



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

Tekst jednolity*

KSI.410.001.01.2016
P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

* Uwzględniono zmiany wprowadzone Uchwałą Kolegium NIK z dnia 25 maja 2016 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/16/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 22 – Gospodarka Wodna i w części 41 – Środowisko
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	1. Władysława Siekierska-Szarejko, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 96888 z dnia 8 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Dariusz Łyszkiewicz, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 96889 z dnia 8 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str.3-4) 3. Tomasz Małysz, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 96890 z dnia 8 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str.5-6) 4. Jacek Szymański, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 96899 z dnia 3 lutego 2016 r. (dowód: akta kontroli str.559-560)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Środowiska, ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa (zwane dalej „MŚ”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Szyszko, Minister Środowiska od 16 listopada 2015 r. ¹ (dowód: akta kontroli str. 2891)

II. Wprowadzenie

Minister Środowiska kieruje działami administracji rządowej gospodarka wodna i środowisko.

W ramach części 22 – Gospodarka wodna finansowano zadania m.in. z zakresu kształtowania, ochrony i racjonalnego wykorzystania zasobów wodnych; utrzymania śródlądowych wód powierzchniowych, stanowiących własność Skarbu Państwa wraz z infrastrukturą techniczną obejmującą budowle oraz urządzenia wodne; ochrony przeciwpowodziowej, w tym budowy modernizacji oraz utrzymania urządzeń wodnych zabezpieczających przed powodzią oraz koordynacji przedsięwzięć służących osłonie i ochronie przeciwpowodziowej, funkcjonowania państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej i państwowej służby hydrogeologicznej.

W ramach części 41 – Środowisko finansowano zadania m.in. z zakresu ochrony i kształtowania środowiska oraz racjonalnego wykorzystywania zasobów przyrody, w tym w parkach narodowych i krajobrazowych, rezerwach przyrody; geologii; gospodarki zasobami naturalnymi; kontroli przestrzegania wymagań ochrony środowiska i badania stanu środowiska, ochrony lasów i gruntów leśnych, organizmów genetycznie zmodyfikowanych.

¹ W okresie od 27 listopada 2013 r. do 16 listopada 2015 r. funkcję Ministra Środowiska pełnił Maciej Grabowski.

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych w części 22 – Gospodarka wodna² oraz wykonanie dochodów budżetowych w części 41 – Środowisko,
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w ramach wskazanych wyżej części budżetu państwa, w tym efekty rzeczowe uzyskane w wyniku realizacji wydatków,
- prawidłowość sporządzenia (w zakresie części 22 i części 41) rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2015 oraz sprawozdań za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych,
- realizację wniosków pokontrolnych NIK sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej,
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (dalej *ufp*).

Zrealizowane w 2015 r. w części 22 – Gospodarka wodna dochody wyniosły łącznie 38.967,8 tys. zł, w tym 885,9 tys. zł stanowiły dochody zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę.

Zrealizowane w 2015 r. w części 41 – Środowisko dochody wyniosły łącznie 2.026.673,5 tys. zł, w tym 1.526.747,2 tys. zł stanowiły dochody zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę.

W 2015 r. w części 22 – Gospodarka wodna zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 939.100,2 tys. zł, w tym 40.061,1 tys. zł stanowiły wydatki zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę.

W 2015 r. w części 41 – Środowisko zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 585.898,0 tys. zł, w tym 128.282,9 tys. zł stanowiły wydatki zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę.

Ponadto, z budżetu środków europejskich wydatkowano w części 22 – Gospodarka wodna kwotę 460.931,7 tys. zł (kontrolowana jednostka w części 22 nie realizowała wydatków ze środków unijnych). Natomiast w części 41 – Środowisko kwotę 3.975.062,7 tys. zł, w tym 5,5 tys. zł w ramach kontrolowanej jednostki.

III. Ocena kontrolowanej działalności⁴

Ocena

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w Ministerstwie Środowiska wykonanie budżetu państwa w 2015 r. było zgodne z prognozą dochodów przyjętą w *ustawie budżetowej na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r.*⁵ (zwanej dalej „ustawą budżetową”). Jednostki nadzorowane przez Ministra Środowiska, w szczególności Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska⁶ i Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej⁷

² Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., kontrola dochodów budżetowych w tej części została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

³ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. 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.

⁵ Dz.U. poz. 153 ze zm.

⁶ Wraz z regionalnymi dyrekcjami ochrony środowiska.

⁷ Wraz z regionalnymi zarządami 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: gospodarka wodna i środowisko, a ustalone mechanizmy kontroli zarządczej nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia opóźnień w realizacji zadań.

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 odchyśleń od stanu pożądanego. Należy zauważyć, że od kilku lat notowany jest ciągły wzrost kwoty zaległości w dochodach należnych budżetowi państwa. Oznacza to, że podejmowane od kilku lat działania Ministra Środowiska w celu egzekwowania tych dochodów, jak również dyscyplinujące podległe jednostki w tym zakresie, nie były wystarczająco skuteczne.

W ocenie NIK na szczególną uwagę zasługuje fakt bardzo niskiego (49,3%) wykorzystania możliwych do uzyskania środków z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), poprzez rezerwę celową budżetu państwa poz. 59⁸, na finansowanie zadań z zakresu gospodarki wodnej w sytuacji sygnalizowanego od lat niedoboru środków na finansowanie zadań związanych z utrzymaniem wód i infrastruktury hydrotechnicznej.

W 2015 r. ze środków rezerwy celowej poz. 59 finansowane były wydatki na realizację projektu GreenEvo⁹ i opłacenie składek do organizacji międzynarodowych w łącznej wysokości 41.963,7 tys. zł. Wydatki te nie były zgodne z celem utworzenia tej rezerwy. Na skutek braku innego źródła finansowania projekt GreenEvo z końcem 2015 r. decyzją Ministra Środowiska został zamknięty. Natomiast finansowanie z tego źródła składek do organizacji międzynarodowych w ocenie NIK nie jest działaniem prawidłowym. Należy jednak zauważyć, że wobec niezapewnienia przez Ministra Finansów środków na ten cel w budżecie państwa (poza rezerwą celową poz. 59) nie do zaakceptowania byłaby sytuacja prowadząca do nieuregulowania zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej z tytułu członkostwa w organizacjach międzynarodowych.

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:

⁸ Rezerwa celowa poz. 59 – dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

⁹ Projekt GreenEvo – Akcelerator Zielonych Technologii GreenEvo to program Ministerstwa Środowiska, podstawowym jego celem jest wspieranie aktywności międzynarodowej firm – uczestników i eksportu polskich technologii.

- roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2015 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.

Ustalona procedura opracowywania sprawozdań zapewniała ich właściwe sporządzenie.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

1.1. Dochody budżetowe – dysponent części budżetowych

Opis stanu
faktycznego

W Ministerstwie Środowiska prognozowana do uzyskania w 2015 r. kwota dochodów została określona w ustawie budżetowej: w części 22 – Gospodarka wodna na 35.799,0 tys. zł, a w części 41 – Środowisko na 2.089.099,0 tys. zł. Zaplanowane pierwotnie w ustawie budżetowej dochody zostały w wyniku nowelizacji tej ustawy¹⁰ zwiększone odpowiednio: w części 22 o 2.708,0 tys. zł (7,6%) do kwoty 38.507,0 tys. zł, a w części 41 o 101.836,0 tys. zł (o 4,9%) do kwoty 2.190.935,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 335, 2272-2274)

Zrealizowane w części 22 dochody wyniosły łącznie 38.967,8 tys. zł, co stanowiło 108,9% kwoty pierwotnie planowanej i 101,2% planu po zmianach. W porównaniu do 2014 r. uzyskane w 2015 r. dochody były niższe o 7.197,7 tys. zł (tj. o 15,6%). W 2015 r. nie planowano i nie uzyskano dochodów klasyfikowanych w latach poprzednich w rozdziale 71094 – *Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były realizowane przez gospodarstwa pomocnicze*. Uzyskano dochody klasyfikowane w następujących działach:

- 710 – *Działalność usługowa* 38.107,9 tys. zł, co stanowiło 101,2% planu po zmianach, 106,4% planu pierwotnego oraz 93,7% dochodów uzyskanych w 2014 r. Najwyższe dochody uzyskano w rozdziale 71018 – *Regionalne zarządy gospodarki wodnej* w kwocie 37.626,4 tys. zł, co stanowiło 106,4% kwoty pierwotnie planowanej, 101,1% planu po zmianach oraz 212,3% kwoty dochodów uzyskanych w tym rozdziale w 2014 r.;
- 750 – *Administracja publiczna* 859,9 tys. zł, co stanowiło 100,1% planu po zmianach (pierwotnie dochodów w tym dziale nie planowano) oraz 15,6% kwoty dochodów uzyskanych w 2014 r.

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 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.

(dowód: akta kontroli str. 168-170, 2265-2266, 2272)

¹⁰ Ustawa z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015 (Dz.U. poz. 2195).

Zrealizowane w części 41 dochody wyniosły łącznie 2.026.673,5 tys. zł, co stanowiło 97,0% kwoty pierwotnie planowanej i 92,5% planu po zmianach. W porównaniu do 2014 r. uzyskane w 2015 r. dochody były wyższe o 158.347,4 tys. zł, tj. o 8,5%.

(dowód: akta kontroli str. 172-176, 2267-2274, 2892-2893)

Na koniec 2015 r., w części 22, wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 11.069,3 tys. zł, w tym zaległości netto 11.067,9 tys. zł. W porównaniu do 2014 r. należności pozostałe do zapłaty, w tym zaległości były wyższe o 2.783,2 tys. zł (tj. o 33,6%). Nie wystąpiły należności, które uległy przedawnieniu.

Zaległości we wpływach dochodów budżetowych wystąpiły w jednostkach podległych Ministrowi Środowiska, tj. regionalnych zarządach gospodarki wodnej (rzgw) – rozdział 71018. Największe kwoty należności dotyczyły nieuregulowanych płatności na rzecz rzgw, z tytułu m.in.: kar umownych za niedotrzymanie przez wykonawców terminów realizacji umów; opłat za dzierżawę gruntów, budowli wodnych, obwodów rybackich.

Na koniec 2015 r., w części 41, stan należności pozostałych do zapłaty wyniósł 3.782,8 tys. zł, w tym zaległości 3.331,0 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 2014 r. kwota należności pozostałych do zapłaty była niższa o 1.772,2 tys. zł (o 31,9%), a kwota zaległości była niższa o 2.056,4 tys. zł (o 38,2%). Nie wystąpiły należności, które uległy przedawnieniu.

Jakkolwiek kwota zaległości w części 41 była niższa w porównaniu do 2014 r., to w rozdziałach: 90022 – *Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska*¹¹ i 90023 – *Regionalne dyrekcje ochrony środowiska*¹² nastąpił znaczny wzrost zaległości. Spowodowane to było nieuregulowaniem płatności, m.in. z tytułu czynszu dzierżawnego, należnego zwrotu kosztów zastępstwa procesowego, a także kar umownych za nieterminowe lub nienależyte wykonanie przedmiotu umów.

W Departamencie Ekonomicznym Ministerstwa Środowiska (DE) w ramach sprawowanego nadzoru na bieżąco monitorowano poziom należności i zaległości wykazywanych przez jednostki podległe, które zobowiązane były do przedkładania pisemnych wyjaśnień w zakresie rodzaju i częstotliwości podejmowanych działań, zmierzających do skutecznej egzekucji zaległości. Przeprowadzano również kwartalne analizy struktury zaległości wykazywanych przez podległe jednostki, w tym analizę przyrostu nowopowstałych zaległości, identyfikowano tytuły dochodów, w zakresie których poziom zaległości był najwyższy, jak również zaległości, które były najtrudniej i najdłużej egzekwowane. Zbiorcza analiza struktury zaległości była następnie przekazywana do Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego, do wykorzystania w trakcie kontroli w jednostkach podległych.

W 2015 r. Minister Środowiska na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 5 *ustawy o finansach publicznych*, dokonał umorzenia należności w kwocie 444,9 tys. zł z tytułu użytkowania górniczego i korzystania z informacji geologicznej. Badanie dokumentacji dotyczącej tego umorzenia nie wykazało nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 2444-2445, 2453-2473, 2892-2893)

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 zaległości – szczególnie w jednostkach podległych (rzgw, GDOŚ i rdoś) – oznacza, że podejmowane od kilku lat działania dyscyplinujące nie były wystarczające.

¹¹ GDOŚ.

¹² rdoś

1.2. Dochody budżetowe – dysponent III stopnia

Opis stanu
faktycznego

Plan dochodów na 2015 r. w Ministerstwie Środowiska w części 22 – Gospodarka wodna ustalono na kwotę 859,0 tys. zł, w ciągu roku plan nie był zmieniany.

Zrealizowane dochody (zgodnie z planowaną klasyfikacją w rozdziale 75080 – *Działalność badawczo-rozwojowa*) wyniosły 859,9 tys. zł, co stanowiło 100,1% planu. Były one w porównaniu do 2014 r. niższe o 84,4% (o 4.653,1 tys. zł). Uzyskane dochody w części 22 – Gospodarka wodna pochodziły w całości ze zwrotu nadwyżki środków zgromadzonych przez Polskę na rachunku kapitału obrotowego w organizacji EUMETSAT. W 2014 r. zwrot z tego tytułu wynosił 5.513,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 305, 517, 542, 1500)

Plan dochodów w części 41 – Środowisko w MŚ ustalono na kwotę 1.430.388,0 tys. zł, w ciągu roku plan nie był zmieniany. Zrealizowane dochody wyniosły 1.526.747,2 tys. zł, co stanowiło 106,7% planu. Uzyskane w 2015 r. dochody były o 22,2% wyższe w porównaniu do 2014 r.

Głównym źródłem dochodów, stanowiącym 52,4% kwoty dochodów pozyskanych przez dysponenta III stopnia w części 41, były wpłaty Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Natomiast wpływy z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych stanowiły 35,9% kwoty zrealizowanych dochodów ogółem.

(dowód: akta kontroli str. 303-304, 518-520, 543-544, 2379, 2825-2827)

Szczegółowym badaniem objęto 16 dowodów księgowych i odpowiadających im zapisów księgowych na łączną kwotę 1.379.481,4 tys. zł¹³ (tj. 90,3% całej populacji dochodów), z tego dotyczących:

- ustanowienia użytkowania górniczego w celu wydobywania kopalin lub poszukiwania i rozpoznawania ich złóż – pięć wpłat w łącznej kwocie 26.076,3 tys. zł;
- aukcyjnej sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych – sześć wpłat w łącznej kwocie 547.928,0 tys. zł,
- wpłat Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych dokonanych zgodnie z art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o *zmianie ustawy o lasach*¹⁴ – cztery kwartalne raty w łącznej kwocie 800.000,0 tys. zł (po 200.000,0 tys. zł każdy kwartał);
- częściowego zwrotu kosztów poniesionych przez Polskę na organizację COP 19, dokonanego przez UNFCCC w kwocie 5.477,0 tys. zł.

Wpłaty wynagrodzeń z tytułu użytkowania górniczego dokonywane były w wysokości zgodnej z warunkami umów. W przypadku umowy o ustanowienie użytkowania górniczego w celu poszukiwania i rozpoznawania złóż gazu ziemnego w rejonie „Wołomin” z dnia 18 grudnia 2008 r., aneksowanej w dniu 17 grudnia 2013 r. stwierdzono, że z powodu kolizji terminu wymagalności wpłaty wynagrodzenia, waloryzowanego według średniorocznej wartości wskaźnika cen

¹³ Dobranych spośród należności zrealizowanych w najwyższej kwocie z zastosowaniem metody PPS/MUS, tj. z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wielkości, przy założeniu interwału losowania na poziomie 2%.

¹⁴ Dz.U. poz. 222.

towarów i usług konsumpcyjnych, z terminem jej publikacji przez Prezesa GUS¹⁵ w 2015 r. użytkownik górnictwa poniósł, nie ze swojej winy, koszty odsetek ustawowych w wysokości 1,0 tys. zł. Stwierdzono, że zawarcie 23 umów na ustanowienie użytkownika górnictwa przewidujących waloryzację wynagrodzenia, z terminami jego płatności przypadającymi na początek roku, pozostawało w kolizji z terminami publikacji wartości wskaźnika.

Dyrektor Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych (DGiKG) w MŚ wyjaśnił, że wprowadzone z dniem 1 stycznia 2016 r. przez Ministra Środowiska *Zasady ustalania wynagrodzenia z tytułu użytkownika górnictwa* rozwiązują ten problem, ustanawiając termin płatności wynagrodzeń waloryzowanych na 1 marca kolejnych lat. Wytyczne stanowiły podstawę do przedstawienia użytkownikom górnictwa projektów zmian obowiązujących umów w zakresie terminu płatności zobowiązań przypadających od 1 stycznia do 1 marca, zgodnie z przywołanymi wyżej *Zasadami* (...). Procedurą aneksowania objęte zostały wszystkie umowy o ustanowienie użytkownika górnictwa w celu poszukiwania i rozpoznawania złóż ropy naftowej i gazu ziemnego, których termin kolidował z datą ogłaszania ww. wskaźnika, przy czym trzy aneksy zostały już zawarte, a 13 kolejnych jest w trakcie uzgodnienia. Dyrektor DGiKG podał ponadto, że w odniesieniu do czterech umów o ustanowieniu użytkownika górnictwa w celu poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin stałych oraz trzech umów dotyczących podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, organ koncesyjny zamierza w najbliższym czasie podjąć działania w celu zmiany terminu wymagalności należności.

Ustalono, że środki pozyskane w wyniku aukcyjnej sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych wpływały na rachunek Ministerstwa Środowiska prowadzony w NBP po przeliczeniu na złote według aktualnego kursu sprzedaży euro. Wysokość i terminy dokonania wpłat do budżetu państwa przez Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych były zgodne z zapisami ustawy *o zmianie ustawy o lasach*.

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

(dowód: akta kontroli str. 1419, 1833-1835, 2238-2239)

W części – 22 Gospodarka wodna w Ministerstwie Środowiska według stanu na 31 grudnia 2015 r. nie wystąpiły należności do zapłaty.

(dowód: akta kontroli str. 517, 543)

W części – 41 Środowisko w Ministerstwie Środowiska według stanu na 31 grudnia 2015 r. należności pozostałe do zapłaty wyniosły ogółem 1.852,4 tys. zł, w tym zaległości – 1.693,3 tys. zł. W porównaniu do 2014 r. należności pozostałe do zapłaty były niższe o 2.599,8 tys. zł (58,4%), a zaległości o 2.725,9 tys. zł (61,7%). Najwyższe należności pozostałe do zapłaty wystąpiły w rozdziale 71095 –

¹⁵ Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego MŚ przeprowadziło w 2015 r. audyt pt. *Skuteczność komunikacji w zakresie przekazywania informacji w procesie poboru dochodów budżetowych*. W sprawozdaniu z ww. audytu, w odniesieniu do dochodów z tytułu umów o ustanowieniu użytkownika górnictwa ustalono, że występują umowy, w których termin wniesienia zwaloryzowanej raty został wyznaczony na początek roku, podczas gdy publikacja przez Prezesa GUS średniorocznej wartości wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych, stanowiącego podstawę do wyliczenia kwoty waloryzacji, następuje w terminie między 20 a 30 stycznia. Wśród skutków lub ryzyk wynikających ze słabości kontroli zarządczej w ww. sprawozdaniu zapisano, że „przyjęte zasady wyliczania waloryzacji w umowach na użytkownika górnictwa (z ratą wynagrodzenia przypadającą na początek roku) skutkują koniecznością płacenia przez kontrahentów odsetek ustawowych nie z własnej winy”. W zaleceniach z audytu podano m.in., aby DGK rozważył, w porozumieniu z BF i DP, zmiany/wprowadzenie zapisów w zawieranych umowach na ustanowienie użytkownika górnictwa ...regulujące terminy wnoszenia waloryzacji wynagrodzenia. W odniesieniu do ww. zaleceń, w odpowiedzi audytowanej komórki zawarto, że „DGK podejmie działania zmierzające do wprowadzenia w zawieranych umowach zapisów ...regulujących terminy wnoszenia waloryzacji wynagrodzenia, pamiętając o sytuacji określonej ...powyżej”.

Pozostała działalność i wyniosły 1.721,4 tys. zł, w tym zaległości 1.562,3 tys. zł. Dotyczyły one m.in. opłat za udostępnianie informacji geologicznej (728,7 tys. zł) oraz opłat za koncesje i licencje (564,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 303-304, 518-520, 546-547)

Na podstawie dokumentów dotyczących sześciu pozycji zaległych należności w łącznej kwocie 412,7 tys. zł, z tytułu: ustanowienia użytkowania górniczego w celu poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin (pięć spraw) oraz korzystania za wynagrodzeniem z informacji geologicznej dotyczącej złoża kruszywa (jedna sprawa), dokonano analizy działań podejmowanych przez MŚ w celu odzyskania należnych kwot. Stwierdzono, że podejmowano przewidziane prawem i we właściwym terminie działania w celu odzyskania zaległych należności, tj. kierowano wezwania do zapłaty, składano pozwy w postępowaniu upominawczym, po uzyskaniu sądowych nakazów zapłaty – kierowano wnioski o wszczęcie egzekucji do komornika. Podejmowane działania doprowadziły do uregulowania zaległości wraz z odsetkami, w kwocie 110,9 tys. zł, przez jednego kontrahenta oraz wpłaty przez komornika sądowego na rachunek MŚ zajętej kwoty 3,0 tys. zł tytułem pokrycia kosztów innego postępowania. Pozostałe sprawy znajdowały się na różnych etapach postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 2162-2239)

W 2015 r. nie wystąpiły należności, które uległy przedawnieniu.

(dowód: akta kontroli str. 548, 2380-2381, 2443)

W 2015 r. zawarto trzy porozumienia w sprawie odroczenia terminów płatności z tytułu korzystania z informacji geologicznej i użytkowania górniczego na łączną kwotę 552,6 tys. zł. Terminy zapłaty należności, wyznaczone na 31 grudnia 2015 r., zostały dotrzymane. Ponadto, zawarto trzy umowy w sprawie rozłożenia należności na raty kwoty 43,7 tys. zł. Spłat należności dokonywano w wyznaczonych terminach.

(dowód: akta kontroli str. 2444-2452)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki (Minister Środowiska – dysponent III stopnia) w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. 2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

2.1.1. Wydatki budżetu państwa poniesione przez dysponenta części budżetowych

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2015 **wydatki budżetu państwa w części 22 – Gospodarka wodna** zostały zaplanowane w wysokości 364.863,0 tys. zł, w kwocie o 45.805,0 tys. zł wyższej od wydatków ujętych w ustawie budżetowej na rok 2014, tj. o 14,3%.

Zaplanowany pierwotnie w ustawie budżetowej limit wydatków w części 22 został na podstawie 203 decyzji Ministra Finansów zwiększony per saldo o 595.661,9 tys. zł (tj. o 163,3%) do kwoty 960.524,9 tys. zł.

Zmiany w limicie wydatków wynikały przede wszystkim ze zwiększenia planu wydatków o 592.018,4 tys. zł z rezerw celowych budżetu państwa z przeznaczeniem głównie na: na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych (poz. 4 – 302.699,0 tys. zł) oraz dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (poz. 59 – 199.954,6 tys. zł).

Zrealizowane wydatki w części 22 wyniosły ogółem 939.100,2 tys. zł, co stanowiło 97,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2014 r. były one wyższe o 11.470,2 tys. zł, tj. o 1,2%.

W 2015 r. Minister Środowiska nie dokonywał blokady wydatków w części 22.

(dowód: akta kontroli str. 113-120, 2278-2284, 2302-2304, 2839-2844)

Środki z rezerw celowych zostały wykorzystane w łącznej kwocie 573.003,7 tys. zł (96,8% kwoty uruchomionej), m.in. na:

- przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym kontynuację zadań wynikających z uchwały uchylającej Program ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły (poz. 4) – 290.947,6 tys. zł (96,1%) – niepełne wykorzystanie środków spowodowane było wydaniem przez Ministra Finansów 3 decyzji o uruchomieniu środków w łącznej kwocie 16.780,0 tys. zł w dniach 30-31 grudnia 2015 r., pomimo że wniosek o uruchomienie środków został przekazany do Ministerstwa Finansów przez Ministra Środowiska 4 listopada 2015 r. W związku z tym z tej kwoty wykorzystano tylko 6.374,7 tys. zł (tj. 38,0%);
- kontynuację zadań wynikających z ustawy uchylającej Program dla Odry 2006 (poz. 18) – 5.046,6 tys. zł (99,9%);
- wynagrodzenia związane ze zmianami organizacyjnymi i realizacją nowych zadań (w tym na skutki przechodzące z 2014 r.) oraz na wynagrodzenia osób zajmujących się programami finansowanymi z budżetu UE (poz.19) – 134,6 tys. zł (99,8%);
- zwiększenie wynagrodzeń przeznaczonych na wypłaty dla osób odwołanych z kierowniczych stanowisk państwowych (poz. 21) – 62,4 tys. zł (99,1%);
- dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (poz. 59) – 194.273,7 tys. zł (97,2%).

(dowód: akta kontroli str. 2348)

Wydatki według grup ekonomicznych

Analiza wykonania wydatków w poszczególnych grupach została przeprowadzona po rozdzieleniu wydatków z grupy *Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej* pomiędzy właściwe grupy ekonomiczne.

Dotacje celowe – poniesiono wydatki w łącznej wysokości 25.981,1 tys. zł (99,9% planu po zmianach), które stanowiły 2,8% wydatków ogółem i były niższe o 1.962,1 tys. zł (7,0%) od wydatków w tej grupie poniesionych w 2014 r. Najwyższe wydatki, tj. 24.067,0 tys. zł przeznaczono na dotacje dla Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowego Instytutu Badawczego (IMGW) m.in. na finansowanie państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych – poniesiono wydatki w kwocie 2.373,1 tys. zł (99,8% planu po zmianach), które stanowiły 0,3% wydatków ogółem i były wyższe o 43,8 tys. zł (1,9%) od wydatków w tej grupie poniesionych w 2014 r. W ramach tych wydatków sfinansowano m.in. świadczenia pracownicze wynikające z przepisów BHP.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych – poniesiono wydatki w kwocie 469.105,3 tys. zł (99,3% planu po zmianach), które stanowiły 49,9% wydatków ogółem i były wyższe o 16.294,3 tys. zł (3,6%) od wydatków w tej grupie

poniesionych w 2014 r. Wydatki na *współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej* w tej grupie wyniosły 56.664,6 tys. zł.

Najwyższe wydatki poniesiono na zakup usług pozostałych i remontowych (§§ 4270 i 4300) w kwocie 168.057,2 tys. zł, co stanowiło 35,8% wydatków ogółem w tej grupie. W ramach tych wydatków sfinansowano m.in. akcję łodolamania, remonty budowli wodnych i taboru pływającego.

Wydatki na wynagrodzenia stanowiły (według sprawozdania Rb-28) 27,8% wydatków w tej grupie i zostały zrealizowane w kwocie 130.676,9 tys. zł (99,8% planu po zmianach). Były one wyższe od wydatków roku 2014 o 975,0 tys. zł, tj. o 0,7%.

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 2015 r. przeciętne zatrudnienie¹⁶ w części 22 wynosiło 2.891 osób i w porównaniu do 2014 r. nie zmieniło się. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie¹⁷ wynosiło 3.838 zł i w porównaniu do 2014 r. było wyższe o 26 zł (0,7%).

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe zostały wykonane w kwocie 1.332,5 tys. zł (98,9% planu po zmianach i 97,5% planu według ustawy budżetowej).

Wydatki majątkowe – poniesiono wydatki w kwocie 441.640,7 tys. zł (96,2% planu po zmianach), które stanowiły 47,0% wydatków ogółem i były niższe o 2.905,8 tys. zł (0,7%) od wydatków w tej grupie poniesionych w 2014 r. Wydatki na *współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej* w tej grupie wyniosły 82.530,1 tys. zł. Niepełne wykorzystanie limitu wydatków spowodowane było m.in. przesunięciem na 2016 r. terminu zakończenia zadania „Regulacja Noteci na odcinku Pakość z uwzględnieniem jezior Mielno i Sadłogoszcz” oraz przedłużającymi się procedurami wydania przez Urząd Miejski w Bydgoszczy pozwoleń: wodnoprawnego oraz na budowę przepławki przy jazie Farna. Największe kwoty wydatkowano m.in. na: budowę zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny (polder), budowę stopnia wodnego Malczyce na rzece Odrze; przebudowę obiektów Bydgoskiego Węzła Wodnego na rzece Brdzie.

(dowód: akta kontroli str. 2252-2258, 2312)

Na koniec 2015 r. zobowiązania w części 22 wyniosły ogółem 58.648,3 tys. zł i były niższe o 5.900,5 tys. zł (o 10,0%) od stanu zobowiązań na koniec 2014 r. Główną pozycję zobowiązań stanowiły składki do organizacji międzynarodowych w kwocie 36.061,7 tys. zł. Pozostałe zobowiązania dotyczyły m.in. dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 2302-2304, 2278, 2839-2844)

W ustawie budżetowej na rok 2015 **wydatki budżetu państwa w części 41 – Środowisko** zostały zaplanowane w wysokości 372.741,0 tys. zł, w kwocie o 26.080,0 tys. zł wyższej od wydatków ujętych w ustawie budżetowej na rok 2014, tj. o 7,5%. Zaplanowany pierwotnie w ustawie budżetowej limit wydatków w części 41 został na podstawie 331 decyzji Ministra Finansów zwiększony per saldo o 224.357,8 tys. zł (tj. o 60,2%) do kwoty 597.098,8 tys. zł.

Zmiany w limicie wydatków wynikały przede wszystkim ze zwiększenia planu wydatków o 228.145,4 tys. zł z rezerw celowych budżetu państwa z przeznaczeniem

¹⁶ W przeliczeniu na pełne etaty.

¹⁷ Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

głównie na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (poz. 59 – 111.110,5 tys. zł) oraz na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich (poz. 8 – 96.337,7 tys. zł).

Zrealizowane wydatki w części 41 wyniosły ogółem 585.898,0 tys. zł, co stanowiło 98,1% planu po zmianach. W porównaniu do 2014 r. były one wyższe o 23.508,2 tys. zł, tj. o 4,2%.

(dowód: akta kontroli str. 2285-2301, 2305-2311, 2845-2859)

W listopadzie i grudniu 2015 r. Minister Środowiska dokonał blokady wydatków w części 41 w kwocie 3.435,7 tys. zł, w tym:

- 3.331,0 tys. zł dotyczyło środków przeznaczonych na refundację wydatków ponoszonych w ramach pomocy technicznej przez Instytucje Wdrażające PO liŚ 2007–2013. Blokada wynikała z dostosowania planu wydatków do zaktualizowanego wniosku o dofinansowanie projektu „RPD¹⁸ sektora środowisko na lata 2014–2015” w zakresie zapotrzebowania na środki finansowe dla Instytucji Wdrażających;
- 100,1 tys. zł dotyczyło środków przeznaczonych na wsparcie przez NFOŚiGW¹⁹ beneficjentów realizujących projekty w ramach Programu PL02²⁰ z Funduszu Małych Grantów, zmniejszenie wynikało z przeprowadzonej aktualizacji zapotrzebowania na środki finansowe do końca roku.

(dowód: akta kontroli str. 2259, 2261-2262)

Środki z rezerw celowych zostały wykorzystane w łącznej kwocie 223.180,2 tys. zł (97,8% kwoty uruchomionej), m.in. na:

- zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa (poz. 16 i 88) – 20.263,7 tys. zł (100,0%),
- wynagrodzenia związane ze zmianami organizacyjnymi i realizacją nowych zadań (w tym na skutki przechodzące z 2014 r.) oraz na wynagrodzenia osób zajmujących się programami finansowanymi z budżetu UE (poz.19) – 6,4 tys. zł (100%),
- szkolenia i wynagrodzenie na nowe mianowania służby cywilnej oraz skutki przechodzące z 2014 r. (poz. 20) – 55,1 tys. zł (97,0%),
- zwiększenie wynagrodzeń przeznaczonych na wypłaty dla osób odwołanych z kierowniczych stanowisk państwowych (poz. 21) – 71,3 tys. zł (94,2%),
- dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (poz. 59) – 106.295,3 tys. zł (95,7%).

(dowód: akta kontroli str. 2348)

Wydatki według grup ekonomicznych

Analiza wykonania wydatków w poszczególnych grupach została przeprowadzona po rozdzieleniu wydatków z grupy *Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej* pomiędzy właściwe grupy ekonomiczne.

Dotacje celowe – poniesiono wydatki w kwocie 204.355,2 tys. zł (98,1% planu po zmianach), które stanowiły 34,9% wydatków ogółem i były wyższe o 19.382,5 tys. zł

¹⁸ Roczny Plan Działań.

¹⁹ Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

²⁰ Program Operacyjny (PL02) „Ochrona różnorodności biologicznej i ekosystemów”.

(10,5%) od wydatków w tej grupie poniesionych w 2014 r. Wydatki na *współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej* w tej grupie wyniosły 36.744,8 tys. zł. W ramach tych środków udzielono dotacji m.in. dla 23 parków narodowych oraz dla Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych – poniesiono wydatki w kwocie 1.525,3 tys. zł (99,3% planu po zmianach), które stanowiły 0,3% wydatków ogółem i były niższe o 244,6 tys. zł (13,8%) od wydatków w tej grupie poniesionych w 2014 r. W ramach tych wydatków sfinansowano m.in. świadczenia pracownicze wynikające z przepisów BHP.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych – poniesiono wydatki w kwocie 349.433,3 tys. zł (98,2% planu po zmianach), które stanowiły 59,6% wydatków ogółem i były wyższe o 8.255,9 tys. zł (2,4%) od wydatków w tej grupie poniesionych w 2014 r. Wydatki na *współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej* w tej grupie wyniosły 22.526,3 tys. zł.

Najwyższe wydatki w tej grupie poniesiono na wynagrodzenia (według Rb-28) w kwocie 149.119,9 tys. zł (99,7% planu po zmianach), co stanowiło 42,6% wydatków w tej grupie. Były one wyższe od wydatków roku 2014 o 1.986,9 tys. zł, tj. o 1,4%.

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 zatrudnienie w przeliczeniu na pełnozatrudnionych wynosiło 2.351 osób (90,8% planu po zmianach) i w porównaniu z 2014 r. było wyższe o 19 osób (0,8%). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie przypadające na jednego pełnozatrudnionego wynosiło 5.314 zł i w porównaniu do 2014 r. było wyższe o 22 zł (0,4%).

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe zostały wykonane w kwocie 3.589,3 tys. zł (89,6% planu po zmianach).

Wydatki majątkowe – poniesiono w kwocie 30.584,2 tys. zł (97,0% planu po zmianach), które stanowiły 5,2% wydatków ogółem i były niższe o 3.885,6 tys. zł (11,3%) od wydatków poniesionych tej grupie w 2014 r. Wydatki na *współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej* w tej grupie wyniosły 12.293,2 tys. zł. Niepełne wykorzystanie limitu wydatków spowodowane było m.in. przesunięciem na 2016 r. terminu, realizowanego z udziałem środków Instrumentu Finansowego LIFE+, projektu „Czynna ochrona siedlisk włośnienniczników i udroźnienie korytarza ekologicznego zlewni rzeki Drawy” z powodu opóźnień w opracowaniu dokumentacji. Największe kwoty wydatkowano m.in. na termomodernizację budynków: Ministerstwa Środowiska, Technikum Leśnego w Staroście i Zespołu Szkół Leśnych w Lesku.

(dowód: akta kontroli str. 1836-1837, 2313)

Szczegółowemu badaniu poddano sześć umów dotacji (wraz z rozliczeniami) udzielonych parkom narodowym na łączną kwotę 32.330,0 tys. zł na sfinansowanie działań związanych m.in. z prowadzeniem działań ochronnych w ekosystemach parku, zmierzających do zachowania bioróżnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów. Nie stwierdzono nieprawidłowości, dotacje dla parków narodowych

zostały przyznane na podstawie umów zawartych z początkiem 2015 r., tj. w terminie umożliwiającym sprawne finansowanie zadań.

(dowód: akta kontroli str. 1932-1935, 2770-2809)

Na koniec 2015 r. zobowiązania w części 41 wyniosły ogółem 30.136,6 tys. zł i były wyższe o 874,7 tys. zł (o 2,9%) od stanu zobowiązań na koniec 2014 r. W kwocie tej 52,8% (tj. 15.905,0 tys. zł) stanowiły zobowiązania wymagalne. Powstały one z tytułu zwrotu nadpłat (wraz z odsetkami) wynikających z rozliczeń opłat za brak sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Wymienione wyżej zobowiązania wymagalne zostały uregulowane dopiero 15 stycznia 2016 r. w kwocie 16.662,8 tys. zł, z tego 9.098,7 tys. zł stanowiła należność główna, a 7.564,1 tys. zł to kwota odsetek.

Minister Środowiska w 2015 r. trzykrotnie²¹ składał do Ministra Finansów wnioski o uruchomienie z rezerw celowych środków na uregulowanie wskazanych wyżej zobowiązań wymagalnych, a także kierował pisma dotyczące pilnego wydania decyzji w tej sprawie. Podejmowane przez Ministra Środowiska w 2015 r. działania nie przyniosły oczekiwanego rozwiązania problemu zwrotu nadpłat (wraz z odsetkami) z tytułu opłat za brak sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji. Dopiero po złożeniu czwartego wniosku (4 stycznia 2016 r.) Minister Finansów 11 stycznia 2016 r. wydał decyzję o uruchomieniu na ten cel środków z budżetu państwa na 2016 r. (rezerwa celowa poz. 16 – *Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa*). W związku z tym, że w 2015 r. Minister Finansów nie zwiększył limitu wydatków w części 41 – Środowisko na uregulowanie powyższych zobowiązań wymagalnych, kwota odsetek obliczonych na dzień zapłaty była wyższa o 757,8 tys. zł (tj. o 11,1%) od ustalonej kwoty odsetek na początek 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 372-455, 2845-2859, 2956-2960)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W Ministerstwie Środowiska nieskutecznie funkcjonowały mechanizmy kontroli zarządczej w odniesieniu do wykorzystania środków zaplanowanych do sfinansowania w 2015 r. zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, poprzez rezerwę celową poz. 59 – *dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej*. W toku kontroli ustalono, że wartość zadań pierwotnie zakwalifikowanych i ujętych na listach, o których mowa w § 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej²², wyniosła łącznie 528.810,3 tys. zł, z tego 394.172,4 tys. zł na zadania realizowane w ramach części 22 i 134.637,9 tys. zł na zadania realizowane w ramach części 41. W 2015 r. Minister Środowiska wnioskował do Ministra Finansów o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59 w łącznej kwocie 311.065,1 tys. zł (tj. 58,8% wartości zadań ujętych na listach podstawowych), z tego 199.954,6 tys. zł do części 22 (tj. 50,7% pierwotnie planowanej wartości zadań) oraz 111.110,5 tys. zł do części 41 (tj. 82,4% pierwotnie planowanej wartości zadań). Z uruchomionych decyzjami Ministra Finansów środków wykorzystano łącznie 300.569,3 tys. zł (tj. 56,8% pierwotnie planowanej wartości zadań), z tego w części 22 – 194.273,7 tys. zł (tj. 49,3% pierwotnie planowanej wartości zadań), a w części 41 – 106.295,6 tys. zł (tj. 78,9% pierwotnie planowanej wartości zadań). W ocenie NIK szczególnie niepokojące jest bardzo niskie (49,3%) wykorzystanie możliwych do uzyskania środków na finansowanie zadań z zakresu gospodarki wodnej (część 22) w sytuacji niedoboru środków na

²¹ W dniach 15 stycznia 2015 r.; 18 maja 2015 r.; 3 sierpnia 2016 r.

²² Dz.U. Nr 226, poz. 1479.

finansowanie zadań związanych z utrzymaniem wód i infrastruktury hydrotechnicznej. Należy zwrócić uwagę, że przyznane limity na realizację najpilniejszych zadań, wynikających z przepisów ustawy – Prawo wodne łącznie ze środkami z rezerwy celowej budżetu państwa na usuwanie skutków klęsk żywiołowych w latach 2010–2015, wystarczyły na zrealizowanie 22,6% potrzeb. Wartość oszacowanych szkód w majątku rzgw po powodzi w 2010 r. i latach następnych, wynosi obecnie ok. 2.165.360,0 tys. zł. W latach 2010–2015 zrealizowano zadania związane z odbudową zniszczonej infrastruktury lub zabezpieczeniem przed powodzią na łączną kwotę ok. 633.458,0 tys. zł.

Dyrektor Departamentu Funduszy Ekologicznych wyjaśniła m.in., że przyczyną niewykorzystania środków z rezerwy celowej poz. 59 w zaplanowanej pierwotnie wysokości była m.in. rezygnacja wnioskodawców z realizacji w 2015 r. całych zadań lub części działań; przesunięcia realizacji części zadań na lata kolejne z powodu oczekiwania na wydanie decyzji administracyjnych.

Zdaniem NIK przywołane powyżej powody niewykorzystania środków, o które aplikowały jednostki podległe Ministrowi Środowiska, świadczą o niewłaściwym przygotowaniu tych jednostek do realizacji zadań. NIK zauważa wprawdzie, że Minister Środowiska podjął działania w celu zminimalizowania ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w obszarze finansowania zadań z rezerwy celowej poz. 59, niemniej jednak w 2015 r. efekty tych działań nie przyniosły oczekiwanych rezultatów.

NIK zwraca uwagę, że analiza dokumentacji związanej z zawarciem z IMGW umowy dotacji nr 39/DE/2015 (ze środków finansowych ujętych w części 22) wykazała, iż umowa ta została podpisana dopiero w lipcu 2015 r., tj. 147 dni po uruchomieniu decyzją Ministra Finansów środków z rezerwy celowej poz. 4 *na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych*. Powyższa dotacja dotyczyła zadania „Wykonanie pomiarów, badań i ocen stanu bezpieczeństwa wałów przeciwpowodziowych stanowiących własność Skarbu Państwa”. Zgodnie z § 10 umowy kwota dotacji mogła być przeznaczona na sfinansowanie wydatków poniesionych od dnia 24 lutego 2015 r. NIK po kontroli wykonania w 2014 r. budżetu państwa sformułowała, w przekazanym Ministrowi Środowiska wystąpieniu pokontrolnym, wniosek dotyczący zapewnienia zawierania umów dotacji przed rozpoczęciem realizacji zadań.

Z-ca Dyrektora Departamentu Zasobów Wodnych wyjaśnił, m.in., że „mając na uwadze fakt, że Minister Środowiska zgodził się z oceną NIK dotyczącą trybu procedowania umów dotacji celowych, Departament Zasobów Wodnych MŚ podjął działania zmierzające do wypełnienia zalecenia pokontrolnego przedstawionego w piśmie NIK z dnia 27 kwietnia 2015 r., znak: KSI.410.001.01.2015 dotyczącego wcześniejszego zawierania umów dotacji. W tym celu rozpoczęto procedurę zmiany Działań Nadzorczych Ministra Środowiska wobec Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej i w dniu 18 lutego 2016 r. znowelizowano ten dokument, zobowiązując Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej do przekazywania Departamentowi Zasobów Wodnych w MŚ, projektów umów dotacji celowych, dla których środki finansowe zostały zabezpieczone w projekcie ustawy budżetowej lub w ustawie budżetowej, najpóźniej do 31 października roku poprzedzającego realizację umowy.”

(dowód: akta kontroli str. 1380-1411, 1836-1935, 2397-2405, 2729-2739)

NIK przyjmuje do wiadomości, że Minister Środowiska znowelizował w lutym 2016 r. procedury kontroli zarządczej i ustalił mechanizmy kontroli, które mają stanowić odpowiedź na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości przy zawieraniu umów dotacji,

w szczególności umów zawieranych z IMGW. W związku z tym, wykonanie wniosku pokontrolnego w powyższym zakresie będzie mogło zostać ocenione dopiero w przyszłym roku.

2.1.2. Wydatki budżetu państwa poniesione przez dysponenta III stopnia

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetowe w części 22 – Gospodarka wodna określone pierwotnie w planie finansowym Ministerstwa Środowiska (Minister Środowiska – dysponent III stopnia) na 31.934,0 tys. zł, zostały w trakcie roku zwiększone per saldo o 8.146,6 tys. zł (o 25,5%) i według planu po zmianach wyniosły 40.080,6 tys. zł. Głównym źródłem zwiększenia planu wydatków były środki z rezerwy celowej na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (poz. 59) w kwocie 8.097,2 tys. zł. Otrzymane środki z rezerwy zostały wykorzystane w 100%.

Zrealizowane w części 22 wydatki wyniosły 40.061,1 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2014 r. były one wyższe o kwotę 6.844,9 tys. zł, tj. o 20,6%.

Najwyższe wydatki w kwocie 37.272,3 tys. zł (100% planu po zmianach) wykorzystano w rozdziale 75080 – *Działalność badawczo-rozwojowa*. Stanowiły one 93,0% wydatków ogółem i przeznaczone zostały na sfinansowanie składek do organizacji międzynarodowych.

(dowód: akta kontroli str. 314-315, 521-522, 549-550, 2349)

Według układu grup ekonomicznych, w 2015 r. w Ministerstwie Środowiska nie planowano i nie realizowano wydatków na dotacje, wydatków majątkowych oraz współfinansowanie projektów z udziałem środków UE. Limit wydatków wykorzystany był na świadczenia na rzecz osób fizycznych w kwocie 1,5 tys. zł i wydatki bieżące – 40.059,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 557, 521-522, 2810-2811)

W Ministerstwie Środowiska w części 22 – Gospodarka wodna przeciętne zatrudnienie²³ w 2015 r. wyniosło 18 osób i było wyższe o 2 osoby w porównaniu do 2014 r. Wydatki na wynagrodzenia zrealizowano w kwocie 1.641,0 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2014 r. wydatki na ten cel wzrosły o 269,9 tys. zł (o 19,7%). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie, według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, wyniosło 7.597 zł i w porównaniu do 2014 r. było wyższe o 6,4%.

Wzrost wydatków na wynagrodzenia w cz. 22 w 2015 r. w stosunku do 2014 r. był spowodowany głównie:

- koniecznością utrzymywania podwójnego zatrudnienia w 2015 r. w grupie kierowniczych stanowisk państwowych. W dniu 15 czerwca 2015 r. z funkcji Sekretarza Stanu odwołano Pana (...). Stosunek pracy uległ rozwiązaniu z upływem okresu wypowiedzenia, tj. 30 września 2015 roku. W tym dniu wypłacono ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy. W dniu 16 czerwca 2015 r. na funkcję Sekretarza Stanu została powołana Pani (...), która 11 listopada 2015 roku została z tej funkcji odwołana. Stosunek pracy uległ rozwiązaniu z upływem okresu wypowiedzenia, tj. 28 listopada 2015 roku. Konieczność utrzymywania podwójnego zatrudnienia, w związku z tym wypłacania tym osobom należnych świadczeń przez okres ponad 4 miesiące oraz konieczność wypłaty ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, doprowadził do wzrostu wydatków w tej grupie pracowników;

²³ W przeliczeniu na pełne etaty.

- zmianami personalnymi na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej w Departamencie Zasobów Wodnych.

(dowód: akta kontroli str. 302, 341-342, 2767-2769, 2868-2869)

Na koniec 2015 r. zobowiązania MŚ w części 22 wyniosły 36.166,6 tys. zł i w porównaniu do 2014 r. były wyższe o 7.995,9 tys. zł (o 28,4%). Główną pozycją zobowiązań (76% kwoty zobowiązań ogółem) były składki do organizacji międzynarodowych. Pozostałą kwotę zobowiązań stanowiło dodatkowe wynagrodzenie roczne wraz z pochodnymi. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 314-315, 521-522, 2810-2811)

Wydatki budżetowe w części 41 – Środowisko, określone pierwotnie w planie finansowym Ministerstwa Środowiska w kwocie 72.517,0 tys. zł, zostały w trakcie 2015 r. zwiększone per saldo o 58.809,6 tys. zł (o 81,1%) i według planu po zmianach wyniosły 131.326,6 tys. zł.

Głównym źródłem zwiększenia planu wydatków były środki z rezerwy celowej na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (poz. 59) w kwocie 59.967,8 tys. zł. Otrzymane środki z rezerwy zostały wykorzystane w kwocie 58.280,2 tys. zł, tj. w 97,2%, m.in. na: realizację zobowiązań finansowych Polski wynikających z członkostwa w organizacjach międzynarodowych oraz z tytułu przystąpienia do umów międzynarodowych; wsparcie działań Ministra Środowiska w zakresie edukacji ekologicznej; termomodernizację budynku Ministerstwa Środowiska.

Zrealizowane w części 41 wydatki wyniosły 128.282,9 tys. zł, tj. 97,7% planu po zmianach. W porównaniu do 2014 r. były one wyższe o kwotę 1.958,6 tys. zł, tj. o 1,6%. Najwyższe wydatki, w kwocie 113.306,5 tys. zł (97,9% planu po zmianach) zrealizowano w dziale 750 – Administracja publiczna, głównie na wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej oraz składki do organizacji międzynarodowych.

(dowód: akta kontroli str. 345-356, 523-528, 550-554, 2349-2378, 2814-2819, 2961-2963)

Wydatki według grup ekonomicznych

Analiza wykonania wydatków w poszczególnych grupach została przeprowadzona po rozdzieleniu wydatków z grupy *Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej* pomiędzy właściwe grupy ekonomiczne.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych – poniesiono w kwocie 297,0 tys. zł (99,0% planu po zmianach), co stanowiło 0,2% wydatków ogółem. W porównaniu do 2014 r. były one niższe o 221,0 tys. zł, tj. o 43,0%. Wydatki poniesiono m.in. na świadczenia pracownicze, wynikające z przepisów BHP.

Wydatki bieżące jednostki budżetowej – poniesiono w kwocie 120.325,0 tys. zł (98,0% planu po zmianach), co stanowiło 93,8% wydatków ogółem. Wydatki na *współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej* w tej grupie wyniosły 8.936,5 tys. zł. W porównaniu do 2014 r. wydatki bieżące były wyższe o 3.349 tys. zł, tj. o 2,9%.

W tej grupie wydatki na wynagrodzenia stanowiły 32,9% i wyniosły 39.639,8 tys. zł (99,1% planu po zmianach). W porównaniu do 2014 r. wydatki na ten cel wzrosły o 1.015,8 tys. zł (o 2,9%). Przeciętne zatrudnienie²⁴ w 2015 r. w Ministerstwie Środowiska w części 41 wyniosło 472 osoby i było wyższe w porównaniu do 2014 r. o 22 osoby. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie, według kwartalnego

²⁴ W przeliczeniu na pełne etaty.

sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, przypadające na jednego zatrudnionego wyniosło 6.999 zł i w porównaniu do 2014 r. było niższe o 147 zł (o 2,1%).

(dowód: akta kontroli str. 301, 340, 343, 2349-2378)

Wydatki majątkowe – poniesiono w kwocie 7.660,9 tys. zł (99,8% planu po zmianach), co stanowiło 6,0% wydatków ogółem. Wydatki na *współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej* w tej grupie wyniosły 3,7 tys. zł. Wydatki majątkowe, w porównaniu do 2014 r., były niższe o 1.169,0 tys. zł, tj. o 13,2%. Poniesiono je m.in. na termomodernizację budynku Ministerstwa Środowiska oraz zakup infrastruktury sieciowej i komputerów.

(dowód: akta kontroli str. 556)

Zobowiązania w części 41 w MŚ na koniec 2015 r. wyniosły 3.745,1 tys. zł i w porównaniu do 2014 r. były niższe o 153,0 tys. zł (o 3,9%). Dotyczyły one w 81,1% dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 303-313, 518-530, 548-554, 2812-2819)

Szczegółowym badaniem objęto wydatki udokumentowane 64 dowodami księgowymi na łączną kwotę 75.328,8 tys. zł (z tego 38.135,9 tys. zł stanowiły wydatki w części 22, a 37.192,9 tys. zł – wydatki w części 41). Doboru próby do badania dowodów/zapisów księgowych dokonano z zastosowaniem metody MUS²⁵ – 45 dowodów, a 19 dowodów wybrano celowo. Wydatki zostały poniesione zgodnie z planem finansowym, racjonalnie, w celu realizacji zaplanowanych zadań. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że dwie opłaty składek z tytułu przynależności Rzeczypospolitej Polskiej do organizacji międzynarodowych zostały opłacone nieterminowo.

(dowód: akta kontroli str. 1424-1653, 2424-2433)

Badaniem prawidłowości stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 – *Prawo zamówień publicznych*²⁶ objęto cztery postępowania o udzielenie zamówień publicznych, w tym trzy w trybie przetargu nieograniczonego o łącznej wartości zawartych umów brutto 16.288,2 tys. zł, z tego na:

- termomodernizację budynku Ministerstwa Środowiska przy ul. Wawelskiej 52/54 – 11.398,0 tys. zł;
- badanie ewaluacyjne pn. „*Podsumowanie efektów wdrażania projektów w sektorze środowiska w priorytetach I – V POLiŚ 2007–2013*” – 162,1 tys. zł;
- realizację ogólnopolskiej kampanii informacyjno-promocyjnej w zakresie ochrony powietrza – 3.517,8 tys. zł;
- emisję spotów telewizyjnych w ramach kampanii nt. ochrony powietrza – 1.210,3 tys. zł.

Na realizację badanych zamówień publicznych w 2015 r. wydatkowano 9.385,0 tys. zł, w tym 9.222,9 tys. zł ze środków budżetu państwa (z rezerwy celowej poz. 59) i 162,1 tys. zł z budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 2961-3010)

²⁵ 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.

²⁶ Dz.U. z 2015 r., poz. 2164.

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

1. W Ministerstwie Środowiska nie zapewniono wykorzystania przez osobę odwołaną z funkcji Sekretarza Stanu urlopu wypoczynkowego w okresie wypowiedzenia stosunku pracy, czego konsekwencją był wydatek na wypłatę ekwiwalentu za niewykorzystany urlop w wysokości 10,6 tys. zł.

Art. 167¹ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy*²⁷ stanowi m.in., że:

„W okresie wypowiedzenia umowy o pracę pracownik jest obowiązany wykorzystać przysługujący mu urlop, jeżeli w tym okresie pracodawca udzieli mu urlopu. (...)” Osobie tej nie został jednak udzielony urlop wypoczynkowy, wypłacono jej natomiast ekwiwalent za niewykorzystany urlop.

Zdaniem NIK, było to działanie niegospodarne i niecelowe.

(dowód: akta kontroli str. 2767-2769, 2868-2869)

2. W obowiązującej w Ministerstwie Środowiska polityce rachunkowości nie ustalono mechanizmów kontroli zarządczej umożliwiających rozliczenie wykorzystania zakupionych, czy też wyprodukowanych w znacznych ilościach materiałów promocyjnych i informacyjnych, których nakład nie jest wykorzystany w całości z chwilą zakupu lub wytworzenia. Ustalono procedury przewidują prowadzenie ewidencji ilościowej materiałów, ale ta regulacja odnosi się do materiałów o wartości od 1,0 tys. zł. Wobec braku stosownych mechanizmów wyprodukowane na potrzeby projektu GreenEvo broszury i raporty w części niewykorzystanej składowane były w magazynie należącym do Departamentu Zrównoważonego Rozwoju (DZR) bez jakiegokolwiek ewidencji. W styczniu 2016 r. kontroler NIK w toku oględzin stwierdził, że broszury dotyczące projektu GreenEvo zostały wyrzucone na makulaturę.

Ustalono, że w latach 2010–2015 na potrzeby projektu wytworzono łącznie 56.300 egzemplarzy broszur i raportów ułożonych w paczkach, zawierających od 10 do 50 szt. publikacji, tj. razem 1.860 paczek. Łączny koszt wytworzenia tych materiałów oszacowano na 341,8 tys. zł. W styczniu 2016 r. wyrzuconych zostało 211 paczek materiałów GreenEvo, w tym broszury GreenEvo 2015/2016 w angielskiej wersji językowej. Ustalono także, że koszt wytworzenia tych materiałów wyniósł ok. 39,9 tys. zł.

Dyrektor Generalna MŚ wyjaśniła, że broszury te *„znalazły się omylnie w kontenerze, należy wskazać, że był to błąd ludzki, który faktycznie nie powinien mieć miejsca”*.

Zdaniem NIK wyjaśnienia te wskazują, że przeprowadzona przez pracowników MŚ analiza aktualności pozostających w magazynie materiałów dotyczących projektu GreenEvo, nie była wykonana rzetelnie.

(dowód: akta kontroli str. 372-382, 1436-2155, 2474-2725)

W ocenie NIK brak stosownych mechanizmów kontroli zarządczej uniemożliwił sprawowanie jakiegokolwiek kontroli wykorzystania materiałów promocyjnych, których wytworzenie sfinansowane zostało ze środków publicznych. Jakkolwiek jednostkowy koszt publikacji nie był wysoki, należy jednak zauważyć, że łączny koszt ich wytworzenia nie był marginalny. Należy także podkreślić aspekt niecelowego i niegospodarnego działania, jakim było zamawianie tak dużej liczby egzemplarzy, skoro nie wszystkie zostały wykorzystane i zalegały w magazynie, tracąc swoją aktualność.

NIK zwraca uwagę, że w 2015 r. ze środków rezerwy celowej poz. 59 zostały poniesione wydatki na realizację projektu GreenEvo w kwocie 2.426,7 tys. zł i na opłacenie składek do organizacji międzynarodowych w kwocie 39.537,0 tys. zł. Finansowanie tych wydatków z ww. rezerwy celowej NIK uznała, po kontroli

²⁷ Dz.U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.

wykonania budżetu państwa w 2014 r., za niezgodne z celem utworzenia tej rezerwy. W związku z tym zalecane było ustalenie innego źródła finansowania tych wydatków. Jak ustalono w toku niniejszej kontroli, inne źródło finansowania nie zostało wskazane. W związku z tym projekt GreenEvo decyzją Ministra Środowiska został z końcem 2015 r. zamknięty. Należy jednak zauważyć, że pomimo podjęcia takiej decyzji strona internetowa projektu (greenevo.gov.pl) nadal jest aktywna, jakkolwiek ostatni wpis na tej stronie datowany jest na 25 listopada 2015 r. Natomiast Minister Finansów nie zapewnił finansowania składek do organizacji międzynarodowych²⁸ z innych środków niż te, które zostały ujęte we wskazanej wyżej rezerwie celowej.

W wyniku szczegółowego badania dowodów księgowych, dokumentujących poniesione wydatki, stwierdzono dwa przypadki nieterminowego uregulowania zobowiązań wynikających z wystawionych faktur. I tak:

- faktura United Nations Environment Programme (UNEP) z tytułu składki na rzecz Protokołu Montrealskiego²⁹ na kwotę 5.674,5 tys. zł (z dnia 28 kwietnia 2015 r.) została opłacona w dwóch ratach: 30 czerwca 2015 r. w wysokości 2.394,6 tys. zł oraz 16 września 2015 r. w wysokości 3.279,9 tys. zł (termin płatności określony był na 1 czerwca 2015 r.). MŚ nie poniosło wydatków z tytułu odsetek, informując UNEP o planowanym późniejszym terminie uregulowania należności (do 31 października 2015 r.) i uzyskując potwierdzenie nienaliczenia odsetek za zwłokę;
- faktura EUMETSAT³⁰ dotycząca drugiej raty składki na rzecz budżetu organizacji w wysokości 1.746.672 euro (z dnia 16 lipca 2015 r.) została uregulowana 16 dni po terminie (określonym na 1 września 2015 r.). W wyjaśnieniach Dyrektor DZW podał, że skutkiem opóźnienia wpłaty wskazanej wyżej raty składki było naliczenie przez EUMETSAT odsetek w wysokości 715,56 euro oraz, że „(...) ze strony Ministerstwa Środowiska podjęte zostały działania mające na celu wydłużenie terminu zapłaty, jednak z uwagi na zasady finansowe organizacji nie było to możliwe. (...)” nadwyżki finansowe organizacji EUMETSAT po zakończeniu każdego roku są przekazywane na Working Capital Fund (kapitał obrotowy). Zgodnie z procentowym udziałem poszczególnych państw członkowskich, każde z tych państw ma prawo do dysponowania kwotą na nie przypadającą, w tym również wycofywania tych środków. Odsetki za nieterminową wpłatę ostatniej raty składki, w wysokości 715,56 euro zostały pobrane przez organizację EUMETSAT ze środków tego właśnie funduszu kapitału obrotowego.

(dowód: akta kontroli 1494-1508)

Dyrektor Biura Finansowego MŚ podała, że *„W odpowiedzi na wniosek Ministra Środowiska o uruchomienie z rezerwy celowej budżetu państwa poz. 59, środków finansowych na zapłatę składek wynikających z członkostwa Polski w organizacjach/umowach międzynarodowych, Minister Finansów poinformował pismem z dnia 31 lipca 2015 r. o konieczności ponownej analizy finansowania przedmiotowych zobowiązań i zastosowania takiej wykładni przepisu art. 31 ustawy o budżecie na 2015 r., umożliwiającej przeznaczenie środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 2015 r.*

²⁸ W zakresie dotychczas finansowanym z rezerwy celowej poz. 59.

²⁹ Protokół montrealski w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową (Dz. U. z 1992 r. Nr 98, poz. 490 ze zm.) i Poprawki do protokołu montrealskiego w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową sporządzone w Londynie dnia 29 czerwca 1990 r. (Dz.U. z 2001 r., Nr 44 poz. 490).

³⁰ Europejska Organizacja Eksploatacji Satelitów Meteorologicznych

poprzez bezpośrednie opłacenie składek przez Fundusz. Tym samym Minister Finansów odmówił wydania decyzji o uruchomieniu środków z rezerwy celowej, o którą wnioskował Minister Środowiska. W odpowiedzi na pismo Ministra Finansów z 31 lipca 2015 r. wystosowano w dniu 11 sierpnia 2015 r. pismo informujące, iż Minister Środowiska realizuje obowiązki wynikające z umów międzynarodowych pozostających w jego właściwości, a szczególnie dokonuje związanych z nimi płatności, brak zatem podstaw prawnych do regulowania składek przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Nawiązano do wyjaśnienia NIK w powyższej sprawie (po podjętej uchwale Kolegium NIK nr 48/2015 z dnia 03 czerwca 2015 r.), w którym wykazano, iż wypracowanie rozwiązań umożliwiających finansowanie składek z innego źródła niż RC poz. 59 wymaga niezbędnego czasu, i brak ustalonego źródła finansowania składki nie powinno doprowadzić do sytuacji nieuregulowania zobowiązania. Jednocześnie w tym samym piśmie poinformowano Ministerstwo Finansów, że w dniu 1 września 2015 r. upływa termin wpłaty drugiej raty składki na rzecz organizacji EUMETSAT, na którą Ministerstwo Środowiska nie posiada środków w planie finansowym wydatków. W piśmie tym zawarto ponadto informację, że stosownie do zasad finansowych organizacji EUMETSAT, w przypadku braku terminowej wpłaty zostaną naliczone odsetki. Minister Finansów w dniu 11 września 2015 r. wydał decyzję zwiększającą plan dysponenta III stopnia o środki z rezerwy celowej na realizację zadania: „Realizacja zobowiązań finansowych Polski wynikających z członkostwa w umowach / organizacjach międzynarodowych, za które odpowiada Minister Środowiska w dziedzinach gospodarki wodnej i ochrony środowiska”. Zapłata składki do EUMETSAT nastąpiła w najwcześniejszym możliwym terminie (...).”

(dowód: akta kontroli str. 1485-1493, 1499, 1501-1502, 1505, 2406-2417, 2424-2433)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

2.2.1. Wydatki budżetu środków europejskich poniesione przez dysponenta części budżetowych

Opis stanu
faktycznego

W 2015 r. plan wydatków w części 22 – Gospodarka wodna, określony ustawą budżetową w wysokości 289.571,0 tys. zł został zwiększony (per saldo) o 190.281,6 tys. zł do kwoty 479.852,6 tys. zł, tj. o 65,7%. Plan wydatków budżetu środków europejskich został zwiększony m.in. środkami z rezerw celowych na finansowanie programów (poz. 98) o 166.926,2 tys. zł oraz na finansowanie wynagrodzeń (poz. 99) o 538,3 tys. zł.

Wykonanie w 2015 r. wydatków budżetu środków europejskich w części 22, według sprawozdania Rb-28 UE, wyniosło 460.931,7 tys. zł, tj. 96,1% planu po zmianach. W porównaniu do 2014 r. wydatki w tej części budżetu państwa były niższe o 13,9%.

W ramach poniesionych w 2015 r. wydatków realizowano projekty w następujących programach:

- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007–2013 (PO IiŚ) – 431.379,4 tys. zł, tj. 96,0% planu po zmianach, w tym m.in. na:
 - ✓ „Modernizację Wrocławskiego Węzła Wodnego” (w zakresie obiektów ochrony przed powodzią zarządzanych przez RZGW we Wrocławiu) – 228.729,1 tys. zł;
 - ✓ „Modernizację zbiornika wodnego Nysa w zakresie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego – etap I” – 125.471,1 tys. zł.

- Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (PO IG) – 22.219,3 tys. zł, tj. 96,1% planu po zmianach, w tym na:
 - ✓ „Informatyczny system osłony kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami” (ISOK) – 14.070,9 tys. zł;
 - ✓ „Rewitalizację Kanału Elbląskiego na odcinkach: Jezioro Drużno-Miłomłyn, Miłomłyn-Zalewo, Miłomłyn-Ostróda-Stare Jabłonki” – 8.148,4 tys. zł.
 - Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego – 7.333,1 tys. zł, tj. 99,6% planu po zmianach, w tym na:
 - ✓ „Udrożnienie ujściowego odcinka rzeki Bug od ujścia do rz. Narew do km 5+000 – Etap I” – 4.159,4 tys. zł;
 - ✓ „Remont zapory bocznej Jeziora Zegrzyńskiego Kania – Popowo” – 3.173,7 tys. zł.
- (dowód: akta kontroli str. 1741-1778, 2314-2316, 2321-2323, 2346, 2418-2423, 2761-2765)

W 2015 r. nie rozpoczęto realizacji programów perspektywy finansowej 2014–2020, pomimo że środki na ten cel zostały ujęte w ustawie budżetowej. Dotyczyło to programów: PO liŚ; RPO Województwa Łódzkiego, Wielkopolskiego oraz Warmii i Mazur.

W 2015 r. plan wydatków w części 41 – Środowisko, określony ustawą budżetową w kwocie 2.573.621,0 tys. zł został zwiększony (per saldo) o 1.555.849,8 tys. zł do kwoty 4.129.470,8 tys. zł, tj. o 60,5%. Plan wydatków został zwiększony m.in. środkami z rezerwy celowej na finansowanie programów (poz. 98) o 1.578.667,0 tys. zł.

Wykonanie w 2015 r. wydatków budżetu środków europejskich w części 41, według sprawozdania Rb-28 UE, wyniosło 3.975.062,7 tys. zł, tj. 96,3% planu po zmianach. W porównaniu do 2014 r. wydatki w tej części budżetu państwa były wyższe o 7,7%.

W grudniu 2015 r. Minister Środowiska dokonał blokady wydatków w kwocie 25,7 tys. zł, planowanych przez Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska na realizację projektu „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 wraz ze wzmocnieniem instytucji sprawującej nadzór nad obszarami Natura 2000 w województwie podkarpackim”. Przyczyną blokady było uzyskanie korzystniejszych cen w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 2260)

Najwyższe kwoty zrealizowanych wydatków wystąpiły w programie PO liŚ 2007–2013 – 3.805.617,3 tys. zł, tj. 96,6% planu po zmianach, w tym 3.737.281,3 tys. zł na płatności przekazane beneficjentom przez IW, m.in. na:

- ✓ system gospodarki odpadami dla miasta Poznania – 288.896,2 tys. zł;
- ✓ budowę zakładu termicznego unieszkodliwiania odpadów dla szczecińskiego obszaru metropolitalnego – 146.980,6 tys. zł;
- ✓ program gospodarki odpadami komunalnymi w Krakowie – 139.389,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 155-163, 1741-1778, 2317-2320, 2324-2329, 2347, 2418-2423, 2745-2746)

Poza tym w ramach PO liŚ 2014–2020 wykorzystano 10,5 tys. zł, tj. 11,2% planu po zmianach na projekt „Unowocześnienie i rozbudowa infrastruktury kalibracyjnej i wzorującej Krajowego Laboratorium Referencyjnego i Wzorującego ds. badań powietrza atmosferycznego”.

(dowód: akta kontroli str. 1741-1778)

2.2.2. Wydatki budżetu środków europejskich poniesione przez dysponenta III stopnia

W Ministerstwie Środowiska w części 22 – Gospodarka wodna w 2015 r. nie były planowane wydatki z budżetu środków europejskich.

W części 41 – Środowisko określony pierwotnie limit wydatków budżetu środków europejskich w kwocie 14,0 tys. zł, w trakcie roku został zmniejszony o 8,5 tys. zł (zmniejszenie dotyczyło tylko wynagrodzeń osobowych) do kwoty 5,5 tys. zł. Planowane wydatki dotyczyły środków z MF EOG 2009–2014.

Wydatki budżetu środków europejskich w części 41 w MŚ w 2015 r. zrealizowane zostały w kwocie 5,5 tys. zł, co stanowiło 100,0% planu po zmianach. W porównaniu do 2014 r. były one niższe o kwotę 3.359,3 tys. zł, tj. o 99,8%. Wydatki związane były z wypłatą dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi w kwocie 5,5 tys. zł ze środków MF EOG 2009–2014 dla osób zaangażowanych w realizację projektów wykonywanych w latach poprzednich, tj.: „Działania edukacyjne i promocyjne w zakresie efektywności energetycznej i wykorzystania źródeł energii, włączając ideę domów przyjaznych środowisku” oraz „Różnorodność biologiczna i działania na rzecz ekosystemów – ogólnopolska kampania informacyjna podnosząca świadomość nt. różnorodności biologicznej”.

(dowód: akta kontroli str. 320-321, 534-535, 555, 2894)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

Zgodnie z rozporządzeniem ogólnym UE dotyczącym wdrażania perspektywy finansowej 2014–2020, uruchomienie funduszy europejskich będzie uzależnione od spełnienia warunków ex-ante, tj. zapewnienia określonych warunków wyjściowych, umożliwiających efektywną realizację programów operacyjnych. W sektorze środowiska do wypełnienia pozostają warunki:

- w obszarze gospodarki odpadami – przyjęcie aktualizacji Krajowego planu gospodarki odpadami (aKPGO); opracowanie aktualizacji wojewódzkich planów gospodarki odpadami (aWPGO) wraz z planami inwestycyjnymi;
- w obszarze gospodarki wodnej – nowelizacja ustawy – Prawo wodne; aktualizacja planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy.

Brak wypełnienia warunków uniemożliwi wykorzystanie ok. 2,4 mld euro z w ramach PO liŚ i RPO.

NIK zwraca uwagę, że w 2015 r. nie zostały spełnione żadne z ww. zdefiniowanych warunków ex-ante, tj. nie przyjęto dokumentów strategicznych w zakresie aktualizacji planów gospodarowania wodami oraz aKPGO i 16 aWPGO. Jakkolwiek wskazane warunki ex-ante muszą być wypełnione do końca 2016 r., to wskazane, w „Action Plan” – dokumencie przekazanym do Komisji Europejskiej, terminy na przyjęcie powyższych dokumentów zostały wyznaczone na koniec 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1687-1688, 2383 -2405)

NIK już w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Środowiska po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r., zwracała uwagę na ryzyko przekroczenia określonych w planie działania Ministra terminów spełnienia warunków ex-ante.

Minister Środowiska wyjaśnił m.in., że konsultacje społeczne projektów aktualizacji Planów Gospodarowania Wodami na obszarach dorzeczy (aPGW) zakończyły się 22 czerwca 2015 r. Po analizie zgłoszonych uwag przystąpiono do opracowania ostatecznych wersji dokumentów. Projekty rozporządzeń przyjmujących aPGW zostały następnie przekazane do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych. Projekty rozporządzeń przekazano również do opiniowania w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji oraz Komitetu do Spraw Europejskich. W ramach uzgodnień międzyresortowych, MSZ wydało pozytywną opinię co do zgodności dokumentu z prawem UE. Dodatkowo, w lipcu 2015 r., odbyło się spotkanie delegacji polskiej z Komisarzem ds. Środowiska UE, na którym uzgodniono, że służby KE prześlą uwagi do projektów aPGW, które Polska będzie mogła uwzględnić przy opracowywaniu ostatecznych wersji dokumentów. Dotychczas strona polska nie otrzymała stanowiska KE do przekazanych na roboczo w październiku 2015 r. dokumentów. W resorcie środowiska kończą się prace nad weryfikacją projektów aktualizacji planów gospodarowania wodami, planuje się wznowienie procesu legislacyjnego. Resort środowiska dokłada wszelkich starań, aby dokumenty te w możliwie jak najwyższym stopniu umożliwiły rozwój gospodarki narodowej, spełniając jednocześnie wymogi prawa krajowego i wspólnotowego.

Minister Środowiska w sprawie warunku tematycznego 6.2., tj. obszaru gospodarki odpadami, wyjaśnił m.in., że zgodnie z zapisami Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 (rozdział 9.2.), działanie „Aktualizacja KPGO, po dokonaniu analizy sprawozdań z realizacji dotychczasowych WPGO, z uwzględnieniem sprawozdania z realizacji KPGO oraz prac nad nowelizacją dyrektyw w zakresie gospodarki odpadami”, miało być zrealizowane do IV kwartału 2015 r., zaś działanie „Aktualizacja WPGO wraz z opracowaniem planów inwestycyjnych w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi” – do IV kwartału 2016 r.

W związku z powyższym, Ministerstwo Środowiska zorganizowało Zespół do spraw aktualizacji krajowego i wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, który rozpoczął prace w marcu 2015 r. W skład Zespołu weszli przedstawiciele 16 urzędów marszałkowskich, Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (obecnie Ministerstwa Rozwoju), NFOŚiGW, GIOŚ, GDOŚ, Unii Metropolii Miast Polskich oraz MŚ. Prace Zespołu prowadzone są w trybie ciągłym z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej. Odbywają się także regularne spotkania. Ponadto, Zespół ściśle współpracował z MŚ przy tworzeniu rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. określającego sposób i formę sporządzania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami oraz wzór planu inwestycyjnego³¹. Odbywają się również sukcesywnie spotkania z poszczególnymi urzędami marszałkowskimi.

W kwestii planu działania określającego sposób realizacji działania określonego w warunku 6.2, tj. prowadzenie kampanii, której główny obszar komunikacyjny skierowany jest do mieszkańców i dotyczy promocji recyklingu oraz selektywnego zbierania odpadów komunalnych i przydomowego kompostowania odpadów, Minister Środowiska wyjaśnił, że na posiedzeniu kierownictwa resortu w styczniu 2016 r. Departament Strategii i Komunikacji przedstawił materiał pn. „Zasady i plan komunikacji resortu środowiska z uwzględnieniem planowanych zadań w zakresie

³¹ Dz.U. poz. 1016.

edukacji ekologicznej w 2016 i 2017 r.” W materiale przedstawiono do decyzji kierownictwa propozycje tematów wiodących/głównych obszarów tematycznych dla komunikacji w roku 2016, które obejmowały m.in. tematykę gospodarki odpadami (w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym: ponowne użycie, recykling). Ostateczna wersja priorytetów i programów znajduje się w chwili obecnej w finalnej fazie procedowania w MŚ.

(dowód: akta kontroli str. 2870-2874)

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Według danych ujętych w sprawozdaniu Rb-BZ1 z wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za 2015 r. poniesiono wydatki:

- w części 22 – Gospodarka wodna w kwocie 1.400.031,9 tys. zł, co stanowiło 97,2% planu po zmianach, z tego wydatki budżetu państwa w kwocie 939.100,2 tys. zł oraz wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 460.931,7 tys. zł;
- w części 41 – Środowisko w kwocie 4.560.960,8 tys. zł, co stanowiło 96,5% planu po zmianach, z tego wydatki budżetu państwa w kwocie 585.898,0 tys. zł oraz wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 3.975.062,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1134-1141)

Największe wydatki w części 22 poniesiono w ramach Funkcji 12 – Środowisko. Stanowiły one 99,8% wydatków ogółem w tej części budżetu państwa i wyniosły: 1.397.499,6 tys. zł (planu po zmianach), z tego: 936.567,8 tys. zł z budżetu państwa (97,8% planu po zmianach) i 460.931,8 tys. zł z budżetu środków europejskich (96,1 % planu po zmianach).

Szczegółową analizą objęto efekty wydatkowania środków na działania realizowane w ramach zadania 12.5. *Gospodarowanie zasobami wodnymi*.

Celem działania 12.5.2.1. – *Utrzymanie wód i urządzeń wodnych wraz z infrastrukturą związaną z gospodarowaniem zasobami wodnymi* było utrzymanie dobrego stanu infrastruktury w zakresie gospodarowania wodami. Na to działanie wykorzystano kwotę 244.118,6 tys. zł (99,2% planu po zmianach), z tego 235.845,4 tys. zł z budżetu państwa (99,2% planu po zmianach) i 8.273,2 tys. zł ze środków europejskich (96,5% planu po zmianach). Wartość, określającego stopień realizacji celu, miernika „*Liczba urządzeń wyremontowanych w danym roku w stosunku do potrzeb (%)*” została osiągnięta na poziomie 51% wobec planowanych 45%. Według danych z rzgw w 2015 r. wykonano prace remontowe na 113 obiektach hydrotechnicznych, co stanowiło 51,4% potrzeb zidentyfikowanych przez te jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 564-592)

Celem działania 12.5.3.2. – *Budowa i przebudowa infrastruktury przeciwpowodziowej i zapobiegającej skutkom suszy* była poprawa bezpieczeństwa przeciwpowodziowego i zapobieganie skutkom suszy. Na to działanie wykorzystano kwotę 863.920,2 tys. zł (96,4% planu po zmianach), z tego 446.192,1 tys. zł z budżetu państwa (96,4% planu po zmianach) i 417.728,1 tys. zł ze środków europejskich (96,5% planu po zmianach). Wartość, określającego stopień realizacji celu, miernika „*Liczba zrealizowanych przedsięwzięć w stosunku do liczby realizowanych przedsięwzięć w danym roku*” została osiągnięta na poziomie 18/27 wobec planowanej wartości 18/18.

(dowód: akta kontroli str. 569, 1135, 1154-1155, 3077)

Celem działania 12.5.3.7. – *Funkcjonowanie Państwowej Służby do Spraw Bezpieczeństwa Budowli Piętrzących* była analiza stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa budowli piętrzących. Na to działanie wykorzystano tylko z budżetu państwa kwotę 13.972,1 tys. zł (99,9% planu po zmianach). Wartość, określającego stopień realizacji celu, miernika „*Obiekty I i II klasy objęte oceną stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa w stosunku do ogólnej liczby obiektów piętrzących klasy I i II, w tym: 1) budowle stałe piętrzące wodę (%); 2) wały przeciwpowodziowe*” została osiągnięta na poziomie 64% w zakresie budowli stałe piętrzących wodę (wobec planowanych 68%) i 19% w zakresie wałów przeciwpowodziowych (wobec planowanych 18%).

(dowód: akta kontroli str. 564-569, 1135, 1154-1155)

Celem działania 12.5.3.8. – *Program wieloletni „Program budowy zbiornika wodnego Świnna Poręba w latach 2006–2010”* była ochrona przed powodzią doliny Skawy i Wisły wraz z Krakowem. Na to działanie według danych ujętych w sprawozdaniu Rb-BZ1 wykorzystano tylko z budżetu państwa kwotę 2.506,6 tys. zł (98,9% planu po zmianach). Wartość, określającego stopień realizacji celu, miernika „*Procent zaawansowania budowy Zbiornika według nakładów inwestycyjnych w stosunku do wartości kosztorysowej (%)*” została osiągnięta na poziomie 96% wobec planowanych 100%.

(dowód: akta kontroli str. 564-592, 1135, 1154-1155, 3078)

Dyrektor DZW wyjaśnił, że ujęta w sprawozdaniu RB-BZ1 kwota wydatkowanych środków na budowę zbiornika stanowi środki wykorzystane z budżetu państwa na pokrycie kosztów pośrednich w ramach KZGW i RZGW w Krakowie. W tym sprawozdaniu nie są wykazywane środki obejmujące koszty robót. Roboty finansowane były ze środków NFOŚiGW, które wpływały, zgodnie z art. 3a ust. 2 ustawy z dnia 4 marca 2005 r. o *ustanowieniu programu wieloletniego „Program budowy zbiornika wodnego Świnna Poręba w latach 2006–2015”*³², w formie dotacji bezpośrednio na rachunek jednostki realizującej zadanie (tj. RZGW w Krakowie).

(dowód: akta kontroli str. 564-632, 1415-1418)

Według sporządzonego w NFOŚiGW sprawozdania Rb-BZ2 z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2015 r., na działanie 12.5.3.8 wykorzystano kwotę 80.600,4 tys. zł (99,6% planu po zmianach).

(dowód: akta kontroli str. 1415-1418, 2862-2867)

NIK zwraca uwagę, że dla działania 12.5.3.8. – *Program wieloletni „Program budowy zbiornika wodnego Świnna Poręba w latach 2006–2010”* były stosowane dwa różne mierniki. Jeden miernik wykazany w sprawozdaniu Rb-BZ1 za 2015 r. sporządzonym w Ministerstwie Środowiska obrazował stopień osiągnięcia celu jako „*Procent zaawansowania budowy Zbiornika według nakładów inwestycyjnych w stosunku do wartości kosztorysowej (%)*”. Natomiast w sprawozdaniu Rb-BZ2 za 2015 r. sporządzonym w NFOŚiGW (tj. jednostce finansującej budowę zbiornika), miernikiem osiągnięcia celu była „*Liczba ludności objętej środkami ochrony przeciwpowodziowej (tys. os.)*”.

Należy podkreślić, że miernik stosowany w NFOŚiGW, tj. jednostce nadzorowanej przez Ministra Środowiska, nie jest miernikiem właściwym na szczeblu działania, ponieważ nie umożliwia faktycznej wymiernej oceny postępu lub stopnia realizacji celu działania w przyjętej perspektywie czasowej. Faktyczna wartość tego miernika

³² Dz.U. Nr 94, poz. 784 ze zm.

będzie bowiem znana dopiero po zakończeniu budowy zbiornika. Tym samym NFOŚiGW jako finansujący tę inwestycję nie wykazuje żadnych efektów uzyskanych z przeznaczonych na budowę zbiornika środków. Postęp i efekty realizacji tego działania obrazuje miernik stosowany w Ministerstwie Środowiska, z tym że osiągnięta wartość tego miernika jest nieadekwatna do wartości wydatków przeznaczonych na ten cel z budżetu państwa. Dlatego też zasadnym jest rozważenie wprowadzenia dla oceny stopnia realizacji tego samego celu jednakowego miernika, zarówno w NFOŚiGW jak i MŚ.

Największe wydatki w części 41 zrealizowano w Funkcji 12 – Środowisko. Stanowiły one 76,1% wydatków ogółem, w tej części budżetu państwa i wyniosły: 4.459.796,6 tys. zł (96,5% planu po zmianach), z tego: 485.620,8 tys. zł z budżetu państwa (98,7% planu po zmianach) i 3.974.175,8 tys. zł ze środków europejskich (96,3% planu po zmianach).

Szczegółową analizą objęto efekty wydatkowania środków na działania realizowane w ramach zadania 12.1. *Kształtowanie bioróżnorodności* (trzy działania) oraz zadania 12.2. *Poprawa jakości powietrza i przeciwdziałanie zmianom klimatu* (dwa działania).

Celem działania 12.1.1.1. – *Sieć Natura 2000* było zachowanie bądź odtworzenie właściwego stanu przedmiotów ochrony. Na to działanie wykorzystano kwotę 20.119,6 tys. zł (99,1% planu po zmianach), z tego 17.208,4 tys. zł z budżetu państwa (99,5% planu po zmianach) i 2.911,2 tys. zł ze środków europejskich (96,6% planu po zmianach). Wartość, określającego stopień realizacji celu, miernika „*Liczba obszarów Natura 2000 posiadająca obowiązujące plany zadań ochronnych lub plany ochrony w stosunku do łącznej liczby obszarów Natura 2000*” została osiągnięta na poziomie 434 w zakresie planów zadań ochronnych (wobec planowanej do osiągnięcia wartości 472), a w zakresie planów ochrony wartość miernika była „0” (wobec planowanej do osiągnięcia wartości miernika 2).

Oznacza to, że dyrektorzy regionalnych dyrekcji ochrony środowiska nie wydali 38 zarządzeń w sprawie planów zadań ochronnych na obszarach Natura 2000, a Minister Środowiska nie zatwierdził w formie rozporządzenia żadnego planu ochrony na terenie obszarów Natura 2000.

(dowód: akta kontroli str. 701-704, 1137, 1154-1155, 3072-3073)

Celem działania 12.1.1.8. – *Organizmy genetycznie zmodyfikowane* było zapewnienie bezpieczeństwa dla zdrowia ludzi i środowiska, wynikające z realizacji obowiązków zawartych w ustawie o organizmach genetycznie zmodyfikowanych (ustawa GMO). Na to działanie wykorzystano kwotę 846,2 tys. zł z budżetu państwa (97,3% planu po zmianach). Wartość, określającego stopień realizacji celu, miernika „*Liczba wydanych w danym roku zgód na działanie z organizmami genetycznie zmodyfikowanymi*” została osiągnięta na poziomie 96 wobec planowanych 50.

(dowód: akta kontroli str. 1137, 1154-1155, 3074)

Celem działania 12.1.3.1 – *Tworzenie systemu ochrony gleb* było obniżenie poziomu degradacji gleb. Na to działanie wykorzystano kwotę 341,4 tys. zł z budżetu państwa (99,1% planu po zmianach). Wartość, określającego stopień realizacji celu, miernika „*Powierzchnia gruntów poddanych rekultywacji (ha)*” została zaplanowana na 2015 r. w liczbie 3.000 hektarów. W sprawozdaniu Rb-BZ1 w kolumnie dotyczącej wykonania wartości miernika wskazano „za rok 2014 wartość miernika wyniosła 2.171 ha”.

(dowód: akta kontroli str. 1137, 1154-1155, 3075-3076)

Celem działania 12.2.1.1. – *Zarządzanie jakością powietrza* była klasyfikacja stref na podstawie oceny jakości powietrza. Na to działanie wykorzystano kwotę 996,6 tys. zł (99,6% planu po zmianach) z budżetu państwa. Wartość, określającego stopień realizacji celu, miernika „*Ilość stref z przekroczeniami standardów jakości powietrza (w zakresie pyłu PM10)*” została osiągnięta na poziomie 42, wobec zakładanej liczby stref z przekroczeniami jakości powietrza 35.

(dowód: akta kontroli str. 1138, 1142-1144, 1154-1155)

Celem działania 12.2.2.2. – *„Handel uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i innych substancji oraz bilansowanie i zarządzanie emisjami”* było rozszerzenie systemu handlu uprawnieniami do emisji o nowe instalacje. Na to działanie wykorzystano z budżetu państwa 754,4 tys. zł (99,6% planu po zmianach). Wartość, określającego stopień realizacji celu, miernika „*Liczba instalacji objętych systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i innych substancji*” została osiągnięta na poziomie „około” 720, wobec planowanych 795 instalacji.

(dowód: akta kontroli str. 791-797, 1138, 1154-1155)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie rzeczowych efektów zrealizowanych działań stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zaplanowane pierwotnie według ustawy budżetowej na 2015 r. wartości mierników określających stopień realizacji poszczególnych działań ujętych w budżecie zadaniowym Ministerstwa Środowiska nie były korygowane w ślad za zmianami dokonywanymi w kwotach planowanych wydatków, a także w związku ze zmianą regulacji prawnych, pomimo że zmiany te istotnie wpłynęły na wartość mierników. I tak:

- wartość miernika³³ dla realizowanego w części 22 działania 12.5.2.1. – *Utrzymanie wód i urządzeń wodnych wraz z infrastrukturą związaną z gospodarowaniem zasobami wodnymi* nie została skorygowana, pomimo że planowane na to działanie kwoty wydatków w ciągu roku zostały zwiększone z przeznaczeniem na bieżące prace remontowe na rzekach i urządzeniach wodnych. Tym samym wykonana wartość miernika była o 6% wyższa od wartości przewidywanej na koniec 2015 r.

Dyrektor Departamentu Zasobów Wodnych (DZW) w MŚ wyjaśnił, że „*Na wyższy poziom realizacji miernika wpłynęło zwiększenie środków finansowych na bieżące prace remontowe na rzekach i urządzeniach wodnych, w tym w szczególności na działania związane z rewitalizacją Kanału Elbląskiego oraz wynik postępowań przetargowych i sprzyjające, w niektórych przypadkach, warunki atmosferyczne*”;

(dowód: akta kontroli str. 564-592)

- wartość miernika dla realizowanego w części 22 działania 12.5.3.2. – *Budowa i przebudowa infrastruktury przeciwpowodziowej i zapobiegającej skutkom suszy* nie została skorygowana, pomimo włączenia do tego działania zadań z uchylonych programów „Programu dla Odry-2006” i „Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły” oraz zwiększenia kwot wydatków w ciągu roku. Wykonana wartość miernika w odniesieniu do liczby realizowanych przedsięwzięć w danym roku była o 50% wyższa od wartości przewidywanej na koniec 2015 r.

³³ Określona w sprawozdaniu Rb-BZ1 w kolumnie „Przewidywane wykonanie wartości miernika na koniec roku budżetowego”.

Dyrektor DZW wyjaśnił, że „w trakcie roku budżetowego 2015 r. Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej nie składał zmian planu wartości mierników w zakresie działania 12.5.3.2. Działanie to było aktualizowane podczas prac nad opracowaniem Wieloletniego Planu Finansowego Państwa. Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej w trakcie roku budżetowego składał wnioski o dokonanie zmian w planie finansowym jednostki w układzie tradycyjnym zgodnie z obowiązującymi Działaniami nadzorczymi Ministra Środowiska wobec Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej.

Z informacji przekazanych przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej zgodnie z definicją miernika obowiązującą do jego obliczenia na 2015 r. jako składowe do wyliczenia miernika posłużyły faktycznie realizowane, w tym zakończone w 2015 r. zadania o przypisanym mierniku zadaniowym 12.5.3.2.

Mając powyższe na uwadze Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej stwierdził, że zadania faktycznie realizowane w budżecie zadaniowym 12.5.3.2 były uwzględnione w przedmiotowym działaniu. Faktyczne wykonanie miernika za 2015 r. dodatkowo uwzględniało część zdań przedstawionych w załączniku do uchwały nr 169/2014 Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 2014 r. w sprawie uchylecia „Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły”. Były to zadania w większości przypisane do projektu Planów Zarządzania Ryzykiem Powodziowym, tj. analizy programów inwestycyjnych, stąd nie zaktualizowano miernika w ciągu roku. Co do Programu Odra – 2006 zadanie to omyłkowo nie było wliczone w miernik 12.5.3.2 stąd uwzględniono je tylko w sprawozdawczości za 2015 r.”;

(dowód: akta kontroli str. 2240-2241, 2245-2246)

- wartość miernika dla realizowanego w części 41 działania 12.1.1.8. – *Organizmy genetycznie zmodyfikowane*, nie została skorygowana, pomimo zwiększenia kwoty wydatków na to działanie w ciągu roku, a także pomimo zmiany przepisów ustawy o organizmach genetycznie zmodyfikowanych³⁴, wprowadzających nowe kategorie decyzji Ministra Środowiska. Wykonana wartość miernika była o 92% wyższa od wartości przewidywanej na koniec 2015 r.

Dyrektor DLIOP wyjaśnił, że przepisy zmieniające ustawę o organizmach genetycznie zmodyfikowanych weszły w życie pod koniec marca 2015 r. „Z dniem wejścia w życie nowej regulacji Minister Środowiska wydaje decyzje na prowadzenie zakładu inżynierii genetycznej, zamknięte użycie GMM i GMO³⁵, zamierzone uwolnienie GMO do środowiska, wprowadzenie do obrotu produktu GMO. (...) Niedokonanie zmiany miernika wynikało z faktu, że DLP nie był w stanie określić jaka ilość tego rodzaju decyzji będzie wydana w danym roku.”

(dowód: akta kontroli str. 696-704, 1412-1414)

Miernik określa stopień realizacji celu danej działalności, a jego wartość oznacza poziom efektów z poniesionych nakładów. Dlatego też, zdaniem NIK, przewidywana wartość miernika na koniec danego roku powinna uwzględniać zmiany wysokości wydatków dokonywane w planach finansowych jednostek, a także zmiany w regulacjach prawnych (jeżeli mogą one wpłynąć na wartość miernika). Tym bardziej, że zgodnie z § 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej

³⁴ Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o organizmach genetycznie zmodyfikowanych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 277).

³⁵ Mikroorganizmy genetycznie zmodyfikowane i organizmy modyfikowane genetycznie

w układzie zadaniowym³⁶, dane w sprawozdaniach wykazuje się w zakresie planu po zmianach – w kwotach wydatków/kosztów i wartościach mierników wynikających z układu zadaniowego, uwzględniającego zmiany dokonane w trakcie roku budżetowego w planie finansowym jednostki w trybie określonym w ustawie o finansach publicznych lub w odrębnej ustawie.

2. Zgodnie z pkt 79 ppkt 6h ujętym w rozdziale 6 szczegółowych zasad opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015, stanowiących załącznik nr 71 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015³⁷, jedną z cech mierników powinna być szybkość pozyskania, tj. mierniki powinny umożliwiać sprawozdanie z wykonania ich wartości docelowych co najmniej w terminach wynikających z przepisów dotyczących sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym. Natomiast do ustalonego, w realizowanym w części 41 działaniu 12.1.3.1. – *Tworzenie systemu ochrony gleb*, miernika Ministerstwo Środowiska nie posiada bazy danych umożliwiającej określenie jego wartości docelowej w dacie sporządzania sprawozdania Rb-BZ1 za 2015 r.

Dyrektor Departamentu Gospodarki Odpadami (DGO) wyjaśniła, że „w chwili obecnej, z uwagi na brak danych GUS za 2015, trudno ocenić czy wymagana na rok 2015 wartość miernika zostanie osiągnięta. Wartość docelowa nie została przyjęta w dokumentach strategicznych, a wynika z merytorycznej oceny. Pożądanym trendem w przypadku przedmiotowego wskaźnika jest trend rosnący, wskazujący na obniżanie zagrożenia spowodowanego występowaniem terenów zdegradowanych. Zaplanowano stopniowe zwiększanie wartości wskaźnika dotyczącego powierzchni terenów poddanych rekultywacji, przyjmując jako wartość bazową dane GUS za rok 2012 – 2720 ha. Dane GUS wskazują, że w roku 2014 osiągnięto wartość miernika – 2171 ha. Dane GUS za rok 2015 dostępne będą pod koniec 2016 r. Wybrany miernik wskazywany na podstawie danych GUS jest jedynym istniejącym obecnie oficjalnym źródłem informacji ujmującym w formie liczbowej dane na temat stanu degradacji gleb w Polsce w kolejnych latach, pozwalającym na ocenę skutków polityki ochrony gleb”.

(dowód: akta kontroli str. 709-713)

Według karty miernika 12.1.3.1. w celu zapewnienia pozyskiwania danych ze źródeł umożliwiających ich bieżący monitoring planowana jest zmiana miernika dopiero od 2017 r. Termin ten jest związany z datą uruchomienia przez GDOŚ rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi oraz rejestru bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku oraz szkód w środowisku.

Dyrektor DGO wyjaśniła, że terminem uruchomienia przez GDOŚ systemu teleinformatycznego do prowadzenia wskazanego wyżej rejestru jest 5 września 2016 r. Zgodnie ze znowelizowanymi przepisami ustawy – *Prawo ochrony środowiska* zakłada się również, że starostowie prześlą regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska wykazy potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi w 25 miesiącu od dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 101a ust. 5 ustawy – *Prawo ochrony środowiska*. Projekt rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi, który stanowi wypełnienie ww. upoważnienia ustawowego, znajduje się obecnie na etapie uwzględniania uwag z konsultacji społecznych i opiniowania. Wobec

³⁶ Dz.U. Nr 298 poz. 1766.

³⁷ Dz.U. poz. 825.

powyższego rozważana jest w przyszłości (najwcześniej od 2017 r.) zmiana miernika na bardziej precyzyjny, oparty na danych zbieranych w nowych rejestrach.

(dowód: akta kontroli str. 709-713)

3. Nieuzyskanie planowanych efektów z poniesionych nakładów oraz opóźnienia w realizacji zadań wskazują, że działania Ministra Środowiska w zakresie nadzoru nad podległymi jednostkami nie były skuteczne. I tak:

– Poniesione nakłady na, realizowane w części 41, działanie 12.1.1.1. – Sieć Natura 2000, nie doprowadziły do uzyskania planowanych efektów. Zaplanowane na to działanie środki zostały wykorzystane w 99,1%. Natomiast nie wykonano 38 planów zadań ochronnych z 74 planowanych do wykonania w 2015 r. (tj. 51,3%) i tym samym nie osiągnięto ustalonej wartości miernika na poziomie 472 obszarów Natura 2000 posiadających plany zadań ochronnych. Nie opracowano także żadnego z dwóch planowanych do wykonania w 2015 r. planów ochrony obszarów Natura 2000. Jakkolwiek termin opracowania planów ochrony nie jest określony, to biorąc pod uwagę prognozowane ustanowienie do 2017 r. sześciu planów ochrony obszarów Natura 2000 (według karty miernika) i problemy z opracowaniem w ciągu roku tylko dwóch planów należy stwierdzić, że wykonanie tych planów jest w takiej sytuacji w najbliższych latach niemożliwe.

Zastępca Dyrektora Departamentu Leśnictwa i Ochrony Przyrody (DLiOP) wyjaśniła m.in. „Przyczyny niewykonania 38 szt. – (Liczba obszarów Natura 2000 posiadająca obowiązujące 1) plany zadań ochronnych) – niewykonanie maksymalnej zaplanowanej wartości miernika związane jest z interpretowaniem planowanej wartości miernika jako liczby dokumentów planistycznych (PZO), przy czym jeden plan zadań ochronnych może być ustanowiony w drodze kilku zarządzeń Regionalnych Dyrektorów Ochrony Środowiska właściwych dla poszczególnych województw, w przypadku gdy obszar leży na więcej niż w jednym województwie, podczas gdy powinien on dotyczyć całkowitej liczby obszarów Natura 2000 posiadających obowiązujące plany zadań ochronnych (niezależnie od liczby zarządzeń ustanawiających). Dodatkowo wpływ na niższe wykonanie miernika miał fakt niedostarczenia dokumentacji do projektu planów zadań ochronnych przez wykonawcę w terminie, termin oddania dokumentacji został przesunięty na 2016 r. Niewykonanie maksymalnej zaplanowanej wartości miernika wynikało również z przedłużenia się procesu ustanawiania planów zadań ochronnych. Wpłynęły na to wyniki przeprowadzonych prac terenowych, które zmieniły listę przedmiotów w obszarach Natura 2000 oraz procedury konsultacji społecznych i konieczności rozpatrzenia i uwzględnienia licznych uwag i wniosków. (...) Przyczyny niewykonania 2 szt. – (Liczba obszarów Natura 2000 posiadająca obowiązujące 2) plany ochrony w stosunku do łącznej liczby obszarów Natura 2000) – projekt rozporządzenia dotyczącego planu ochrony obszaru Natura 2000 Stawy Przemkowskie PLB020003 został przekazany do Ministerstwa Środowiska celem procedowania, jednak z uwagi na przedłużające się opiniowanie oceny skutków regulacji oraz uzgodnienia wewnątrzresortowe, projekt nie został wydany w przewidzianym terminie. Dodatkowo w związku z koniecznością formalnego scalenia procesu zatwierdzania planu ochrony dla obszaru Natura 2000 Ostoja Magurska PLH180001 z planem zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Beskid Niski PLB180001 również dla tego obszaru nie było możliwe ustanowienie zarządzenia w roku 2015. Prace nad projektem planu ochrony dla obszaru Natura 2000 Ostoje Nietoperzy Powiatu

Gorlickiego PLH120094 wydłużyły się w związku z wynikami przeprowadzonych prac terenowych i stwierdzeniem nowego gatunku wymagającego ochrony w obszarze. Realizacja zadania ustanowienia planu ochrony została przesunięta na rok 2016. (...)”

Jako jedno z ryzyk zidentyfikowano „zmiany w przepisach aktów prawnych decydujących bezpośrednio o zakresie przedmiotowych dokumentów, tj. w ustawie o ochronie przyrody oraz rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie sporządzenia projektu planu zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000”. Co prawda w 2015 r. nie było zmian ustawy o ochronie przyrody w przepisach dotyczących opracowania PZO, niemniej w tym okresie nastąpił znaczny wzrost wiedzy praktycznej w zakresie wprowadzania do planów zapisów dotyczących np. modyfikacji działań gospodarczych. Wynikało to z nabytych doświadczeń wszystkich jednostek uczestniczących w procesie ustanawiania (GDOŚ i RDOŚ) i kontroli (MŚ) planów zadań ochronnych. Efektem tego były zarówno uwagi Ministra Środowiska wnoszone w trybie kontroli aktów prawa miejscowego, jaki własne doświadczenia GDOŚ, przejawiające się wnoszeniem uwag na etapie konsultacji społecznych danego planu. Wnoszone uwagi generowały kolejne, mniej lub bardziej poważne, zmiany opracowywanych dokumentów, co wydłużało proces ich zatwierdzania”.

(dowód: akta kontroli str. 696-704, 1150-1153, 2440-2442)

– Rok 2015 był ostatnim, w którym kwestie związane z budową i finansowaniem zbiornika wodnego Świnna Poręba regulowała ustawa z dnia 4 marca 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006–2015”. Inwestycja ta realizowana jest już od 30 lat i pomimo dwukrotnego przesuwania terminu jej ukończenia (pierwotny termin zakończenia – 2010 r., przesunięty na 2013 r., a następnie na 2015 r.), w 2015 r. budowy nie zakończono. W 2015 r. ze środków NFOŚiGW wydatkowano 80.600,4 tys. zł, tj. 99,6% planu.

Dyrektor DZW wyjaśnił, że jednym z czynników mających wpływ na opóźnienie realizacji tej inwestycji była susza. Poza tym do ukończenia budowy zbiornika wodnego Świnna Poręba zabrakło środków na zabezpieczenie osuwisk i budowę dróg. Na zabezpieczenie osuwisk planowane jest pozyskanie środków z NFOŚiGW w ramach programu priorytetowego „Ochrona powierzchni ziemi część 2. Przeciwdziałanie osuwiskom ziemi, likwidowanie ich skutków dla środowiska”. Natomiast w kwestii środków na budowę dróg Minister Środowiska zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, o rozważenie możliwości sfinansowania dróg zbilansowanych w „Programie budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba” ze środków rezerwy celowej budżetu państwa poz. 4 „Przeciwdziałanie i usuwanie klęsk żywiołowych”. W innych wyjaśnieniach z dnia 26 lutego 2016 r. Dyrektor DZW podał, iż „dokończenie realizacji budowy zbiornika wodnego Świnna Poręba planowane jest ze środków NFOŚiGW na podstawie planowanego do utworzenia przez Radę Ministrów programu wieloletniego pod nazwą „Dokończenie realizacji budowy zbiornika wodnego Świnna Poręba w latach 2016–2017” na kwotę 53.800,0 tys. zł, w tym w roku 2016 – 44.530,0 tys. zł. Natomiast w „Bilansie otwarcia przeprowadzonym w Ministerstwie Środowiska (stan na 19 listopada 2015 r.)” wskazano, że na zakończenie inwestycji konieczne jest wydatkowanie w 2016 r. – 70.000,0 tys. zł.

Ustalono, że do dnia zakończenia kontroli (4 kwietnia 2016 r.) nie było zapewnionych środków na sfinansowanie prac, niezbędnych do zakończenia inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 572-632, 1656-1736, 2156-2161, 2240-2251)

Budowa zbiornika wodnego Świnna Poręba trwa kilkadziesiąt lat i nie jest to jedyna inwestycja, której pierwotny termin zakończenia nie został dotrzymany. Do takich inwestycji należy także budowa zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny, budowa stopnia wodnego Malczyce oraz projekt pn. „*Informatyczny System Ochrony Kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami*” (dalej „Projekt ISOK”).

Budowa zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny – realizacja tej inwestycji według stanu na koniec 2015 r. trwa 17 lat. W 2015 r. wykorzystano 226.383,5 tys. zł, tj. 95,7% planu. Źródłem finansowania budowy tego zbiornika były środki BŚ, BRRE w ramach realizacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry. Dyrektor DZW wyjaśnił m.in., że planuje się wykorzystanie środków NFOŚiGW oraz dofinansowanie z budżetu środków europejskich, w ramach perspektywy finansowej 2014–2020. Określony po wyborze wykonawcy robót i inżyniera kontraktu koszt inwestycji 1.269.580,0 tys. zł nie uwzględnia: wartości aneksu na posadowienie pośrednie bloku przelewowo-upustowego, tj. 51.206,0 tys. zł; nieustalonej jeszcze wartości robót związanych z posadowieniem pośrednim upustu do Odry miejskiej oraz robót związanych z wykonaniem automatycznego monitoringu pracy zapór zbiornika; uzupełnienia limitu środków na tzw. kwoty warunkowe.

Pierwotny termin zakończenia realizacji projektu określono na rok 2011, w umowie z Bankiem Światowym termin ten określono na 31 maja 2014 r., a w harmonogramie wykonawcy robót (przyjętym przez Inżyniera kontraktu w listopadzie 2013 r.) zakończenie inwestycji przewidziano na 2017 r.

Dyrektor DZW wyjaśnił m.in., że w związku z problemami przy realizacji inwestycji doszło do rozwiązania umowy z Inżynierem Kontraktu. Po podpisaniu z Wykonawcą Aneksu nr 4 nastąpiła konieczność kolejnej zmiany terminu – obecnie planowany termin zakończenia inwestycji, według informacji podanych przez Wykonawcę, to listopad 2018 r. Inżynier Kontraktu weryfikuje jednak ten harmonogram, starając się przybliżyć datę tego zakończenia. W ramach sprawowanego nadzoru w pracach Komitetu Sterującego „Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w Dorzeczu rzeki Odry” brał udział przedstawiciel kierownictwa resortu środowiska, a od dnia 29 stycznia 2015 r. w pracach Komitetu Roboczego – przedstawiciel Departamentu Zasobów Wodnych MŚ.

W ocenie NIK, brak dostatecznego nadzoru był jedną z przyczyn opóźnienia budowy zbiornika – inwestycji, która ma zapewnić ochronę przeciwpowodziową dla ponad 2,5 mln mieszkańców miast, m.in. Racibórz, Kędzierzyn-Koźle, Krapkowice, Opole, Brzeg, Olawa, Wrocław oraz wsi położonych w trzech województwach: śląskim, opolskim i dolnośląskim. Przyjmuje się, że dzięki wybudowaniu zbiornika ochronę przed powodzią zyska obszar o powierzchni około 600 km².

(dowód: akta kontroli str. 572-632, 1656-1736, 2156-216, 2240-2250)

Budowa stopnia wodnego Malczyce – realizacja tej inwestycji według stanu na koniec 2015 r. trwa już 19 lat. Rozpoczęta w 1997 r. budowa miała trwać pięć lat. Wydłużenie terminu realizacji spowodowane było niedostatecznym poziomem finansowania w poszczególnych latach. Terminy zakończenia tego zadania przesuwano sukcesywnie na lata: 2009, 2011, 2015, a obecnie na rok 2018, z uzyskaniem piętrzenia na stopniu w 2019 r. 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.

W 2015 r. wydatkowano 41.007,0 tys. zł. Zaawansowanie finansowe inwestycji na koniec 2015 r. wyniosło 60%, a rzeczowe – 70%.

Dyrektor DZW wyjaśnił m.in., że obecnie trwają prace mające doprowadzić do obniżenia kosztów realizacji. Departament podejmował między innymi działania dotyczące kontroli realizowanego przedsięwzięcia, m.in. prawidłowości zawarcia aneksów do Umowy nr IR-6.210/1/97 na roboty budowlane z dnia 10 października 1997 r. w świetle ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 1997 r. Nr 123, poz. 778) oraz kontroli możliwości przedłużenia terminu realizacji przedmiotowej inwestycji w świetle przepisów ww. ustawy.

Do dnia zakończenia kontroli brak było zabezpieczenia środków na dokończenie inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 572-632, 1134-1141, 1656-1736, 2156-2161, 2240-2250)

Projekt ISOK realizowany przez konsorcjum³⁸, w którym funkcję lidera pełni KZGW³⁹, finansowany jest w ramach PO IG⁴⁰. W ramach projektu powstaje system informatyczny ISOK, który stanowić będzie narzędzie wsparcia systemu zarządzania kryzysowego. W toku kontroli NIK „Wykonanie w 2014 r. budżetu państwa” przeprowadzonej w 2015 r. w KZGW ustalono, że realizacja tego projektu od początku przebiegała z opóźnieniami. Zgodnie z umową⁴¹, odbiór etapu 4 – wdrożenia pilotażowego systemu zaplanowany był na 27 lutego 2015 r., a etapu 5 – wersji docelowej systemu, na 30 czerwca 2015 r. Z-ca Prezesa KZGW informował wówczas, że pilotażowe wdrożenie nastąpi w marcu 2015 r. Natomiast odnośnie wersji produkcyjnej podał, że powyższy termin jest zagrożony w związku z opóźnieniem pilotażowego wdrożenia, lecz nadal możliwy do dotrzymania.

W toku niniejszej kontroli NIK ustalono, że wersja pilotażowa systemu została odebrana jednak dopiero w dniu 14 grudnia 2015 r. Wśród powodów niedotrzymania terminu podano przyczyny leżące po stronie wykonawcy, jak opóźnienia i niedostateczną jakość przekazywanych produktów, ale również awarię środowiska produkcyjnego w Centrum Podstawowym KZGW i konieczność wcześniejszej konfiguracji Centrum Zapasowego KZGW, które opóźniły rozpoczęcie testów wydajnościowych i integracyjnych. Zgodnie z aktualnym, roboczym harmonogramem prac, termin odbioru systemu ISOK to 30 września 2016 r.

W lipcu 2015 r. KZGW zwrócił się do Centrum Projektów Polska Cyfrowa (Instytucja Wdrażająca) z wnioskiem o wyrażenie zgody na realizację Projektu ISOK jako tzw. projektu niefunkcjonującego. We wrześniu 2015 r. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (Instytucja Zarządzająca) wyraziło zgodę na wnioskowane zmiany. Wskazano także, że w terminie do 30 września 2015 r. złożony zostanie do KE wniosek o zmianę decyzji Komisji Europejskiej, zatwierdzającej wsparcie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Zgodnie z wytycznymi

³⁸ Umowa z dnia 27 października 2009 r. zawarta pomiędzy IMiGW-PIB a Instytutem Łączności-PIB oraz Skarbem Państwa- KZGW, GUGiK, Rządowym Centrum Bezpieczeństwa na wspólną realizację projektu pn. „Informatyczny System Oslony Kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami”. Projekt realizowany w ramach VII osi priorytetowej POIG 2007-2013.

³⁹ Na podstawie aneksu nr 6 z dnia 13 września 2012 r. do umowy jw.

⁴⁰ Umowa o dofinansowanie z dnia 30 lipca 2010 r. Nr POIG.07.01.00-00-025/09-00 w ramach 7 osi priorytetowej Społeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji POIG 2007-2013 zawarta pomiędzy Władzą Wdrażającą Programy Europejskie (WWPE) – IW/IP II stopnia a IMiGW – PIB (Beneficjentem).

⁴¹ Obowiązującym aneksem nr 2 z dnia 4 grudnia 2014 r.

w sprawie zamknięcia PO IG 2007–2013, w przypadku projektów niefunkcjonujących państwo członkowskie zobowiązuje się do zakończenia projektu w terminie nie później niż 2 lata po zamknięciu programu i do zwrócenia przydzielonego współfinansowania w razie niedokończenia projektu we wskazanym terminie. Zamknięcie PO IG nastąpiło z końcem 2015 r., w związku z planowanym zakończeniem Projektu ISOK w 2016 r. beneficjent (KZGW) nie przewiduje zagrożenia nałożenia kar finansowych i zwrotu środków do KE.

Dyrektor Departamentu Zasobów Wodnych w wyjaśnieniach podał m.in., iż Minister Środowiska w ramach działań nadzorczych:

- zorganizował w listopadzie 2015 r. międzyresortową naradę z udziałem przedstawicieli KZGW, MAiC, MliR, IMGW, GUGIK;
- Prezes KZGW otrzymał negatywną ocenę okresową, której uzasadnieniem był brak należytej staranności w nadzorze nad realizacją projektu;
- organizowane są regularne spotkania przedstawicieli MŚ, KZGW oraz wykonawcy Projektu ISOK, na temat stanu zaawansowania prac;
- w Planie audytu wewnętrznego na 2016 r. ujęto temat pn. *Nadzór nad realizacją zadań w zakresie zapobiegania ryzyk klęsk żywiołowych*. Zadanie to powiązane jest z Planem działalności Ministra Środowiska – cel 3 część A, w ramach którego w 2016 r. wskazano do realizacji zadanie pn. *Budowa Informatycznego Systemu Ochrony Kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami* (ISOK).

(dowód: akta kontroli str. 580-582, 590-591, 2240-2243, 2247-2250)

Zdaniem NIK powyższe ustalenia wskazują, że przyczyny opóźnień w zakończeniu realizacji tego zadania leżą nie tylko po stronie wykonawcy Projektu, ale także Prezesa KZGW. Należy bowiem podkreślić, że awaria środowiska produkcyjnego w Centrum Podstawowym KZGW i konieczność wcześniejszej konfiguracji Centrum Zapasowego KZGW opóźniły rozpoczęcie testów wydajnościowych i integracyjnych.

3. Sprawozdania

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. 3011-3012)

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 2015 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. 2895-2903)

Sprawozdania (po uwzględnieniu korekt) przedstawiały rzetelny i prawdziwy obraz zrealizowanych dochodów i wykonanych wydatków oraz stan należności i zobowiązań na koniec 2015 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. 2834-2859)

Badaniem objęto także prawidłowość jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2015 sporządzonych przez Ministerstwo Środowiska 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, Rb-N, Rb-Z i Rb-BZ1.

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach, określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁴² i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁴³. Do okresów sprawozdawczych roku 2015 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁴⁴.

(dowód: akta kontroli str. 2904-2941)

Sprawozdania te (po uwzględnieniu korekt) przekazują prawdziwy obraz dochodów i wydatków, a także należności i zobowiązań w 2015 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. 2810-2833)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

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

Opis stanu
faktycznego

W 2015 r. Minister Środowiska wykonywał obowiązek nadzoru i kontroli wynikający z art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, m.in. poprzez przeprowadzenie

⁴² Dz.U. z 2014 r. poz. 119 ze zm.

⁴³ Dz.U. z 2014 r. poz. 1773.

⁴⁴ Dz.U. Nr. 298 poz. 1766.

16 kontroli w jednostkach podległych i nadzorowanych oraz realizację sześciu zadań audytowych.

Kontrole przeprowadzono m.in. w:

- ✓ czterech instytutach badawczych (IMGW-PIB, PIG-PIB, IBL, Instytucie Ekologii Terenów Uprzemysłowionych);
- ✓ dwóch regionalnych zarządach gospodarki wodnej (w Warszawie i we Wrocławiu);
- ✓ trzech parkach narodowych (Wigierskim Parku Narodowym, Kampinoskim Parku Narodowym, Parku Narodowym Gór Stołowych);
- ✓ NFOŚiGW, KZGW oraz Wyższym Urzędzie Górniczym.

Zakres tych kontroli dotyczył m.in. prawidłowości przeprowadzenia zamówień publicznych, działalności finansowej; prawidłowości wykorzystania dotacji celowych; gospodarowania mieniem Skarbu Państwa; prawidłowości oceny wybranych wniosków o dofinansowanie w ramach konkursu ogłoszonego przez NFOŚiGW.

Zadania audytowe obejmowały:

- ✓ ocenę skuteczności komunikacji w zakresie przekazywania informacji w procesie poboru dochodów budżetowych;
- ✓ ocenę systemu kontroli zarządczej;
- ✓ terminowość realizacji prac legislacyjnych;
- ✓ ocenę realizacji zadań Ministra, jako Operatora Programów MF EOG I NMF;
- ✓ ocenę realizacji działań prowadzonych w zakresie bezpieczeństwa informacji;
- ✓ ocenę realizacji zadań związanych z zaprojektowaniem, utworzeniem i wdrożeniem baz danych o produktach i opakowaniach oraz gospodarce odpadami.

Po przeprowadzonych audytach wskazanych wyżej obszarów zalecono m.in. przegląd procedur kontroli zarządczej we wszystkich komórkach organizacyjnych MŚ, zintensyfikowanie prac legislacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 337-338, 1233-1303)

W celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej Minister Środowiska zatwierdził w listopadzie 2015 r. dwa dokumenty regulujące system kontroli zarządczej w MŚ oraz zasady prowadzenia nadzoru nad jednostkami podległymi lub nadzorowanymi, tj. *Księgę kontroli zarządczej* oraz *Politykę nadzorczą Ministra Środowiska*.

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

Opisane w niniejszym wystąpieniu nieprawidłowości, jak również nieprawidłowości stwierdzone w jednostkach podległych i nadzorowanych przez Ministra Środowiska wskazują, w ocenie NIK, że ustalone mechanizmy kontroli zarządczej nie stanowią wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.

Instrumentem planowania zadań jednostki jest w szczególności roczny Plan działalności. W zakresie zapewnienia zrównoważonego korzystania z zasobów środowiska Departament Nadzoru Geologicznego (DNG) w jednostkowym planie działalności na rok 2015 ujął m.in.: monitorowanie i kontrolę realizacji zobowiązań wynikających z koncesji węglowodorowych w tym: prowadzenie monitoringu 50 koncesji oraz przeprowadzenie sześciu kontroli przedsiębiorców w terenie lub siedzibie Ministerstwa Środowiska.

W roku 2015 DNG przeprowadził monitoring 43 koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów, obejmując nim 86,0% koncesji zaplanowanych do monitoringu. Po analizie dostępnej dokumentacji i sporządzeniu *Kart Kontroli*

w uzasadnionych przypadkach wszczynano postępowania w sprawie cofnięcia koncesji w trybie art. 37 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – *Prawo geologiczne i górnicze*⁴⁵, zmierzające do usunięcia powstałych naruszeń. W roku 2015 podjęto 19 postępowań w związku z naruszeniem warunków koncesji. W dniu 9 grudnia 2015 r. w DNG wprowadzono „*Wewnętrzną procedurę monitoringu wykonywania przez przedsiębiorców warunków koncesji węglowodorowych (poszukiwanie i rozpoznawanie)*”.

Podkreślić natomiast należy, że w 2015 r. nie przeprowadzono żadnej z sześciu zaplanowanych kontroli przedsiębiorców.

Dyrektor DNG wyjaśnił, że przyczyną takiego stanu było niewprowadzenie procedury kontroli i nieprzeprowadzenie niezbędnych szkoleń dla pracowników. Wykonanie tych zadań uniemożliwiały liczne ruchy kadrowe, mające miejsce w Departamencie. Niedobór kadry kierowniczej, brak wyznaczenia osoby pełniącej funkcję dyrektora Departamentu i ciągła rotacja składu personalnego, a także niestabilne struktury organizacyjne, zmiany regulaminu organizacyjnego Departamentu uniemożliwiły przeprowadzenie zaplanowanych szkoleń i w ich następstwie rzetelnych kontroli. Rekrutacja w Wydziale Nadzoru Koncesji Węglowodorowych zakończona została dopiero w październiku 2015 r.

(dowód: akta kontroli str.1156-1232)

NIK zwraca uwagę, że po kontroli wykonania w 2014 r. budżetu państwa sformułowany został wniosek o zaprzestanie finansowania projektu GreenEvo ze środków ujętych w rezerwie celowej poz. 59. Natomiast NIK nie wnioskowała o zakończenie realizacji tego projektu. Projekt ten został zamknięty z końcem 2015 r. – decyzja o zakończeniu jego realizacji została podjęta przez Ministra Środowiska. Niezrozumiałe jest tym samym formułowanie, w różnych pismach sporządzanych w Ministerstwie Środowiska, stwierdzenia, iż projekt GreenEvo został zamknięty na skutek decyzji NIK. Należy podkreślić, że NIK jedynie kwestionowała źródło finansowania projektu GreenEvo (tj. rezerwę celową poz. 59 na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej), a także od kilku lat zwracała uwagę na niewłaściwe zarządzanie tym projektem.

V. 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 Kontroli*⁴⁶, wnosi o:

- 1) wdrożenie mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających:
 - maksymalne wykorzystanie możliwych do uzyskania środków z rezerwy celowej (poz. 59) na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej;
 - terminową realizację działań prowadzących do zakończenia: budowy zbiorników Świnna Poręba i Racibórz Dolny oraz stopnia wodnego Malczyce, a także realizacji projektu ISOK;
 - sprawne ustanowienie dokumentów planistycznych dla obszarów Natura 2000 oraz efektywne wykorzystanie środków finansowych na ten cel;

⁴⁵ Dz.U. z 2015 r. poz. 196 ze zm.

⁴⁶ Dz.U. z 2015 r. poz.1096.

- pełną realizację działań ujętych w rocznych Planach działalności, ze szczególnym uwzględnieniem przeprowadzenia przez Departament Nadzoru Geologicznego planowanych kontroli.
- 2) dokonywanie zmian wartości mierników w ślad za zmianami limitu wydatków, w przypadkach gdy zmiany w tych limitach mogą wpłynąć na zmianę wartości miernika;
- 3) ustalanie mierników, dla których dysponent części budżetowych posiada bazę danych umożliwiającą określenie ich wartości w danym roku budżetowym;
- 4) ustalenie zasad ewidencji i kontroli rozdysponowania materiałów promocyjnych i informacyjnych;
- 5) zapewnienie wykorzystywania przez pracowników urlopów wypoczynkowych w okresie wypowiedzenia stosunku pracy.

VI. 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 20 kwietnia 2016 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 zastąpienie błędnych kwot:

a) na str. 5 – Rozdział 1.1.:

- ✓ W Ministerstwie Środowiska prognozowana do uzyskania w 2015 r. kwota dochodów została określona w ustawie budżetowej (...) w części 41 – Środowisko na... **jest: 2.089.090,0 tys. zł, powinno być: 2.089.099,0 tys. zł** (...).
- ✓ Zaplanowane pierwotnie w ustawie budżetowej dochody zostały w wyniku nowelizacji tej ustawy zwiększone odpowiednio (...) w części 41 o... **jest: 101.845,0 tys. zł, powinno być: 101.836,0 tys. zł** (...).

b) na str. 6 - Rozdział 1.1.:

W porównaniu do 2014 r. należności pozostałe do zapłaty, w tym zaległości były wyższe o... **jest: 2.835,3 tys. zł (tj. o 34,4%), powinno być: 2.783,2 tys. zł (tj. o 33,6%).**

c) na str. 10 – Rozdział 2.1.1.:

Środki z rezerw celowych zostały wykorzystane w łącznej kwocie 573.003,7 tys. zł (96,8% kwoty uruchomionej), m. in.: przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych (...) – niepełne wykorzystanie środków spowodowane było wydaniem przez Ministra Finansów... **jest: decyzji o uruchomieniu środków w łącznej kwocie 16.780,0 tys. zł w dniu 31 grudnia 2015r., powinno być: 3 decyzji o uruchomienie środków w łącznej kwocie 16.780,0 tys. zł w dniach 30–31 grudnia 2015r. (...).**

d) na str. 11 – Rozdział 2.1.1.:

- ✓ *Wydatki majątkowe* – poniesiono wydatki w kwocie 441.640,7 tys. zł (...) i były niższe o... **jest: 2.906,8 tys. zł, powinno być: 2.905,8 tys. zł** (...).
- ✓ Na koniec 2015r. zobowiązania w części 22 wyniosły ogółem... **jest: 58.643,8 tys. zł, powinno być: 58.648,3 tys. zł** i były niższe o... **jest: 5.905,5 tys. zł (o 9,1%), powinno być: 5.900,5 tys. zł (o 10,0%)** (...).
- ✓ Zaplanowany pierwotnie w ustawie budżetowej limit wydatków w części 41 został na podstawie 331 decyzji Ministra Finansów zwiększony per saldo o... **jest: 214.357,8 tys. zł (tj. o 57,5%), powinno być: 224.357,8 tys. zł (tj. o 60,2%)** (...).

e) na str. 12 – Rozdział 2.1.1.:

- ✓ Zmiany w limicie wydatków wynikały przede wszystkim ze zwiększenia planu wydatków (...) z rezerw celowych budżetu państwa z przeznaczeniem głównie na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (poz. 59 –... **jest: 111.110,0 tys. zł, powinno być: 111.110,5 tys. zł** (...).
- ✓ Środki z rezerw celowych zostały wykorzystane (...) na:
 - zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa **jest: (poz. 16) – 17.068,6 tys. zł, powinno być: (poz. 16 i 88) – 20.263,7 tys. zł** (...),
 - szkolenia i wynagrodzenia (...) (poz. 20) **jest: 53,1 tys. zł (93,2%), powinno być: 55,1 tys. zł (97,0%).**

f) na str. 13 – Rozdział 2.1.1.:

- ✓ *Wydatki bieżące jednostek budżetowych – (...) Wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej w tej grupie wyniosły... jest: 22.532,6 tys. zł, powinno być: **22.526,3 tys. zł**.*
- ✓ *Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe zostały wykonane w kwocie... jest: 3.533,9 tys. zł, powinno być: **3.589,3 tys. zł**.*

g) na str. 14 – Rozdział 2.1.1.:

*Na koniec 2015 r. zobowiązania w części 41 wyniosły ogółem... jest: 30.101,9 tys. zł i były wyższe o 840,0 tys. zł, powinno być: **30.136,6 tys. zł** i były wyższe o **874,7 tys. zł** (...).*

h) na str. 17 – Rozdział 2.1.1.:

*Wydatki według grup ekonomicznych Wydatki bieżące jednostki budżetowej (...) Wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej w tej grupie wyniosły... jest: 8.939,0 tys. zł, powinno być: **8.936,5 tys. zł**.*

i) na str. 18 – Rozdział 2.1.1.:

*Wydatki według grup ekonomicznych Wydatki bieżące jednostki budżetowej (...) Wydatki majątkowe (...) Wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej w tej grupie wyniosły... jest: 4,0 tys. zł, powinno być: **3,7 tys. zł**.*

j) na str. 21 – Rozdział 2.2.1.:

*Plan wydatków budżetu środków europejskich został zwiększony m.in. środkami z rezerwy celowych na finansowanie programów (poz. 98) o... jest: 151.919,8 tys. zł, powinno być: **166.926,2 tys. zł** oraz na finansowanie wynagrodzeń (poz. 99) o... jest: 535,0 tys. zł, powinno być: **538,3 tys. zł**.*

k) na str. 22 – Rozdział 2.2.1.:

*Plan wydatków został zwiększony m.in. środkami z rezerwy celowej na finansowanie programów (poz. 98) o... jest: 1.471.875,8 tys. zł, powinno być: **1.578.667,0 tys. zł**.*