanału Elbląskiego na odcinkach: Jezioro Drużno-Miłomłyn, Miłomłyn-Zalewo, Miłomłyn – Ostróda - Stare Jabłonki” – 14.794,3 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach, m.in. na przebudowę kanału na szlakach żeglownych, rewitalizację kanału na odcinku pomiędzy wrotami Buczyńiec a pochylnią Całuny, przebudowę śluz: Miłomłyn, Zielona, Ostróda i Mała Ruś;
- RPO Warmia i Mazury – 2.078,0 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach, z przeznaczeniem na projekt „Budowa i zakup specjalistycznych zestawów pływających w celu zapewnienia bezpieczeństwa nawigacyjnego na Wielkich Jeziorach Mazurskich, dzięki przystosowaniu oznakowania dla żeglugi całodobowej”, w tym na wykonanie kadłubów jednostek specjalistycznych (barka i pchacz), montaż nadbudówki na pchaczu, zakup wyposażenia siłowni i wyposażenia pokładowego, wyposażenia elektronicznego, malowanie jednostki i wyposażenie końcowe.

(dowód: akta kontroli str. 2477-2478; 4946-4949; 5324-5326; 5406; 5407-5408; 5409-5412)

Wykonanie w 2014 r. wydatków budżetu środków europejskich w części 41 – Środowisko według sprawozdania RB-28 UE wyniosło 3.689.674,3 tys. zł. W kwocie tej dotacje stanowiły 3.657.177,4 tys. zł, tj. 99,0% planu po zmianach.

Najwyższe kwoty zrealizowanych wydatków wystąpiły w następujących programach:

- PO LiŚ – 3.599.050,4 tys. zł, tj. 99,1% planu po zmianach, w tym na:
 - a) płatności przekazane przez IW beneficjentom projektów realizowanych w ramach PO LiŚ – 3.589.188,6 tys. zł, tj. 99,1% planu po zmianach;
 - b) „Zakupy sprzętu do szybkiej oceny ryzyka w przypadku wystąpienia poważnej awarii, organizacja systemu monitoringu dynamicznego przeciwdziałania poważnym awariom, w tym organizacja systemu i sieci teleinformatycznych” – 5.469,7 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach, m.in. na zakup mobilnego laboratorium do szybkiej oceny ryzyka oraz zestawów komputerowych stacjonarnych i laptopów wraz z oprogramowaniem;
 - c) „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 na obszarze Polski” – 2.346,6 tys. zł, tj. 98,4% planu po zmianach, m.in. na wynagrodzenia planistów, zakup materiałów biurowych, ekspertyzy;
- NMF i MF EOG 2009–2014. – 89.521,3 tys. zł, tj. 96,3% planu po zmianach, z tego:
 - NMF 2009–2014 – 49.280,9 tys. zł (100% planu po zmianach) oraz MF EOG 2009–2014 – 40.240,4 tys. zł (92,2% planu po zmianach); środki przeznaczono m.in. na:

- a) dotacje celowe na płatności przekazane przez NFOŚiGW, jako Operatora Programu, beneficjentom projektów realizowanych w ramach Programu PL04 (49.280,9 tys. zł);
- b) dotacje celowe na płatności przekazane przez NFOŚiGW, jako Operatora Programu, beneficjentom projektów realizowanych w ramach Programów PL02, PL03 i PL04 – 18.707,9 tys. zł, tj. 85,9% planu po zmianach;
- c) „*Wzmocnienie potencjału technicznego Inspekcji Ochrony Środowiska poprzez zakup urządzeń pomiarowych, wyposażenia laboratoryjnego i narzędzi informatycznych*” – 14.899,2 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach, m.in. na zakup analizatorów do pomiarów zanieczyszczeń gazowych i kalibratorów do wzorcowania analizatorów, automatycznych mierników pyłu zestawów pomiarowych parametrów meteorologicznych wraz z masztami;
- d) „*Różnorodność biologiczna i działania na rzecz ekosystemów – ogólnokrajowa kampania informacyjna podnosząca świadomości nt. różnorodności biologicznej*” – 1.997,1 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach, m.in. na opracowanie i wdrożenie programu motywacyjnego dla nauczycieli zachęcającego do prowadzenia działań edukacyjnych dotyczących różnorodności biologicznej, realizację emisji spotów.

Wydatki w 2014 r. na wynagrodzenia bezosobowe ze środków budżetu państwa na finansowanie i współfinansowanie programów UE w części 41 – Środowisko wyniosły 673,4 tys. zł i były niższe o 64,7 tys. zł (o 8,8%) od planu po zmianach. Niższe wykonanie wydatków bezosobowych, jak wyjaśniono, wynikało głównie z *długotrwałej procedury opracowania nowych koncepcji Systemu Kontroli i Informatycznego Systemu Wspomagania Kontroli, przesunięcia niektórych zadań na 2015 r. z powodu nie podpisania wszystkich zaplanowanych umów z ekspertami, poniesienia niższych kosztów zlecenia koordynacji prac nad przygotowaniem projektu planu zadań ochronnych oraz ekspertyz przyrodniczych oraz niższych kosztów umowy na odstrzał redukcyjny lisów na łęgowskich łąkach błotnych, zerwaniem umowy z wykonawcą projektu „Ochrona najcenniejszych muraw, torfowisk i zimowisk nietoperzy w opolskich obszarach Natura 2000”, z uwagi na niewykonanie map geobotanicznych.*

(dowód: akta kontroli str. 1328; 4946-4949; 5327-5330; 5406-5412)

W 2014 r. funkcjonowały 32 rachunki pomocnicze w zakresie budżetu środków europejskich prowadzonych przez jednostki podległe Ministrowi Środowiska, z tego: w części 22 – Gospodarka wodna 13 rachunków, a w części 41 – Środowisko 19 rachunków. Jednostki podległe Ministrowi Środowiska wykorzystwały w całości lub zwróciły niewykorzystane środki, zgodnie z § 14 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu³⁷. Salda końcowe na w/w rachunkach na koniec grudnia 2014 roku wyniosły 0 zł.

W 2014 r. kwota odsetek przekazanych przez IW na rachunek MŚ wyniosła 7.210,5 tys. zł, z tego 4.628,8 tys. zł stanowiły odsetki od środków pozostające na rachunkach bankowych, a 2.581,7 tys. zł to odsetki karne naliczone beneficjentom projektów w ramach Priorytetów I–V PO liŚ od zwrotów środków wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, z naruszeniem procedur obowiązujących dla PO liŚ.

(dowód: akta kontroli str. 2758; 5355-5364; 5365; 5366; 5367-5370; 5371-5373)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki (Minister Środowiska – dysponent części budżetowych) w przedstawionym powyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.3. Wydatki budżetu środków europejskich poniesione przez dysponenta III stopnia

W Ministerstwie Środowiska w części 22 – Gospodarka wodna w 2014 r. nie były planowane wydatki z budżetu środków europejskich.

W części 41 – Środowisko określony pierwotnie limit wydatków budżetu środków europejskich w kwocie 3.742,0 tys. zł, w trakcie roku został zmniejszony o 334,7 tys. zł

³⁷ Dz.U. z 2014 r. poz. 82 z późn. zm.

(zmniejszenie dotyczyło tylko wynagrodzeń osobowych) do kwoty 3.407,3 tys. zł. Planowane wydatki dotyczyły środków z MF EOG 2009–2014.

Analizie poddano ostatnie w 2014 r. trzy decyzje o zmianie (zmniejszeniu) planu o kwotę ogółem – 192,9 tys. zł, o które to zmiany wnioskował Departament Strategii i Komunikacji. Po otrzymaniu decyzji wprowadzono stosowne zmiany w planie finansowym dysponenta III stopnia. Nie stwierdzono nieprawidłowości. Zmniejszenia planu wydatków były efektem uzyskanych oszczędności w trakcie realizacji planowanych zadań, w tym głównie wypłaty dodatków zadaniowych (wraz z pochodnymi) dla członków zespołów projektowych oraz organizacji kampanii internetowo-prasowej.

W zakresie budżetu środków europejskich dysponent III stopnia nie korzystał ze środków pochodzących z rezerw celowych.

(dowód akta kontroli str.758-759; 4661-4664; 4673-4677; 4679-4680; 4682-4700)

Wydatki budżetu środków europejskich w części 41 w MŚ (dysponent III stopnia) w 2014 r. zrealizowane zostały w kwocie 3.364,8 tys. zł, co stanowiło 98,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2013 r. były one niższe o kwotę 888,1 tys. zł, tj. o 20,9%. Największe wydatki zrealizowano ze środków MF EOG 2009–2014 w kwocie 3.290,7 tys. zł (99,7% planu po zmianach) i związane one były z realizacją dwóch projektów: „Działania edukacyjne i promocyjne w zakresie efektywności energetycznej i wykorzystania źródeł energii, włączając ideę domów przyjaznych środowisku”(PL04) oraz „Różnorodność biologiczna i działania na rzecz ekosystemów – ogólnopolska kampania informacyjna podnosząca świadomość nt. różnorodności biologicznej” (PL02).

Analiza ³⁸ dwóch pozycji wydatków: w wysokości 881,9 tys. zł (w tym 749,6 tys. zł z budżetu środków europejskich) na realizację projektu PL02 i w wysokości 16,0 tys. zł (w tym 13,6 tys. zł z budżetu środków europejskich) na realizację projektu PL04, nie wykazała nieprawidłowości w ich wykorzystaniu.

(dowód: akta kontroli str. 241-250; 758-759;1725-1762, 4678; 4950-5112)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki (Minister Środowiska – dysponent III stopnia) dotyczącej realizacji wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

4. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Według danych ujętych w sprawozdaniu Rb-BZ1 z wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za 2014 r. poniesiono wydatki:

- w części 22 – Gospodarka wodna w kwocie 1.459.180,5 tys. zł, co stanowiło 99,1% planu po zmianach (1.472.567,5 tys. zł), z tego wydatki budżetu państwa w kwocie 927.630,1 tys. zł oraz wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 531.550,4 tys. zł;
- w części 41 – Środowisko w kwocie 4.252.063,7 tys. zł, co stanowiło 98,8% planu po zmianach, z tego wydatki budżetu państwa w kwocie 562.389,8 tys. zł oraz wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 3.689.673,9 tys. zł.

Największe kwoty wydatków w części 22 zrealizowano w 2014 r. w Funkcji 12 – Środowisko. Stanowiły one 97,6% wydatków ogółem poniesionych w części 22 i wyniosły: 1.424.537,5 tys. zł (99,1% planu po zmianach), z tego: 892.987,0 tys. zł z budżetu państwa (98,8% planu po zmianach) i 531.550,5 tys. zł z budżetu środków europejskich (99,6% planu po zmianach).

Najwyższą kwotę wydatków 1.424.537,5 tys. zł (99,1% planu po zmianach), w tym: 892.987,0 tys. zł z budżetu państwa (98,8% planu po zmianach) i 531.550,5 tys. zł ze

³⁸ Kwestionariusz WD, który obejmował badanie wydatków pod względem m.in.: zgodności z kategoriami wydatków wynikających z postanowień umowy o dofinansowaniu projektu, kwalifikowalność wydatku, zgodność z obowiązującymi przepisami prawa wspólnotowego oraz krajowego, w tym procedurami zamówień publicznych.

środków europejskich (99,6% planu po zmianach) poniesiono na zadanie 12.5. *Gospodarowanie zasobami wodnymi*. W ramach tego zadania wykorzystano na działania:

- 12.5.3.9. *Program wieloletni „Program dla Odry – 2006”* kwotę 789.644,9 tys. zł (99,2% planu po zmianach), w tym: 338.874,4 tys. zł z budżetu państwa (98,2% planu po zmianach) i 450.770,5 tys. zł ze środków europejskich (99,8% planu po zmianach);
- 12.5.3.4. *Usuwanie skutków powodzi i suszy* kwotę 53.443,2 tys. zł ze środków budżetu państwa (97,80% planu po zmianach);
- 12.5.2.1. *Utrzymanie wód i urządzeń wodnych wraz z infrastrukturą związaną z gospodarowaniem zasobami wodnymi* kwotę 247.801,2 tys. zł (99,6% planu po zmianach), z tego: 230.928,8 tys. zł z budżetu państwa (99,9% planu po zmianach) i 16.872,3 tys. zł ze środków europejskich (99,9% planu po zmianach);

Największe wydatki w części 41 zrealizowano w Funkcji 12 – Środowisko, w kwocie 4.085.415,1 tys. zł (98,8% planu po zmianach), co stanowiło 96,1% wydatków ogółem w części 41, z tego 396.843,8 tys. zł z budżetu państwa (97,4% planu po zmianach) i 3.688.571,3 tys. zł z budżetu środków europejskich (99,0% planu po zmianach). W tej części budżetu państwa realizowano zadanie 12.4. *Gospodarka odpadami*, na które wykorzystano 1.122.928,9 tys. zł, (99,5% planu po zmianach), z tego wydatki budżetu państwa w kwocie 6.367,4 tys. zł oraz wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 1.116.561,5 tys. zł. W ramach tego zadania wykorzystano na działania następujące kwoty:

- 12.4.2.1. *Gospodarowanie odpadami komunalnymi* kwotę 1.118.558,2 tys. zł (99,5% planu po zmianach), z tego wydatki budżetu państwa 1.996,7 tys. zł oraz wydatki budżetu środków europejskich 1.116.561,5 tys. zł;
- 12.7.3.2. *Pozostałe przedsięwzięcia w zakresie gospodarki wodno-ściekowej* kwotę 2.198.755,1,0 tys. zł (97,3% planu po zmianach), z tego: 63.697,8 tys. zł ze środków budżetu państwa (100,0% planu po zmianach) i 2.135.057,3 tys. zł z budżetu środków europejskich (99,1% planu po zmianach).

(dowód: akta kontroli str. 629-633, 711-731, 2597-2616, 2701-2716, 3190-3191)

W planie działalności Ministra Środowiska na 2014 r. określono pięć celów :

- 1) poprawa jakości wód i racjonalne gospodarowania wodami dla zaspakajania potrzeb ludności i gospodarki;
- 2) zwiększenie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego mieszkańców i ograniczenie negatywnych skutków susz;
- 3) zapewnienie zrównoważonego korzystania z zasobów środowiska;
- 4) ograniczenie wpływu zanieczyszczeń na środowisko;
- 5) prowadzenie racjonalnej i skutecznej polityki klimatycznej oraz adaptacja do zmian klimatu.

Dla osiągnięcia celu nr 1 zaplanowano m.in: wprowadzenie reformy gospodarki wodnej. Zadanie jest w trakcie realizacji: Rada Ministrów przyjęła założenia do projektu ustawy – Prawo wodne; opracowano projekt przedmiotowej ustawy, w tym przeprowadzono konsultacje społeczne oraz rozpoczęto konsultacje międzyresortowe. Opracowano w roku 2014 zgodnie z założeniami projekty planów zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszarów dorzeczy i regionów wodnych, tj. dla 3 dorzeczy oraz dla 9 regionów wodnych. Projekty te zostały podane do publicznej wiadomości w celu konsultacji społecznych. W planie działalności przyjęto wykonanie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu IV AKPOŚK. Zadanie nie zostało zrealizowane ze względu na opóźnienia we wprowadzeniu zmian do ustawy – Prawo wodne oraz aktów wykonawczych. W związku z tym zadanie zostało przesunięte na listę zadań rezerwowych zakwalifikowanych do dofinansowania ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na 2015 r. Ryzykiem mającym wpływ na nieosiągnięcie planowanej wartości miernika był brak zakończenia procesu weryfikacji planów aglomeracji przez wszystkich marszałków województw.

Dla osiągnięcia celu nr 2 zaplanowano m.in.: opracowanie w roku 2014 projektów planów zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszarów trzech dorzeczy i dziewięciu regionów wodnych: Zadanie zrealizowane zgodnie z planem: zadanie kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – w trakcie realizacji. Zakończono w ramach tego zadania projekt „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – etap I – Miasto Gdańsk” (osiągnięta wartość wskaźnika „Liczba osób objęta ochroną przeciwpowodziową” – 65.388 osób). W trakcie realizacji pozostaje projekt „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – etap I – Powiat Gdański”. Zaawansowanie finansowe i rzeczowe to około 47%. Osiągnięte wskaźniki: długość wybudowanych, wyremontowanych lub przebudowanych wałów przeciwpowodziowych – 1,75 km, liczba wybudowanych, wyremontowanych lub przebudowanych pozostałych obiektów ochrony przeciwpowodziowej – 1 szt.

Dla osiągnięcia celu nr 3 zaplanowano m.in. zwiększenie rozpoznania i zagospodarowania złóż kopalin objętych własnością górnictwa Skarbu Państwa. Opracowano projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw mający na celu zapewnienie niedyskryminującego dostępu do prowadzenia działalności związanej z poszukiwaniem, rozpoznawaniem i wydobywaniem kopalin w warunkach konkurencji, z zachowaniem pierwszeństwa dla najlepszych systemów wydobywania, dla wszystkich podmiotów posiadających niezbędne możliwości, na podstawie obiektywnych kryteriów, udostępnionych publicznie wszystkim zainteresowanym podmiotom. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw weszła w życie 01.01.2015 r. Prowadzono działania na forum UE mające na celu powstrzymanie negatywnych zmian legislacyjnych w zakresie wydobywania gazu z łupków. Ukazało się 8 ogłoszeń dotyczących postępowań w trybie "open door" dla obszarów: "Blok 107", "Kamienna Góra", "Bolesławiec", "Katowice-Muchowiec", "Bojszowy", "Tuchola", "Żory-Rybnik" i "Strzeżewo".

Dla osiągnięcia celu nr 4 zaplanowano m.in. nowelizację ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (prace legislacyjne zakończono w 2014 r.). Przeprowadzono ogólnopolską kampanię edukacyjną promującą właściwe postępowanie z odpadami, m.in. kampania w telewizji i Internecie; szkolenia dla gmin.

Dla osiągnięcia celu nr 5 zaplanowano m.in. zakończenie ośmiu projektów dotyczących redukcji emisji zanieczyszczeń do powietrza w przedsiębiorstwach w ramach PO LiŚ 2007–2013 (priorytet IV. Przedsięwzięcia dostosowujące przedsiębiorstwa do wymogów ochrony środowiska); wykonanie 16 wojewódzkich ocen stanu zanieczyszczenia powietrza w strefach, w tym obliczenie dla roku 2013 wskaźnika średniego narażenia dla pyłu drobnego PM_{2,5} w 12 aglomeracjach powyżej 250 tysięcy mieszkańców oraz 18 miastach powyżej 100 tysięcy mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 2625-2627, 2701-2716, 2756-2767, 5417-5469)

Ustalono
nieprawidłowości i
uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie rzeczowych efektów zrealizowanych zadań lub działań nie stwierdzono nieprawidłowości. NIK zwraca jednak uwagę, że w toku kontroli jednostek podległych i nadzorowanych stwierdzono, że nie wszystkie zadania planowane na 2014 r. zostały w pełni zrealizowane, a efekty rzeczowe osiągnięto częściowo. Należy zauważyć, że do dnia zakończenia kontroli nie zostało opracowane sprawozdanie z wykonania planu działalności, w związku z tym brak było informacji o osiągniętych wartościach mierników.

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

Opis stanu
faktycznego

Minister Środowiska określił w *Polityce rachunkowości* procedury kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych. Ustalono w nich sposób weryfikacji sprawozdań jednostkowych oraz zasady sporządzania łącznych sprawozdań z uwzględnieniem wzajemnych rozliczeń między jednostkami podległymi dysponentowi części.

(dowód: akta kontroli str. 4520)

Dane wykazane w rocznych/łącznych sprawozdaniach sporządzonych przez dysponenta części w części 22 – Gospodarka wodna i w części 41 – Środowisko:

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

a także

- roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2014 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb -N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

były zgodne z danymi ujętymi w sprawozdaniach dysponentów niższego stopnia.

(dowód: akta kontroli str. 2399-2554; 2479, 2540-2542)

Sprawozdania (po uwzględnieniu korekt) przedstawiały rzetelny i prawdziwy obraz zrealizowanych dochodów i wykonanych wydatków oraz stan należności i zobowiązań na koniec 2014 r.

Łączne sprawozdania budżetowe roczne i kwartalne w zakresie operacji finansowych na koniec IV kwartału były terminowo przekazywane odbiorcom sprawozdań, m.in. Ministerstwu Finansów i GUS.

(dowód: akta kontroli str. 3219-3282)

Badaniem objęto także prawidłowość jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2014 sporządzonych przez Ministerstwo Środowiska (dysponent III stopnia) w części 22 i 41. Bezpośrednio z systemu finansowo-księgowego generowane były sprawozdania Rb- 23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy i Rb-28 UE.

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³⁹ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁴⁰. Do okresów sprawozdawczych roku 2014 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁴¹.

(dowód: akta kontroli str. 739-745; 754-759; 1378; 1385; 4509-4519; 4523-4524)

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów i wydatków, a także należności i zobowiązań w 2014 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a wykazane w sprawozdaniach kwoty były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 739-745; 758-759; 1376-1377; 1392-1401; 4434-4485; 4492-4493; 4500-4519; 4531-4632)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej sporządzania sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych stwierdzono następujące nieprawidłowości.

1. Minister Środowiska dopiero w marcu 2015 r. (w trakcie kontroli NIK) zobowiązał Głównego Inspektora Ochrony Środowiska do ujęcia w księgach rachunkowych 2014 r. zobowiązań wymagalnych z tytułu nadpłat w opłacie za brak sieci zbierania pojazdów za

³⁹ Dz.U. z 2014 r. poz. 119, z późn. zm.

⁴⁰ Dz.U. z 2014 r., poz. 1773.

⁴¹ Dz.U. Nr. 298, poz. 1766.

2006 r. wraz z odsetkami od tych nadpłat w łącznej kwocie 15.843,2 tys. zł i w konsekwencji dokonania korekty rocznych sprawozdań Rb-28 i Rb-Z. Zobowiązania te nie były przez cały 2014 r. wykazywane w sprawozdaniach jednostkowych dysponenta III stopnia, a także co się z tym wiąże nie wykazywano ich w sprawozdaniach łącznych dysponenta części 41 – Środowisko. Dysponent części nie ujmował przedmiotowych zobowiązań w łącznych sprawozdaniach przez trzy kwartały 2014 r., pomimo że trzykrotnie (od kwietnia do listopada 2014 r.) występował do Ministra Finansów o uruchomienie środków z rezerwy celowej na „Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa” właśnie na uregulowanie przedmiotowych zobowiązań. W uzasadnieniach do tych wniosków Minister Środowiska jednoznacznie wskazywał, iż środki z budżetu państwa są niezbędne na pokrycie zobowiązań bezspornych i wymagalnych.

Zdaniem NIK, zarządzanie środkami budżetowymi wymaga pełnej wiedzy o zobowiązaniach, a wiedza ta powinna być czerpana z ksiąg rachunkowych, które powinny rzetelnie odzwierciedlać sytuację finansową. Niewykazanie zobowiązań z tytułu odsetek miało także wpływ na wartość informacyjną sprawozdania Rb-28. W tej sytuacji Minister Finansów realizując budżet państwa, nie miał wiedzy o konieczności zapewnienia odpowiednich środków finansowych na uregulowanie tych zobowiązań. Brak ujęcia zobowiązań z tego tytułu w ewidencji i sprawozdawczości budżetowej było niezgodne z zasadą jawności gospodarowania środkami publicznymi wynikającą z art. 34 ust 1 pkt. 3 ustawy o finansach publicznych.

Wprawdzie Minister Środowiska w listopadzie 2014 r. zobowiązał GIOŚ do złożenia korekty sprawozdania, który takiej korekty nie dokonał. Główny Inspektor Ochrony Środowiska poinformował, że zobowiązania z tytułu zwrotu nadpłat za brak sieci nie mogą być wykazywane jako zobowiązania wymagalne GIOŚ. Dysponent części 41 przyjął takie uzasadnienie jednostki podległej, co pozostawało w sprzeczności z działaniami Ministra Środowiska w zakresie pozyskania środków z rezerwy celowej na uregulowanie tych zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 3219-3280)

2. Dysponent III stopnia (MŚ) nie uzasadnił pisemnie, stosownie do § 11 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, korekty rocznego sprawozdania RBb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31.12.2014 r. części – 22 i części – 41. Korekta rocznego sprawozdania Rb-BZ1 została sporządzona dnia 06.02.2015 r. i tego dnia przekazana do dysponenta części 22 i części 41 bez uzasadnienia. Dyrektor Biura Finansowego MŚ wyjaśniła m.in. podała, że *„Przyczyny korekty materiału obejmującego wykonanie budżetu w układzie zadaniowym przekazane zostały do dysponenta I stopnia na roboczo. Korekty miały wpływ na wartości mierników, tj. ocenę skuteczności i efektywności mierników dla podzadania i działań. Biorąc pod uwagę powyższe skorygowano także formularz opisowy do sprawozdania.”*

(akta kontroli str. 365-408, 4531-4643)

NIK zwraca uwagę, że w procedurach kontroli zarządczej MŚ (dysponent III stopnia), w tym w dokumentacji opisującej zasady (politykę) rachunkowości nie opisano sposobu przekazywania do dysponenta wyższego stopnia sprawozdań Rb-23, Rb-27, Rb-28 za pośrednictwem Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa (TREZOR), a sprawozdań Rb-70, Rb-N, Rb-Z na elektroniczną skrzynkę podawczą, o której mowa w ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne⁴². Nie zawarto także w przedmiotowym dokumencie informacji o podpisie systemowym ePUAP.

Dyrektor Generalny MŚ poinformowała, że *„zasady sporządzania oraz przekazywania sprawozdań określone zostały w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz rozporządzeniu Ministra Finansów*

⁴² Dz.U. z 2014 r., poz. 1114.

z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych. Ministerstwo Środowiska jako jednostka budżetowa, zobowiązane jest do stosowania zapisów określonych ww. aktami prawnymi, w tym dotyczących zasad przekazywania sprawozdań do dysponenta pierwszego stopnia, metod i terminu ich dostarczenia oraz osób upoważnionych do ich podpisywania.

Biorąc powyższe pod uwagę, w obowiązującej Polityce rachunkowości oraz procedurach kontroli finansowej jak i procedurach kontroli zarządczej odstąpiono od powielania zapisów, których regulacja została zawarta w przywołanych rozporządzeniach wykonawczych”.

(dowód: akta kontroli str. 4520-4522)

6. Działania podejmowane przez Ministra Środowiska (dysponenta części budżetowych) w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu faktycznego

W 2014 r. Minister Środowiska wykonywał obowiązek nadzoru i kontroli wynikający z art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, m.in. poprzez:

- przeprowadzenie 20 kontroli, którymi objęto m.in. trzy instytuty badawcze, pięć parków narodowych, dwa regionalne zarządy gospodarki wodnej. Ponadto, w komórkach organizacyjnych Ministerstwa przeprowadzono pięć kontroli doraźnych. Zakres przeprowadzonych kontroli dotyczył m.in. działalności finansowej; organizacji pracy i zarządzania; polityki kadrowej; prawidłowości wykorzystania dotacji celowych; gospodarowania mieniem skarbu państwa; zasadności i prawidłowości przeprowadzenia przetargu nieograniczonego; wyjazdów zagranicznych pracowników Ministerstwa Środowiska, ekspertów zewnętrznych i pracowników jednostek podległych Ministrowi Środowiska,
- realizację ośmiu zadań audytowych, które obejmowały m.in.: ocenę realizacji nadzoru nad jednostkami podległymi i nadzorowanymi; realizację zadań w Ministerstwie Środowiska w zakresie postępowania administracyjnego i postępowania przed NSA i WSA; zasadności ponoszenia kosztów uczestnictwa Polski w organizacjach międzynarodowych w kontekście uzyskania oszczędności budżetowych; ocenę realizacji zadań związanych z rozporządzaniem informacją geologiczną; ocenę realizacji zadań w zakresie poszukiwania i zagospodarowania węglowodorów.

W 2014 r. nie przeprowadzano kontroli i nie realizowano zadań audytorskich związanych z planowaniem i realizacją dochodów budżetowych, w tym w zakresie skuteczności podejmowanych działań windykacyjnych należności.

(dowód: akta kontroli str. 551-567, 588-589, 1004-1009, 2630-2651, 5761-5796)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

Minister Środowiska dopiero w lutym 2015 r. podjął działania zmierzające do wyegzekwowania od nadzorowanych przez niego fundacji działających w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej obowiązku przedłożenia sprawozdania z działalności, o którym mowa w art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach⁴³. Minister Środowiska nadzoruje, według stanu na 31 grudnia 2014 r., 617 fundacji, spośród których tylko ok. 50% w wymaganym terminie składa sprawozdania finansowe.

Sprawozdania z działalności za 2011 rok przysłały 282 fundacje z 447 zobowiązanych do złożenia (63%). Za rok 2012 – 312 fundacje z 473 zobowiązanych do złożenia (65,9%) a za rok 2013 – 253 fundacje (stan na 25 lutego 2015 r.) z 540 zobowiązanych do złożenia (46,8%).

Departament Ekonomiczny, działając w imieniu Ministra Środowiska, dopiero w okresie od 2 lutego do 25 lutego 2015 r. wystosował 143 pisma wzywające do złożenia sprawozdań z działalności Fundacji w roku 2013.

Dyrektor Departamentu Ekonomicznego podała m.in., iż wysłanie pism wzywających fundacje do złożenia zaległych sprawozdań poprzedzane jest zawsze wnikliwą analizą otrzymanych sprawozdań. Ponadto, pobierany jest aktualny odpis KRS fundacji w celu

⁴³ Dz.U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 z późn. zm.

sprawdzenia, czy nie uległ zmianie adres, czy fundacja nadal jest pod nadzorem Ministra Środowiska, czy nie została zlikwidowana. Z uwagi na liczbę nadzorowanych fundacji jest to proces, który wymaga czasu, tym bardziej, że odpowiedzialny za to zadanie pracownik, oprócz spraw związanych z nadzorem nad fundacjami wykonuje też inne zadania przez nią zlecone. Dyrektor DE wskazała także, że w obowiązujących przepisach prawnych nie ma sankcji za niedotrzymanie tego terminu. Minister Środowiska nie ma narzędzi i nie może wszcząć z tego powodu postępowania w celu ukarania fundacji (grzywna).

Zdaniem Dyrektora DE zgodnie z przepisami ustawy kontrola ministra polega na badaniu sprawozdań, które fundacja zobowiązana jest przysyłać corocznie do ministra (art. 12 ust. 2 ustawy o fundacjach). Środki nadzorcze Ministra to wniosek do sądu o zbadanie zgodności działania fundacji z prawem, statutem oraz celem w jakim fundacja została założona. Przedstawiając fakty leżące u podstaw wątpliwości co do tej zgodności może także, złożyć wniosek do sądu o uchylenie uchwał zarządu fundacji i wstrzymania ich wykonania, wyznaczyć odpowiedni termin do usunięcia uchybień w działalności zarządu, żądać dokonania w wyznaczonym terminie zmiany zarządu fundacji, po bezskutecznym upływie powyższego terminu albo w razie dalszego uporczywego działania zarządu fundacji w sposób niezgodny z prawem, statutem lub celem fundacji, minister może wystąpić do sądu o zastosowanie dalszych, ostrzejszych środków (zawieszenie zarządu i wyznaczenie zarządcy przymusowego). Fundacje nie przekazujące sprawozdań ze swojej działalności to, zdaniem Dyrektora DE, w większości fundacje nie działające. Takie fundacje istnieją jedynie w rejestrze, najprawdopodobniej ich organy zaprzestały działalności nie przeprowadzając procesu likwidacji.

Ponadto, po kontroli wykonania w 2013 r. budżetu państwa w części 22-Gospodarka wodna i części 41-Środowisko, NIK wносиła do Ministra Środowiska o podjęcie, w porozumieniu z NFOŚiGW oraz GIOŚ, skutecznych działań w celu ustalenia procedury zwrotu nadpłat (wraz z odsetkami) wynikających z rozliczeń opłat za brak sieci. NIK zwraca uwagę, że jakkolwiek Minister Środowiska podejmował działania w celu pozyskania z rezerwy celowej środków na uregulowanie przedmiotowych zobowiązań, to jednak nie przyniosły one oczekiwanych rezultatów. Zobowiązania pozostają w dalszym ciągu nieuregulowane i według stanu na 31 marca 2015 r. kwota tych zobowiązań wynosiła już 16.084,5 tys. zł i każdego dnia kwota ta z tytułu odsetek wzrasta o 3,5 tys. zł.

Opisane w niniejszym wystąpieniu nieprawidłowości, jak również nieprawidłowości stwierdzone w jednostkach podległych i nadzorowanych przez Ministra Środowiska wskazują, w ocenie NIK, na nie w pełni skuteczne funkcjonowanie mechanizmów kontroli zarządczej.

(dowód: akta kontroli str. 2700-2985)

7. Wydatki poniesione w wybranych najważniejszych obszarach działalności w części 22 – Gospodarka wodna i w części 41 – Środowisko

Opis stanu faktycznego

Cele, zadania i mierniki dotyczące zadań Ministra Środowiska zostały określone m.in w następujących dokumentach:

- *Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.* (BEiŚ), przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 15 kwietnia 2014 r.⁴⁴;
- *Krajowy plan gospodarki odpadami 2014* (Kpgo) przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 24 grudnia 2010 r.⁴⁵;
- *Krajowy program zapobiegania powstawaniu odpadów*, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 26 czerwca 2014 r.;
- *Krajowy program oczyszczania ścieków komunalnych*;

⁴⁴ M.P. z 2014 r., poz. 469.

⁴⁵ M.P. Nr 101, poz. 1183.

- Plan Działalności Ministra Środowiska (PDMS) oraz Jednostkowy Plan Działań Departamentu Gospodarki Opadami.

W październiku 2014 r. Minister Środowiska zatwierdził dokument pn. *Koordinacja działań resortowych, ze szczególnym uwzględnieniem kontroli zarządczej*, w którym m.in. stwierdzono, że ze względu na brak rejestru obowiązujących dokumentów o charakterze strategicznym (zarówno tworzonych w resorcie, jak i przygotowywanych przez inne resorty) cele są rozproszone, nie ma przełożenia celów na działania. W związku z tym, jak wskazano w przywołanym wyżej dokumencie, celem podejmowanych działań jest uporządkowanie dokumentów strategicznych w resorcie, uchylenie nieobowiązujących dokumentów, wdrożenie strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko oraz innych obowiązujących dokumentów strategicznych, a także przygotowanie planów wdrażania spójnych z Planem Działania Ministra Środowiska.

Odpowiedzialnym za koordynację działań w powyższym zakresie ustanowiony został Departament Strategii i Komunikacji w MŚ.

W latach 2010–2014 na realizację zadań poniesiono wydatki:

- w części 22 – Gospodarka wodna – 4.936.844,3 tys. zł, z tego z budżetu państwa 3.881.338,4 tys. zł oraz z budżetu środków europejskich 1.005.505,9 tys. zł. Od 2010 r. wydatki z budżetu państwa systematycznie wzrastały – w 2014 r. były wyższe o 55,5% od wydatków poniesionych w 2010 r. (596.627,0 tys. zł). Wydatki majątkowe w latach 2010–2014 wyniosły 1.302.538,2 tys. zł. Wzrastały również wydatki finansowane z budżetu środków europejskich. Największy wzrost tych wydatków nastąpił w 2014 r. – w porównaniu do 2013 r. wzrosły one o 84,9%.
- w części 41 – Środowisko – 15.980.903,1 tys. zł, z tego z budżetu państwa 2.656.224,7 tys. zł oraz z budżetu środków europejskich 13.324.678,4 tys. zł. Z budżetu państwa największe wydatki (595.408,4 tys. zł) poniesiono w 2011 r. Natomiast z budżetu środków europejskich najwięcej wydatkowano (3.689.673,9 tys. zł) w 2014 r.

W części 22 środki wykorzystano m.in. na następujące inwestycje gospodarki wodnej:

- budowa Zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny – według stanu na koniec 2014 r. trwała 16 lat. Pierwotny koszt realizacji zbiornika Racibórz został określony, decyzją Ministra Środowiska w listopadzie 1999 r., na kwotę 516.509,0 tys. zł. Natomiast po etapie wyboru wykonawcy robót i inżyniera kontraktu wynosi 1.269.580,0 tys. zł. Pierwszy termin zakończenia realizacji projektu określono na rok 2011 r., obecnie na 2017 r. Na koniec 2014 r. wydatkowano środki w kwocie 462.441,6 tys. zł, a stopień zaawansowania rzeczowego robót budowlanych wynosił 13,6%. Powody wydłużenia terminów zakończenia realizacji projektu to m.in.: brak do 2007 r. wystarczających środków na realizację zbiornika; brak zgody mieszkańców wsi Nieboczowy i Ligota Tworowska na zmianę miejsca zamieszkania; konieczność przeprowadzenia inwentaryzacji przyrodniczej od Polderu Buków do wschodnich granic miasta Wrocławia (zmiana przepisów w zakresie oceny oddziaływania inwestycji na środowisko); brak dysponowania przez Inwestora terenem na cele budowlane, opóźnienie w dokonaniu zmian w przepisach ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowywania inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych⁴⁶; niewywiązywanie się Konsorcjum Firm: CES, Ekosystem i Rogal Haskoning z obowiązków określonych w umowie w sprawie świadczenia usług konsultingowych; opóźnienie w uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (26 listopada 2012 r.); potrzeba uszczegółowienia rozwiązań projektowych;
- budowa stopnia wodnego Malczyce trwa od 1997 r., tj. 18 lat. Pierwotny koszt został określony w umowie z wykonawcą na 263.222,0 tys. zł i terminem zakończenia na rok 2001. Wydłużenie terminu realizacji wynikało z niedostatecznego poziomu finansowania w poszczególnych latach. Terminy zakończenia zadania inwestycyjnego przesuwano sukcesywnie na lata: 2009, 2011, 2015, a obecnie jest to rok 2018. Jednym z głównych

⁴⁶ Dz.U. z 2010, Nr 143, poz. 963 z późn. zm.

powodów przesunięcia terminu na rok 2018 były wymogi Decyzji Środowiskowej z dnia 22 stycznia 2009 r. wydanej przez Burmistrza Miasta Wołów, która rozszerzyła zakres rzeczowy działań niezbędnych do podjęcia przez Inwestora. Istotnym powodem są również doświadczenia z powodzi z roku 2010, w następstwie których podjęto decyzję o konieczności dostosowania przepustowości stopnia Malczyce do przepustowości aktualnie modernizowanego Wrocławskiego Węzła Wodnego. W listopadzie 2014 r. Prezes KZGW zatwierdził zbiorcze zestawienie kosztów na poziomie cen roku 2014 na kwotę 1.414.500,0 tys. zł, co oznacza ponad pięciokrotny wzrost w stosunku do planowanego kosztu inwestycji z roku 1997. Zaawansowanie finansowe inwestycji na koniec 2014 r. wynosiło 53%, a rzeczowe – 51%.

Minister wyjaśnił, że opóźnienia w realizacji przedmiotowego projektu wynikają z braku wystarczających środków przeznaczonych na jego finansowanie. W związku z tym podjęto działania na rzecz zmiany montażu finansowego dla tego zadania, polegające na przeniesieniu środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (ponad 300 mln zł) w ramach programu priorytetowego „Budowa, przebudowa i odbudowa obiektów hydrotechnicznych”. Powyższa kwota, pierwotnie przeznaczona na dofinansowanie budowy zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny, miałaby zostać przeniesiona na budowę Stopnia Wodnego Malczyce. Przeniesienie powyższych środków jest rekomendowane zarówno przez Ministra Środowiska jak i Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej;

- budowa zbiornika wodnego Świnna Poręba trwa od 1986 r., tj. 29 lat. Nakłady na inwestycję w poszczególnych latach były niższe od założonych w ustawie – przykładowo w latach 2006-2010 finansowanie przedsięwzięcia wyniosło 717.200 tys. zł, zamiast planowanych 1.275.800 tys. zł (poziom cen z lat realizacji). Ustawa o realizacji zbiornika wodnego Świnna Poręba była dwukrotnie zmieniana, a termin zakończenia inwestycji przesuwano na 2013 r., a następnie na 2015 r. W roku 2013 nie wykorzystano środków w wysokości 42.000,0 tys. zł, a w roku 2014 – 31.100,0 tys. zł (na poziomie cen 2013 r.). Niepełne wykorzystanie środków spowodowane było niedotrzymywaniem terminów wykonania niektórych dokumentacji i robót oraz wydłużonym czasem pozyskiwania decyzji administracyjnych. Zgodnie z ustawą z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006–2013”⁴⁷ przewidywany koszt realizacji całego przedsięwzięcia wyniesie 2.207.700,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2558-2596; 2717-2769; 3241-3246, 5413-5419; 5659-5663; 5704-5705; 5740-5743; 5756-5760; 5802-5820; 5835-5968)

IV. Wnioski

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 Kontroli⁴⁸, wnosi o:

- 1) zaprzestanie finansowania projektu GreenEvo ze środków przeznaczonych na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, ujętych w rezerwie celowej poz. 59;
- 2) zaprzestanie wykorzystywania środków ujętych w rezerwie celowej poz. 59 do finansowania składek do organizacji międzynarodowych;
- 3) podjęcie działań w celu racjonalnego wydatkowania środków publicznych i rzetelnego ich dokumentowania;
- 4) wyeliminowanie praktyki stosowania umów cywilno-prawnych z osobami świadczącymi pracę w Ministerstwie Środowiska zamiast zawierania z nimi umów o pracę;

⁴⁷ Dz.U. z 2013 r., poz. 1653.

⁴⁸ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 z późn. zm.

- 5) zawieranie umów dotacji przed rozpoczęciem realizacji zadań;
- 6) doprowadzenie do przejrzystości finansowania zadań z zakresu monitoringu lasu;
- 7) regulowanie wszelkich płatności w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Ponadto NIK podtrzymuje wnioski dotyczące:

- podjęcia skutecznych działań w celu ustalenia procedury zwrotu nadpłat (wraz z odsetkami) wynikających z rozliczeń opłat za brak sieci;
- zapewnienia skutecznego i efektywnego funkcjonowania kontroli zarządczej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 27 kwietnia 2015 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, w powyższym tekście wystąpienia pokontrolnego dokonano sprostowania oczywistych omyłek pisarskich / rachunkowych poprzez:

- 1) zastąpienie użytego na str. 10 tekstu: „W grudniu 2014 r. Minister Środowiska dokonał blokady wydatków w kwocie 496,1 tys. zł, w tym 321,3 tys. zł związanych z realizowanym przez Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska projektem Wsparcie na działania sieci organów środowiskowych i instytucji zarządzających funduszami unijnymi „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju w 2014 r.”. Przyczyną blokady była m.in. konieczność przesunięcia na 2015 r. wykonania zakresu rzeczowego tego projektu.” tekstem: W grudniu 2014 r. Minister Środowiska dokonał blokady wydatków w kwocie 496,1 tys. zł, w tym 321,3 tys. zł związanych z realizowanym przez Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska projektem Wsparcie na działania sieci organów środowiskowych i instytucji zarządzających funduszami unijnymi „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju w 2014 r.”. Przyczyną blokady było mniejsze od przewidywanego zapotrzebowanie na

sfinansowanie opracowania ekspertyz tematycznych, organizacji spotkań grup roboczych sieci „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju” oraz delegacji służbowych”;

- 2) zastąpienie użytego na str. 24 (akapit ostatni) kwoty „12.700 tys. zł” kwotą „12.000 tys. zł”;
- 3) zastąpienie użytego na str. 30 (wiersz 10-ty i dalsze) tekstu: „Wydatki w 2014 r. na wynagrodzenia bezosobowe ze środków budżetu europejskiego w części 41 – Środowisko wyniosły 673,4 tys. zł i były niższe o 64,7 tys. zł (o 8,8%) od planu po zmianach” tekstem: „Wydatki w 2014 r. na wynagrodzenia bezosobowe ze środków budżetu państwa na finansowanie i współfinansowanie programów UE w części 41 – Środowisko wyniosły 673,4 tys. zł i były niższe o 64,7 tys. zł (o 8,8%) od planu po zmianach”;
- 4) usunięcie użytego na str. 31 tekstu: „W Ministerstwie Środowiska (dysponent III stopnia) zaplanowano w 2014 r. wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w ramach realizowanego z PO PT 2007–2013 projektu KZGW pn. „Opracowanie czwartej aktualizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych”, w kwocie 158,0 tys. zł (w tym budżet środków europejskich 134 tys. zł), które nie zostały wykorzystane przez KZGW. Jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Ekonomicznego MŚ przyczyną było niezakończenie procesu legislacyjnego dotyczącego wprowadzenia zmian w przepisach ustawy – Prawo wodne oraz wydania na ich podstawie rozporządzeń wykonawczych”, w związku z tym nie podpisano umowy na dofinansowanie projektu” oraz wstawienie na końcu str. 9, po zapisie „(dowód: akta kontroli str. 1327; 1967-1968; 2475-2476; 5294-5330)” tekstu: „W Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej zaplanowano w 2014 r. wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w ramach realizowanego z PO PT 2007-2013 projektu pn. „Opracowanie czwartej aktualizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych”, w kwocie 158,0 tys. zł (w tym z budżetu środków europejskich 134,0 tys. zł), które nie zostały przez KZGW wykorzystane. Jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Ekonomicznego MŚ, przyczyną było niezakończenie procesu legislacyjnego dotyczącego wprowadzenia zmian w przepisach ustawy – Prawo wodne oraz wydania na ich podstawie rozporządzeń wykonawczych, w związku z tym nie podpisano umowy na dofinansowanie projektu.”.