



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

Tekst jednolity*

KSI.410.001.01.2017
P/17/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

* Uwzględniono zmiany wprowadzone Uchwałą Kolegium NIK z dnia 9 czerwca 2017 r. oraz sprostowano, w trybie art. 35c ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, oczywiste omyłki pisarskie w wystąpieniu pokontrolnym.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/17/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w częściach 22 – Gospodarka wodna i 41 – Środowisko
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
<i>Kontrolerzy</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Dorota Winosińska-Mrówka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/12/2017 z dnia 4 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)2. Tomasz Nowakowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/14/2017 z dnia 4 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 9-10)3. Władysława Siekierska-Szarejko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/13/2017 z dnia 4 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)4. Monika Skrzypiec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/16/2017 z dnia 12 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 7-8)5. Damian Pazio, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/15/2017 z dnia 4 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)6. Edyta Tuszyńska, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KSI/17/2017 z dnia 27 marca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 497-498)7. Agnieszka Kołakowska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/18/2017 z dnia 28 marca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 499-500)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Środowiska (zwane dalej „MŚ” lub „Ministerstwem”) ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Jan Szyszko, Minister Środowiska od 16 listopada 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 11)

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2016 w części 22 – Gospodarka wodna i w części 41 – Środowisko.

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 i 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.

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych w części 22 – Gospodarka wodna¹ 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 uzyskane w wyniku realizacji wydatków,
- prawidłowość sporządzenia (w zakresie części 22 i części 41) rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2016 oraz sprawozdań za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych,
- realizację wniosków pokontrolnych 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 publicznych*² (dalej: *ufp*).

Zrealizowane w 2016 r. w części 22 dochody wyniosły 203.281,6 tys. zł. Uzyskane w 2016 r. w części 41 dochody wyniosły 1.197.452,6 tys. zł, w tym 852.796,3 tys. zł stanowiły dochody zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę.

W 2016 r. w części 22 zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 756.679,6 tys. zł, w tym 50.750,3 tys. zł stanowiły wydatki kontrolowanej jednostki. Ponadto z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 67.035,2 tys. zł. Kontrolowana jednostka w części 22 nie realizowała wydatków z budżetu środków europejskich.

W 2016 r. w części 41 zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 641.329,1 tys. zł, w tym 111.666,9 tys. zł stanowiły wydatki kontrolowanej jednostki. Z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 1.391.981,2 tys. zł, w tym 12,0 tys. zł w ramach kontrolowanej jednostki.

¹ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 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.

² Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

III. Ocena kontrolowanej działalności³

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że wykonanie budżetu państwa w Ministerstwie Środowiska w 2016 r. było zgodne z przyjętymi w ustawie budżetowej na rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 r.⁴ (zwanej „ustawą budżetową”) założeniami w zakresie dochodów. Odchylenia od kwot prognozowanych wynikały ze zdarzeń, na które dysponent części 22 – Gospodarka wodna i części 41 – Środowisko, a także podlegli dysponenci nie mieli wpływu. Roczne łączne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych były zgodne z kwotami wynikającymi ze sprawozdań jednostkowych składanych przez dysponentów podległych i zostały sporządzone w terminach określonych stosownymi rozporządzeniami Ministra Finansów⁵. Sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym obarczone było błędem merytorycznym, co oznacza zmaterializowanie się ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, dla którego mechanizmy kontroli nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi. Jednostki nadzorowane przez Ministra Środowiska, w szczególności KZGW⁶, nie zrealizowały w pełni planowanego zakresu rzeczowego zadań.

W 2016 r. ze środków rezerwy celowej poz. 59 *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* finansowane były wydatki na opłacenie składek do organizacji międzynarodowych w łącznej wysokości 49.333,4 tys. zł. Wydatki te nie były zgodne z celem utworzenia tej rezerwy. NIK podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone w latach ubiegłych po kontrolach wykonania budżetu państwa, że finansowanie z tego źródła składek do organizacji międzynarodowych nie jest działaniem prawidłowym. Jednak wobec niezapewnienia 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. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia sfinansowanie w 2016 r. składek do czterech organizacji międzynarodowych za 2017 r. w łącznej kwocie 4.787,2 tys. zł, co wykraczało poza przeznaczenie środków z rezerwy celowej w 2016 r., a także dokonanie bez upoważnienia zmiany w planie finansowym Ministerstwa Środowiska (część 22).

Poza tym w toku kontroli stwierdzono także nieprawidłowości polegające m.in. na:

- regulowaniu zobowiązań ze znacznym wyprzedzeniem w stosunku do wymaganego terminu zapłaty;
- występowaniu o uruchomienie środków z rezerw celowych w nadmiernej wysokości;
- nierzetelnej weryfikacji rozliczeń finansowych dotyczących realizowanych zadań;
- niewłaściwym zaplanowaniu w Ministerstwie Środowiska realizacji projektów finansowanych z budżetu środków europejskich, co skutkowało wydatkowaniem w 2016 r. zaledwie 0,1% środków ujętych w planie finansowym po zmianach;

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej, stosuje się ocenę opisową.

⁴ Dz. U. poz. 278, ze zm.

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 119, ze zm.), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

⁶ Wraz z regionalnymi zarządami gospodarki wodnej.

- dokonaniu podziału zamówienia publicznego na wybór koordynatora w projekcie *Promocja parków narodowych jako marki* oraz nieprzestrzeganiu zasady uczciwej konkurencji w postępowaniu o udzielenie tego zamówienia, wymaganej przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*⁷ (dalej: *ustawa Pzp*);
- ustaleniu mierników stopnia realizacji zadań nieposiadających cech określonych przepisami prawa, w tym mierników uniemożliwiających pomiar efektów stosownie do poniesionych nakładów;
- określeniu, na poziomie podzadań i działań, celów niestanowiących uszczegółowienia celów określanych na wyższych poziomach układu zadaniowego;
- nieprawidłowym określeniu celu dla zadania priorytetowego w części 22.

Pozostałe nieprawidłowości zostały przedstawione w poszczególnych badanych obszarach działalności jednostki kontrolowanej.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

1.1. Dochody budżetowe – dysponent części budżetowych

Opis stanu faktycznego

W Ministerstwie Środowiska prognozowana do uzyskania w 2016 r. kwota dochodów została określona w *ustawie budżetowej*: w części 22 – Gospodarka wodna na 35.127,0 tys. zł, a w części 41 – Środowisko na 2.072.843,0 tys. zł.

Zrealizowane w **części 22 – Gospodarka wodna** dochody wyniosły 203.281,6 tys. zł i były ponad pięć razy wyższe od kwoty planowanej i od dochodów wykonanych w 2015 r. (38.967,8 tys. zł).

Główną pozycję dochodów w 2016 r. stanowiły wpływy w rozdziale 71018 *Regionalne zarządy gospodarki wodnej* (121.099,0 tys. zł) ponad trzykrotnie wyższe od planowanych (34.690 tys. zł) oraz nieplanowane dochody w rozdziale 71078 *Usuwanie skutków klęsk żywiołowych*, które wyniosły 81.844,7 tys. zł.

W rozdziale 71018 prawie 25-krotnie przekroczono plan w pozycji wpływy z różnych dochodów ewidencjonowanych w § 0970 *Wpływy z różnych dochodów* (97.737,1 tys. zł). Wynikało to ze zwrotu gwarancji stanowiących zabezpieczenie należytego wykonania robót i kosztów poniesionych przez regionalne zarządy gospodarki wodnej z tytułu partycypacji w kosztach utrzymania zbiorników wodnych oraz wyższych wpływów z rozliczeń z lat ubiegłych.

Wyższe wpływy od planowanych uzyskano również z dochodów ewidencjonowanych w § 0570 *Wpływy z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych* oraz w § 0580 *Wpływy z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych*. Składały się na nie m.in. kary za nielegalny połów ryb i wycinkę drzew, kradzież żwiru i drewna; bezumowne korzystanie z gruntu, a także kary nałożone za niedotrzymanie warunków umów oraz odstąpienie od wykonania umowy (w łącznej wysokości 4.789,6 tys. zł wobec planowanych 79,0 tys. zł). Niepełne wykonanie dochodów w § 0750 *Wpływy z najmu i dzierżawy składników majątku Skarbu Państwa* (plan 8.452,0 tys. zł, wykonanie 6.996,7 tys. zł) wynikało z zaległości w regulowaniu czynszów przez kontrahentów oraz niższych wpływów z dzierżawy gruntów. Niższe

⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

dochody w § 0840 *Wpływy ze sprzedaży wyrobów* (7.673,6 tys. zł) w stosunku do planu (11.204,0 tys. zł), wynikały ze sprzedaży mniejszej ilości energii wygenerowanej przez małe elektrownie wodne.

Uzyskanie nieplanowanych dochodów w rozdziale 71078 § 0973 *Wpływy z różnych dochodów – finansowane z pożyczek i kredytów zagranicznych (...)* w kwocie 81.838,0 tys. zł było wynikiem m.in. wpływu środków z tytułu gwarancji bankowej stanowiącej zwrot środków pochodzących z pożyczki Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz kredytu Banku Rozwoju Rady Europy⁸.

Zgodnie z założeniami, przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 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. 13-14, 404-405, 4363-4382)

Zrealizowane w **części 41 – Środowisko** dochody wyniosły łącznie 1.197.452,6 tys. zł, co stanowiło 57,8% kwoty planowanej. W porównaniu do 2015 r. były one niższe o 829.220,9 tys. zł, tj. o 40,9%.

(dowód: akta kontroli str. 3317-3320, 3326a)

Zrealizowanie niższych dochodów w części 41 spowodowane było uzyskaniem tylko 46,3% (587.737,7 tys. zł) planowanych wpływów z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji. Przyczyną takiego stanu było przede wszystkim odwołanie czterech z dwunastu aukcji polskich uprawnień do emisji zaplanowanych na 2016 r.⁹, spowodowane długotrwałym procesem negocjacji warunków nowej umowy z operatorem platformy aukcyjnej na prowadzenie aukcji w imieniu Polski. Długotrwały proces negocjacyjny wynikał zarówno z konieczności spełnienia zastrzonych wymagań Komisji Europejskiej, jak i z potrzeby zabezpieczenia interesów Polski w relacjach z operatorem. W Ministerstwie Środowiska podjęto niezbędne działania, które doprowadziły do podpisania w dniu 20 lutego 2017 r. stosownej umowy.

(dowód: akta kontroli str. 3306-3404)

Na koniec 2016 r., według danych ujętych w łącznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w **części 22 – Gospodarka wodna** wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 33.216,9 tys. zł, w tym zaległości netto – 33.206,5 tys. zł. W porównaniu do 2015 r. należności ogółem były wyższe o 22.147,6 tys. zł (tj. o 200,1%), a zaległości netto wyższe o 22.138,6 tys. zł, tj. o 200,0%. Wzrost ten wynikał m. in. z nieuregulowania naliczonej kary umownej wraz z odsetkami za odstąpienie od umowy na wykonanie projektu, budowę i wdrożenie informatycznego systemu osłony kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami oraz świadczenie usługi gwarancyjnej po wdrożeniu tego systemu w kwocie 15.358 tys. zł, nieuregulowania naliczonych kar umownych za odstąpienie od wykonania umów (m.in. umowy dotyczącej przebudowy, rozbudowy i remontu śluzy Łabędy w ramach przedsięwzięcia „*Modernizacja śluz odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZGW Gliwice – przystosowanie do II klasy drogi wodnej*”) na kwotę łączną 7.656 tys. zł; a także nieuregulowania należności z tytułu gwarancji należytego wykonania robót przez wykonawcę robót na kwotę 3.856 tys. zł, który ogłosił upadłość.

⁸ Zwrot środków nastąpił w związku z odstąpieniem od umowy z wykonawcą zbiornika Racibórz.

⁹ W 2016 r. odwołano aukcje zaplanowane na 14 września, 12 października, 9 listopada oraz 7 grudnia.

Na koniec 2016 r., w części 41 – Środowisko stan należności pozostałych do zapłaty wyniósł 4.482,5 tys. zł, w tym zaległości netto 4.360,0 tys. zł¹⁰. W porównaniu do stanu na koniec 2015 r. kwota należności pozostałych do zapłaty była wyższa o 699,6 tys. zł (o 18,5%), a kwota zaległości netto była wyższa o 1.028,9 tys. zł (o 30,9%). Nie wystąpiły należności, które uległy przedawnieniu.

(dowód: akta kontroli str. 3317-3320, 3326a)

Znaczny wzrost zaległości spowodowany był m.in. wzrostem nieuregulowanych należności m.in. z tytułu użytkowania górniczego oraz odpłatnego korzystania z informacji geologicznej, a także naliczenia kar umownych, zwiększenia stanu należności zasądzonych wyrokami sądowymi, przypisania odsetek od należności, które nie zostały uregulowane do dnia 30 grudnia 2016 r. oraz nieuregulowania przez beneficjentów Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (dalej: PO IiŚ) odsetek od płatności należnych do zwrotu.

(dowód: akta kontroli str. 3317-3320, 3322-3326)

Nadzór Ministra nad realizacją dochodów budżetowych polegał na dokonywaniu analiz oraz weryfikacji danych zawartych w „Informacjach z wykonania dochodów” przekazywanych co kwartał przez jednostki podległe. Weryfikowano na ich podstawie zgodność wykonanych dochodów z planem, poziom oraz tempo ich realizacji, tytuły pozyskanych dochodów. Przekazywane przez jednostki informacje dotyczyły również wysokości należności pozostałych do zapłaty, zaległości netto i tytułu zaległości oraz działań podejmowanych w celu ich ściągnięcia.

(dowód: akta kontroli str. 13, 404-405, 444, 4363-4378)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

1.2. Dochody budżetowe – dysponent III stopnia

Opis stanu
faktycznego

W części 22 – Gospodarka wodna dysponent III stopnia (Minister Środowiska) nie planował i nie uzyskał w 2016 r. żadnych dochodów.

Plan dochodów w części 41 – Środowisko ustalono na kwotę 1.593.435,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 852.796,3 tys. zł, co stanowiło 53,5% planu. Uzyskane w 2016 r. dochody były o 44,1% niższe w porównaniu do 2015 r.

Dochody wykonano głównie z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych oraz wpłat stanowiących równowartość 2% przychodów uzyskiwanych ze sprzedaży drewna przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (PGL LP)¹¹. Wpływy z tych tytułów stanowiły odpowiednio: 68,9% oraz 15,8% kwoty dochodów pozyskanych przez dysponenta III stopnia w części 41.

(dowód: akta kontroli str. 3311-3312)

Szczegółowym badaniem objęto 34 dowody księgowe i odpowiadające im zapisy księgowe dotyczące dochodów budżetowych na łączną kwotę 790.181,6 tys. zł¹² (tj. 92,7% dochodów) uzyskanych z następujących tytułów:

¹⁰ Według łącznego sprawozdania Rb-27.

¹¹ Art. 58a ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2015 r. poz. 2100, ze zm.), dalej: *ustawa o lasach*.

¹² Z czego próba 24 dowodów księgowych została dobrana spośród należności zrealizowanych w najwyższej kwocie z zastosowaniem metody PPS/MUS, tj. z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wielkości, przy założeniu interwału losowania na poziomie 2%, zaś pozostała próba 10 dowodów została dobrana w sposób celowy.

- ustanowienia użytkownika górniczego w celu wydobywania kopalin lub poszukiwania i rozpoznawania ich złóż – 22 wpłaty w łącznej kwocie 67.749,4 tys. zł;
- aukcyjnej sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych – siedem wpłat w łącznej kwocie 585.230,3 tys. zł;
- wpłat dokonanych na podstawie art. 58a *ustawy o lasach* przez Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych – cztery wpłaty w łącznej kwocie 134.441,5 tys. zł,
- odpłatnego korzystania z informacji geologicznej – jedna wpłata w kwocie 2.760,4 tys. zł.

Wpłaty wynagrodzeń z tytułu użytkowania górniczego oraz odpłatnego korzystania z informacji geologicznej dokonywane były w terminach i w wysokościach zgodnych z warunkami umów. 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 kupna euro. Terminy wpłat do budżetu państwa przez Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych (DGLP) były zgodne z przepisami *ustawy o lasach*. Wpłaty te były księgowane wyłącznie na podstawie wyciągów bankowych. Uzyskane dochody były terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 493-496, 3300-3305, 3311-3312, 3362-3371)

W części 41 – Środowisko według stanu na 31 grudnia 2016 r. należności pozostałe do zapłaty wyniosły ogółem 3.191,8 tys. zł, w tym zaległości netto – 3.109,6 tys. zł. W porównaniu do 2015 r. należności pozostałe do zapłaty były wyższe o 1.339,4 tys. zł (tj. o 72,3%), a zaległości netto o 1.416,3 tys. zł (tj. o 83,6%). Najwyższe należności pozostałe do zapłaty wystąpiły w rozdziale 71095 *Pozostała działalność* i wyniosły 2.904,8 tys. zł, w tym zaległości netto 2.822,6 tys. zł. Dotyczyły one m.in. opłat za koncesje i licencje (1.602,2 tys. zł) oraz wpływów z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa (728,4 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 3321)

Przeprowadzono analizę sześciu spraw zaległych należności w łącznej kwocie 1.422,9 tys. zł (stanowiącej 45,8% zaległości netto u dysponenta III stopnia) pod kątem działań podejmowanych w MŚ w celu ich odzyskania. Zbadane sprawy dotyczyły przeterminowanych należności z tytułu ustanowienia użytkownika górniczego w celu poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin (pięć spraw dotyczących zaległych należności za 2016 r.) oraz korzystania za wynagrodzeniem z informacji geologicznej dotyczącej złoża kruszywa (jedna sprawa dotyczyła zaległych należności za lata 2009–2012). Stwierdzono, że w sprawach dotyczących zaległości z 2016 r. podjęto przewidziane prawem działania, w wyniku których czterech kontrahentów uregulowało zaległości wraz z odsetkami w łącznej kwocie 1.177,9 tys. zł, a w stosunku do jednego kontrahenta trwa postępowanie egzekucyjne. W związku z zaległymi należnościami z lat 2009–2012, Departament Prawny od 2012 r. podejmował w stosunku do dłużnika adekwatne środki prawne. Po uzyskaniu wyroków sądowych uwzględniających powództwo, obecnie trwają postępowania egzekucyjne z nieruchomości.

W 2016 r. nie wystąpiły należności, które uległy przedawnieniu.

(dowód: akta kontroli str. 3321, 3326a, 3465, 3474-3789, 5394-5397)

W 2016 r. zawarto trzy porozumienia w sprawie odroczenia terminów płatności z tytułu korzystania z informacji geologicznej i użytkowania górniczego na łączną

kwotę 581,0 tys. zł. Terminy zapłaty należności, wyznaczone na 30 grudnia 2016 r., zostały dotrzymane.

(dowód: akta kontroli str. 3405-3420)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

NIK zwraca uwagę, że w MŚ nie weryfikowano prawidłowości kwartalnych wpłat dokonywanych w 2016 r. przez DGPL na podstawie art. 58a ustawy o lasach, mających stanowić równowartość 2% przychodu ze sprzedaży drewna prowadzonej przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe. W 2016 r. wpłaty z tego tytułu wyniosły 134.441,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3362-3404)

Zarówno Dyrektor Departamentu Leśnictwa w MŚ jak i Dyrektor Generalna MŚ wyjaśnili, że prawidłowość naliczenia powyższych wpłat za 2016 r. zostanie przeprowadzona w 2017 r. po otrzymaniu przez Ministra Środowiska rocznego sprawozdania finansowego PGL LP.

Ponadto Dyrektor Generalna wyjaśniła, że „MŚ nie posiada prawnie uregulowanych kompetencji do nakładania na jednostkę dodatkowych obowiązków sprawozdawczych w zakresie sposobu obliczania wysokości przekazywanych wpłat jak również żądania od jednostki dokumentów finansowych stanowiących podstawę do wyliczenia należnych MŚ dochodów. Tym samym należy uznać, iż w świetle obowiązujących przepisów, tj. ustawy o lasach, ustawy o rachunkowości oraz przepisów odnoszących się do nadzorczych uprawnień MŚ, pełnej weryfikacji prawidłowości naliczenia należnych MŚ środków dokonać można jedynie ex post, tj. po złożeniu przez jednostkę sprawozdania finansowego (...). W ramach funkcjonującego w MŚ systemu Kontroli Zarządczej dokonano oceny ryzyka nieprawidłowo dokonanych wpłat, które to ryzyko oceniono jako niskie zatem weryfikację wpłat z częstotliwością roczną uznano za adekwatny i skuteczny mechanizm przeciwdziałający materializacji wyżej wymienionego ryzyka.”.

(dowód: akta kontroli str. 3372-3382)

Podsekretarz Stanu w MŚ sprawujący w imieniu Ministra Środowiska nadzór nad PGL LP wyjaśnił m.in., że „dotychczasowy, niezakłócony przebieg wszelkich rozliczeń finansowych z tym podmiotem (DGLP), pozwala na pozytywną ocenę jego wiarygodności i domniemanie prawdziwości deklarowanych danych o wpłatach, co w połączeniu z zamierzoną weryfikacją dokonywanych wpłat na podstawie rocznego sprawozdania finansowego skutecznie wyeliminuje wszelkie ryzyka nieprawidłowości w tym zakresie.”.

(dowód: akta kontroli str. 3383-3391)

NIK nie może zgodzić się z wyjaśnieniami Podsekretarza Stanu w MŚ. Minister Środowiska pełni bowiem nadzór nad PGL LP dlatego też, zdaniem NIK, w ramach działań nadzorczych wobec tej jednostki właściwym byłoby ustalenie stosownych mechanizmów kontroli pozwalających na bieżąco eliminować ryzyko wpływu do budżetu państwa nieprawidłowo naliczonych dochodów budżetowych.

Należy podkreślić, że wpłaty PGL LP stanowią dochód należny budżetowi państwa w danym roku budżetowym, w związku z tym ich weryfikacja powinna nastąpić w tym samym roku budżetowym. Rok 2016 był pierwszym rokiem, w którym wpłaty PGL LP dokonywane były w zmienionej formule, tym samym ocena ryzyka na poziomie niskim nie była uzasadniona, ponieważ w tym zakresie nie było doświadczeń z lat poprzednich.

(dowód: akta kontroli str. 3395-3404)

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 wydatki budżetu państwa w **części 22 – Gospodarka wodna** zostały zaplanowane w wysokości 420.723,0 tys. zł.

W ciągu roku limit wydatków został zwiększony per saldo o 351.495,8 tys. zł (tj. o 83,5%), do kwoty 772.218,8 tys. zł na podstawie 116 decyzji Ministra Finansów oraz Ministra Rozwoju i Finansów¹³. Zwiększenie planu wydatków było wynikiem:

- zwiększenia planu wydatków z rezerw celowych o 350.925,4 tys. zł;
- przeniesienia środków w wysokości per saldo 570,4 tys. zł z części 41 – Środowisko do części 22 – Gospodarka wodna w związku z wnioskami Ministra Rozwoju i Finansów dotyczącymi realizacji projektów w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (dalej: PO IG), PO liŚ 2007–2013 i 2014–2020.

Zwiększenia limitu wydatków z rezerw celowych dokonano w działach 710 *Działalność usługowa* (o 333.086,4 tys. zł) i 750 *Administracja publiczna* (o 17 839,0 tys. zł) z następujących pozycji rezerw:

- poz. 4 *Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym realizacja zadań w dorzeczach Odry i górnej Wisły* o kwotę 242.803,0 tys. zł;
- poz. 59 *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* o kwotę 89.136,9 tys. zł;
- poz. 49 *Utrzymanie rezultatów niektórych projektów zrealizowanych przy udziale środków z UE, w tym systemy informatyczne* o kwotę 13.834,5 tys. zł;
- poz. 16 *Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa* o kwotę 5.144,7 tys. zł;
- poz. 20 *Środki na szkolenia i wynagrodzenia na nowe mianowania urzędników służby cywilnej (...)* o kwotę 6,3 tys. zł.

Przyznane środki z rezerw celowych zostały wykorzystane w 97,0%.

Kontrolą objęto cztery decyzje Ministra Finansów na łączną kwotę 48.127,8 tys. zł, która stanowiła 13,7% kwoty uruchomionej z rezerw celowych. Środki z rezerw na kwotę 43.340,6 tys. zł zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem (por. pkt 2.1.2.).

(dowód: akta kontroli str. 4341, 4346-4350, 4481-4582, 5341-5359)

W ustawie budżetowej w rezerwie celowej poz. 59 *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* ustalono kwotę 463.024,0 tys. zł, z której na zadania realizowane przez Ministra Środowiska i jednostki podległe Ministrowi – stosownie do list zadań na 2016 r.¹⁴ – zaplanowano 339.940,1 tys. zł (tj. 73,4%), z tego 265.634,3 tys. zł na zadania realizowane w ramach części 22 –Gospodarka wodna i 74.305,8 tys. zł w ramach części 41 – Środowisko.

W 2016 r. na zadania zakwalifikowane do realizacji w ramach części 22, decyzjami Ministra Finansów oraz Ministra Rozwoju i Finansów została uruchomiona z rezerwy

¹³ W okresie od 1 stycznia do 27 września 2016 r. – Minister Finansów, a od 28 września 2016 r. – Minister Rozwoju i Finansów.

¹⁴ Listy zadań, o których mowa w § 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (Dz. U. Nr 226, poz. 1479).

celowej kwota 89.136,9 tys. zł, tj. 33,6% kwoty pierwotnie planowanej. W ciągu 2016 r. wykorzystano na realizację zadań 87.317,3 tys. zł, tj. 98,0% środków uruchomionych z rezerwy celowej poz. 59, m.in. na sfinansowanie składki do Europejskiej Organizacji Eksploatacji Satelitów Meteorologicznych (dalej: EUMETSAT).

Główną przyczyną niewykorzystania ponad 66% kwoty środków możliwych do uzyskania na finansowanie zadań z zakresu gospodarki wodnej, według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Funduszy Ekologicznych (dalej: DFE), była zmiana źródła finansowania zadania „Budowa zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny (polder) – Podkomponent A1”. Zadanie to pierwotnie zaplanowane do finansowania z rezerwy celowej poz. 59 w kwocie 183.770,0 tys. zł, ostatecznie zostało wpisane do „Wykazu projektów zidentyfikowanych do dofinansowania ze środków PO liŚ 2014–2020”. Zastępca Dyrektora DFE wyjaśniła, że w dniu 29 czerwca 2016 r. umowa o dofinansowanie tego projektu ze środków UE została zawarta pomiędzy Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej¹⁵ (dalej: NFOŚiGW lub Narodowy Fundusz), a Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej (dalej: RZGW) w Gliwicach. W DFE informacje o tym fakcie uzyskano z Centralnego Systemu Teleinformatycznego SL2014. Instytucja Wdrażająca, zgodnie z *Wytycznymi w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej na lata 2014–2020*, wprowadza do SL2014 informację o zawarciu umowy w ciągu pięciu dni roboczych. Narodowy Fundusz potwierdził zawarcie umowy drogą mailową 4 lipca 2016 r.

Decyzją Podsekretarza Stanu w MŚ z 13 lipca 2016 r. zadanie pn. „Budowa zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny (polder) – Podkomponent A1”, zostało usunięte z listy zadań planowanych do finansowania z rezerwy celowej poz. 59 na rok 2016. W związku ze zmianą źródła finansowania tego zadania, środki z rezerwy celowej poz. 59 w kwocie 45.136,9 tys. zł zostały przeznaczone na inne zadania.

(dowód: akta kontroli str. 2042, 2509-2544, 2551-2567)

Na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 *ufp* – na wniosek Prezesa KZGW z dnia 25 kwietnia 2016 r. – Minister Środowiska decyzją z dnia 29 listopada 2016 r. zablokował wydatki na kwotę 1.485 tys. zł. Zablokowane zostały środki na wydatki inwestycyjne (§ 6058 *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych - finansowane ze środków UE*) zaplanowane do wykorzystania przez RZGW we Wrocławiu w ramach projektu *Europejska Współpraca Terytorialna Polska-Saksonia*.

(dowód: akta kontroli str. 239-241, 245-246)

Zrealizowane w części 22 wydatki wyniosły 756.679,6 tys. zł, tj. 98,0% planu po zmianach, w tym wydatki na współfinansowanie programów z udziałem środków UE wyniosły 96.132,8 tys. zł (97,7% planu po zmianach). W porównaniu do 2015 r. były one niższe o 182.420,6 tys. zł, tj. o 19,4%.

W strukturze wydatków według grup ekonomicznych największy udział, tj. 54,1%, miały wydatki bieżące jednostek budżetowych. Wydatki w tej grupie zrealizowane zostały w kwocie 409.220,7 tys. zł, tj. 98,0% planu po zmianach, w tym wydatki na współfinansowanie programów realizowanych ze środków pochodzących z UE wyniosły 3.754,2 tys. zł. W porównaniu do 2015 r. wydatki w tej grupie były niższe o 59.884,6 tys. zł, tj. o 12,8%.

¹⁵ Pełniącym rolę Instytucji Wdrażającej.

W 2016 r. wydatki na wynagrodzenia wyniosły łącznie 139.698,3 tys. zł, z tego z budżetu państwa poniesiono wydatki w kwocie 138.081,2 tys. zł¹⁶ (99,7% planu po zmianach) i z budżetu środków europejskich 1.617,1 tys. zł (81,4% planu po zmianach). W ramach wydatków na wynagrodzenia z budżetu państwa, 1.739,3 tys. zł stanowiły wydatki na współfinansowanie projektów realizowanych ze środków UE. W porównaniu do 2015 r. wydatki na wynagrodzenia wzrosły o 6.539,9 tys. zł (tj. o 4,9%). Analiza danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28) i z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich (Rb-28UE) w części 22 wykazała, że nie zostały przekroczone planowane wydatki na wynagrodzenia w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

W 2016 r. przeciętne zatrudnienie (w przeliczeniu na pełne etaty) wyniosło 2.880 osób i było niższe o 11 osób od przeciętnego zatrudnienia w 2015 r.¹⁷. Największe zmiany (spadek o 13 osób) nastąpiły w regionalnych zarządach gospodarki wodnej (rozdział 71018), nie uległa natomiast zmianie liczba zatrudnionych w dziale 750 *Administracja publiczna*. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie (według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach) wyniosło 4.042,2 zł i w porównaniu do 2015 r. było wyższe o 203,9 zł (o 5,3%).

Na wydatki majątkowe wykorzystano 321.281,4 tys. zł, tj. 97,8% planu po zmianach, w tym wydatki na współfinansowanie programów realizowanych ze środków pochodzących z UE wyniosły 92.378,6 tys. zł. W porównaniu do 2015 r. wydatki majątkowe były niższe o 121.043,4 tys. zł, tj. o 27,4%. Poniesiono je głównie na usuwanie skutków klęsk żywiołowych.

Wydatki na dotacje wyniosły 24.227,0 tys. zł (100% planu po zmianach). W porównaniu do 2015 r. były one niższe o 1.070,0 tys. zł, tj. o 4,2%. Najwyższe wydatki zostały przeznaczone na dotacje dla Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowego Instytutu Badawczego m.in. na finansowanie państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej.

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych wydatkowano 1.950,5 tys. zł, tj. 99,0% planu po zmianach. Były one o 17,8% niższe od wydatków zrealizowanych w 2015 r.

Na koniec 2016 r. zobowiązania w części 22 wyniosły 63.005,3 tys. zł. Były one wyższe od stanu zobowiązań na koniec 2015 r. o 4.356,9 tys. zł, tj. o 7,4%. Główną pozycję zobowiązań stanowiły składki do organizacji międzynarodowych w kwocie 43.789,6 tys. zł. Pozostałe zobowiązania dotyczyły m.in. dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 15-20, 406- 415, 4414-4480, 4583-4588, 4818-4860, 5341-5359)

W *ustawie budżetowej* wydatki budżetu państwa w **części 41 – Środowisko** ustalono w wysokości 390.770,0 tys. zł. W ciągu roku limit wydatków budżetu państwa został na podstawie 285 decyzji Ministra Finansów oraz Ministra Rozwoju i Finansów zwiększony per saldo o 265.766,3 tys. zł (tj. o 68,0%), do kwoty 656.536,3 tys. zł. Zmiany w planie wydatków wynikały z:

- zwiększenia limitu wydatków z rezerw celowych o 266.336,7 tys. zł;

¹⁶ Według sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa.

¹⁷ Zmniejszenie zatrudnienia o 11 osób w statusie 03 – członkowie korpusu służby cywilnej oraz wzrost i zmniejszenie zatrudnienia o dwie osoby odpowiednio w statusach 01 – osoby nieobjęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń i 02 – osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe.

- zmniejszenia limitu wydatków per saldo o 570,4 tys. zł na skutek przeniesienia środków z części 41 – Środowisko do części 22 – Gospodarka wodna w związku z wnioskami Ministra Rozwoju i Finansów dotyczącymi realizacji projektów w ramach PO liŚ 2014–2020, Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego (dalej: MRPO) na lata 2014–2020 i w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014–2020.

Zwiększenia planu wydatków dokonano poprzez przeniesienie środków z dziesięciu pozycji rezerw celowych, w tym z pozycji 16 *Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa* i pozycji 91 *Zobowiązania Skarbu Państwa* o kwotę 142.473,7 tys. zł oraz pozycji 59 *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* o kwotę 87.802,5 tys. zł. Środki z rezerw celowych były przeznaczone m.in. na:

- uregulowanie zobowiązań z tytułu zwrotu nadpłat (wraz z odsetkami), wynikających z rozliczeń opłat za brak sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji (121.241,5 tys. zł);
- finansowanie dwuprocentowej korekty systemowej nałożonej przez Komisję Europejską za projekty zrealizowane ze środków Funduszu Spójności 2004–2006 oraz pokrycie korekty finansowej wynikającej z braku lub niewłaściwej transpozycji prawa unijnego do prawa polskiego na projekty realizowane w ramach PO liŚ 2007–2013 (34.683,6 tys. zł);
- uregulowanie zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej wynikających z członkostwa w organizacjach/umowach międzynarodowych (31.494,4 tys. zł);
- wypłatę odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzęta chronione i zwierzęta łowne (20.441,2 tys. zł), w rezerwach przyrody: „Stawy Milickie”, „Dolina Rzeki Brdy”, „Dolina Osy” i „Santockie Zakole” (288,9 tys. zł);
- sfinansowanie w 2016 r. dodatków służby cywilnej (wraz z pochodnymi) dla urzędników służby cywilnej mianowanych z dniem 1 grudnia 2015 r., przewidzianych do mianowania zatrudnionych z dniem 1 grudnia 2016 r.; uzupełnienie wydatków na wynagrodzenia związane z wypłatą należnych wynagrodzeń (wraz z pochodnymi) osobom odwołanym w 2015 r. z kierowniczych stanowisk państwowych oraz sfinansowanie skutków awansu zawodowego nauczycieli zatrudnionych w szkołach leśnych i placówkach oświatowych prowadzonych przez MŚ, a także kosztów prac komisji egzaminacyjnych i kwalifikacyjnych powołanych do spraw awansu zawodowego nauczycieli w 2016 r. (619,9 tys. zł).

Środki z rezerw celowych wykorzystane zostały w wysokości 259.713,6 tys. zł (97,5% kwoty uruchomionej z tych rezerw).

(dowód: akta kontroli str. 54-68, 353-368, 4155-4341, 4346-4362)

Z rezerwy celowej poz. 59 wykorzystano 81.366,6 tys. zł (tj. 92,7%) m.in. na sfinansowanie składek do organizacji międzynarodowych w łącznej kwocie 31.494,4 tys. zł, w tym 25.000,0 tys. zł do Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA) i 5.674,5 tys. zł – Protokół Montrealski w sprawie substancji zubażających warstwę ozonową – Fundusz wielostronny.

(dowód: akta kontroli str. 2042-2042a, 2509-2544, 2551-2567, 4311-4339)

Zrealizowane w części 41 wydatki wyniosły 641.329,1 tys. zł, tj. 97,7% planu po zmianach, w tym wydatki na współfinansowanie programów realizowanych z udziałem środków UE wyniosły 60.108,7 tys. zł (88,2% planu po zmianach). W porównaniu do 2015 r. były one wyższe o 55.431,1 tys. zł, tj. o 9,5%.

W strukturze wydatków według grup ekonomicznych największy udział, tj. 72,6%, miały wydatki bieżące jednostek budżetowych. Wydatki w tej grupie zrealizowane zostały w kwocie 465.792,7 tys. zł, tj. 98,2% planu po zmianach, w tym wydatki na współfinansowanie programów realizowanych z udziałem środków UE wyniosły 20.653,2 tys. zł. W porównaniu do 2015 r. wydatki w tej grupie były wyższe o 116.359,4 tys. zł, tj. o 33,3%.

(dowód: akta kontroli str. 54-68, 353-382, 4351-4362)

W 2016 r. wydatki na wynagrodzenia wyniosły łącznie 157.099,2 tys. zł, z tego: z budżetu państwa 156.651,0 tys. zł¹⁸ (99,9% planu po zmianach) i z budżetu środków europejskich 448,2 tys. zł¹⁹ (49,2% planu po zmianach). W porównaniu do 2015 r. wydatki na wynagrodzenia były wyższe o 4,8%. W ramach wydatków z budżetu państwa na wynagrodzenia 13.479,3 tys. zł stanowiły wydatki na współfinansowanie programów realizowanych ze środków UE.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w jednostkach podległych Ministrowi Środowiska w 2016 r.²⁰ wyniosło 5.539,0 zł i w porównaniu do 2015 r. było wyższe o 4,2%, a przeciętne zatrudnienie wyniosło 2.363 osoby i było wyższe o 12 osób w porównaniu do 2015 r.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto członków Korpusu Służby Cywilnej w 2016 r. w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego, wyniosło 6.047,0 zł i w porównaniu do 2015 r. (5.735,0 zł) było wyższe o 5,4%, a przeciętne zatrudnienie w 2016 r. wyniosło 1.616 osób i było niższe o 12 osób w porównaniu do 2015 r.

W 2016 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń wyniosło 3.949,0 zł i w porównaniu do 2015 r. było wyższe o 4,1%, a przeciętne zatrudnienie w 2016 r. wyniosło 371 osób.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w 2016 r. wyniosło 13.504,0 zł i w porównaniu do 2015 r. było wyższe o 0,2%, a przeciętne zatrudnienie w 2016 r. wyniosło 9 osób.

Nie zostały przekroczone wielkości limitu wynagrodzeń osobowych, jak również limitu dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

(dowód: akta kontroli str. 54- 68, 101-103, 306-308, 353-368, 2043, 2315)

Plan wydatków na wynagrodzenia bezosobowe na 2016 r.²¹, określony w wysokości 3.914,0 tys. zł, został zwiększony w trakcie roku o 535,6 tys. zł (tj. o 13,7%) do kwoty 4.449,6 tys. zł, z czego wydatkowano 3.409,6 tys. zł (tj. 76,6% planu po zmianach).

(dowód: akta kontroli str. 54-68, 2315)

Wydatki na dotacje wyniosły 128.685,5 tys. zł (96,2% planu po zmianach), w tym wydatki na współfinansowanie 35.531,3 tys. zł. W porównaniu do 2015 r. były one wyższe o 8.226,9 tys. zł, tj. o 6,8% i stanowiły 20,1% wydatków w 2016 r.

Dysponent części 41 – Środowisko udzielił dotacji na kwotę 154.394,3 tys. zł m.in. 23 parkom narodowym, PGL LP, Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych (dalej: CKPŚ). Szczegółowemu badaniu poddano cztery umowy dotacji (wraz

¹⁸ Według sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków.

¹⁹ Według sprawozdania Rb-28UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej.

²⁰ Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

²¹ § 417 *Wynagrodzenia bezosobowe*.

z rozliczeniami) na łączną kwotę 34.615,3 tys. zł (22,4% kwoty udzielonych dotacji), z czego dotowani wykorzystali 32.985,3 tys. zł (95,3%). Dotacje zostały udzielone m.in. na finansowanie korekt systemowych, wynagrodzenia wraz z pochodnymi dla pracowników Instytucji Wdrażającej²² zaangażowanych w realizację zadań w ramach PO liŚ 2014–2020 oraz sfinansowanie realizacji zadań związanych z prowadzeniem działań ochronnych w ekosystemach Kampinoskiego Parku Narodowego.

(dowód: akta kontroli str. 511, 862-897, 906-917, 5351-4362)

Wszystkie dotacje zostały rozliczone w terminie, a niewykorzystane środki zwrócone. Niepełne wykorzystanie dotacji związane było m.in. z urlopami macierzyńskimi i zdrowotnymi, zmianą struktury organizacyjnej CKPŚ w związku z realizacją nowych projektów i potrzebą czasowego przesunięcia pracowników i zaangażowaniem ich w realizację innych zadań, mniejszymi niż planowano wydatkami związanymi z wypłatą nagród rocznych.

(dowód: akta kontroli str. 821-823, 906-917)

Źródłem informacji o wykorzystaniu dotacji były dokumenty przekazywane przez dotowanych. W MŚ weryfikowano pod względem merytorycznym zgodność poniesionych wydatków z przeznaczeniem. W Departamencie Ekonomicznym MŚ dokonywano weryfikacji rozliczeń pod względem formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 540-562)

Kontrole m.in. w zakresie prawidłowości wykorzystania otrzymanych dotacji wszczęto w dwóch parkach narodowych (Świątokrzyskim i Karkonoskim).

(dowód: akta kontroli str. 919-923)

Na wydatki majątkowe wykorzystano 45.363,9 tys. zł, tj. 97,0% planu po zmianach, w tym wydatki na współfinansowanie programów realizowanych ze środków pochodzących z UE wyniosły 3.915,0 tys. zł. W porównaniu do 2015 r. były one niższe o 69.116,9 tys. zł, tj. o 60,4%. Zostały poniesione na dotacje inwestycyjne (36.149,8 tys. zł) i zakupy inwestycyjne (9.214,1 tys. zł), w tym m.in. na zakupy inwestycyjne niezwiązane z budownictwem (np. zakupy infrastruktury sieciowej i serwerowej; zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania) w wysokości 4.675,6 tys. zł oraz na finansowanie korekty finansowej nałożonej na projekt realizowany w ramach PO liŚ 2007-2013 w wysokości 34.683,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 4342-4345, 4351-4362)

Na koniec 2016 r. zobowiązania w części 41 wyniosły 14.072,8 tys. zł. Były one niższe od stanu zobowiązań na koniec 2015 r. o 16.063,8 tys. zł, tj. o 53,3%. Zobowiązania dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 54-68, 353-382, 4351-4362)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki (Minister Środowiska – dysponent części budżetowych) w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość.

Minister Środowiska dopiero po siedmiu miesiącach od otrzymania wniosku p.o. Prezesa KZGW dokonał blokady wydatków w części 22 – Gospodarka wodna w kwocie 1.485,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 239-241, 3162-3168)

²² NFOŚiGW.

Dyrektor Departamentu Ekonomicznego (dalej: DE) wyjaśniła, że termin wydania decyzji był uzależniony od pozyskania informacji o potrzebach finansowych z jednostek podległych. Pozyskiwanie tych informacji rozpoczęło 7 września 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 3165-3168, 3242-3243)

Dyrektor DE wyjaśniła także: „*Departament Ekonomiczny przeprowadził robocze rozeznanie dotyczące zagospodarowania wolnych środków, w wyniku którego okazało się, że KZGW przewiduje w 2016 r. podpisanie umowy o dofinansowanie w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej Europa Środkowa 2014-2020. W związku z tym, podjęto decyzję o nieblokowaniu środków z uwagi na ich ewentualne wykorzystanie w późniejszym terminie. DE na bieżąco monitorował wydatkowanie środków ujętych w planie finansowym KZGW (...) Na podstawie dokumentu sporządzonego na koniec II kwartału 2016 r. (...) zostało skierowane do KZGW pismo z 01.08.2016 (...) z prośbą o dokonanie analizy środków ujętych w planie finansowym jednostki i środków niezbędnych do zabezpieczenia realizowanych lub planowanych do realizacji projektów w 2016 r. (...) Zasadniczym wnioskiem było przedstawienie do DE wniosków o dokonanie zmian w planie polegających na przesunięciu środków pomiędzy projektami wymagającymi zwiększenia wydatków.*”

(dowód: akta kontroli str. 3255-3299)

Podkreślić należy, że p.o. Prezesa KZGW przekazując do MŚ informację o przyczynach niewykorzystania limitu wydatków na realizację projektów współfinansowanych ze środków UE zwróciła uwagę, że do dnia 8 sierpnia 2016 r. nie otrzymała decyzji o blokadzie środków w wysokości 1.485 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3258-3259)

W ocenie NIK, wydanie decyzji o blokadzie środków po siedmiu miesiącach od otrzymania wniosku p.o. Prezesa KZGW było postępowaniem nierzetelnym. Tak długotrwałe identyfikowanie potrzeb jednostek podległych wskazuje na nie w pełni skuteczne mechanizmy kontroli.

NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. wносиła do Ministra Środowiska o 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. Ustalono, iż w ramach realizacji przedmiotowego wniosku w styczniu 2017 r. została zatwierdzona przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska nowa procedura „*Finansowania zadań ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej*”. Tym samym dokonanie oceny mechanizmów kontroli wprowadzonych tym dokumentem będzie możliwe dopiero w toku kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 2568-2569)

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) w kwocie 32.914,0 tys. zł, zostały w trakcie roku zwiększone o 17.839,0 tys. zł do wysokości 50.753,0 tys. zł, tj. o 54,2%. Zwiększenia limitu wydatków dokonano ze środków rezerwy celowej na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (poz. 59).

Zrealizowane w części 22 wydatki wyniosły 50.750,3 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach. W porównaniu do 2015 r. były one wyższe o 26,7%, tj. o 10.689,2 tys. zł.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych zostały poniesione głównie na składki do czterech organizacji międzynarodowych (48.599,2 tys. zł), wynagrodzenia osobowe (1.580,8 tys. zł), dodatkowe wynagrodzenie roczne (90,7 tys. zł) i pochodne od wynagrodzeń (293,8 tys. zł).

W porównaniu do 2015 r. wydatki na wynagrodzenia były wyższe o 30,5 tys. zł (tj. o 1,9%). Przeciętne zatrudnienie w 2016 r., analogicznie jak w 2015 r., wyniosło 18 osób.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego w 2016 r. wyniosło 7.738,4 zł i w porównaniu do 2015 r. było wyższe o 140,9 zł, tj. o 1,9%.

(dowód: akta kontroli str. 15-20, 312-313, 4415-4416)

Wydatki na składki do czterech organizacji międzynarodowych zostały zaplanowane na kwotę 30.745,0 tys. zł. Plan obejmował płatności składek z rozdziału 75001 *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* do Międzynarodowej Komisji Ochrony Odry przed Zanieczyszczeniem na kwotę 557,0 tys. zł oraz z rozdziału 75080 *Działalność badawczo-rozwojowa* na kwotę 30.188,0 tys. zł do Międzynarodowej Komisji Wielkich Zapór (ICOLD) w wysokości 27,0 tys. zł, EUMETSAT na kwotę 27.777,0 tys. zł oraz Światowej Organizacji Meteorologicznej (WMO) w wysokości 2.384,0 tys. zł. W ciągu roku limit wydatków na składki został zwiększony o 17.854,2 tys. zł (o 58,1 %) do kwoty 48.599,2 tys. zł i wykonany w 100%.

Na koniec 2016 r. zobowiązania wyniosły 43.909,5 tys. zł i dotyczyły składek do organizacji międzynarodowych oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 121-122, 312-313, 4415-4416, 4517-4524)

Wydatki budżetowe w **części 41 – Środowisko**, określone pierwotnie w planie finansowym MŚ w kwocie 74.820,0 tys. zł, zostały w trakcie 2016 r. zwiększone per saldo o 43.461,5 tys. zł (o 58,1%) do wysokości 118.285,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2013-2030, 2033)

Limit wydatków dysponenta III stopnia został zwiększony głównie środkami z rezerw celowych w łącznej kwocie 44.720,8 tys. zł, w tym 44.564,8 tys. zł z rezerwy celowej poz. 59 *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej*.

(dowód: akta kontroli str. 2033, 2035, 2732-2740)

Zrealizowane w 2016 r. wydatki wyniosły 111.666,9 tys. zł, tj. 94,4% planu po zmianach. W porównaniu do 2015 r. były one niższe o 16.616,0 tys. zł, tj. o 13,0%.

(dowód: akta kontroli str. 2035-2036, 2042)

W grudniu 2016 r. Minister Środowiska zablokował wydatki dysponenta III stopnia (część 41) w ramach projektu *Promocja Parków Narodowych jako marki* oraz projektu *Koszty zarządzania* w łącznej kwocie 540,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2316-2317)

Wykorzystanie limitu wydatków na niższym poziomie niż planowano spowodowane było m.in. opóźnieniami i przesunięciami terminu rozpoczęcia realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE.

(dowód: akta kontroli str. 2968-2969)

Środki pochodzące z rezerw celowych zostały wykorzystane w łącznej kwocie 39.746,0 tys. zł (tj. 88,9% kwoty uruchomionej z tych rezerw), w tym z rezerwy celowej poz. 59 wykorzystano 39.591,6 tys. zł, tj. w 88,8% planu po zmianach. Środkami tej rezerwy sfinansowano przede wszystkim zobowiązania Rzeczypospolitej Polskiej wynikające z członkostwa w organizacjach międzynarodowych oraz z tytułu przystąpienia do umów międzynarodowych w kwocie 31.494,4 tys. zł (79,5% środków wykorzystanych z tej pozycji rezerw celowych).

(dowód: akta kontroli str. 2035, 2733-2740)

Najwyższe wydatki, w kwocie 106.036,9 tys. zł (96,8% planu po zmianach), zrealizowano w dziale 750 *Administracja publiczna*. W porównaniu do 2015 r. były one niższe o 7.269,5 tys. zł, tj. o 6,4%.

Szczegółowym badaniem objęto wydatki w wysokości 32.557,0 tys. zł, tj. 82,2% środków wykorzystanych (39.591,6 tys. zł) z rezerwy celowej poz. 59, które zwiększyły limit wydatków MŚ, na realizację siedmiu zadań zaplanowanych do wykonania w 2016 r., tj.:

- 1) *Realizację zobowiązań finansowych Polski wynikających z członkostwa w organizacjach/umowach międzynarodowych*, za które odpowiada Minister Środowiska w dziedzinach gospodarki wodnej i ochrony środowiska: szczegółowym badaniem objęto finansowanie składki na rzecz Europejskiej Agencji Kosmicznej w kwocie 25.000,0 tys. zł i składki „Protokół montreali w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową – Fundusz wielostronny” w kwocie 5.674,5 tys. zł;

(dowód: akta kontroli str. 1578-1616, 2372-2408,)

- 2) *Monitoring lasów – badanie na stałych powierzchniach obserwacyjnych II rzędu, w tym na powierzchniach monitoringu intensywnego w latach 2015–2016 (I rata 403,9 tys. zł);*

(dowód: akta kontroli str. 1516-1568)

- 3) *Wsparcie procesu negocjacyjnego oraz realizacja zadań związanych z wypełnianiem obowiązków wynikających z porozumień międzynarodowych oraz z współpracy międzynarodowej w obszarze kompetencji resortu środowiska; w ramach tego zadania zbadano wydatki na organizację Międzynarodowej Konferencji „Zrównoważony rozwój w świetle Encykliki Laudato Si” – w zakresie zlecenia udzielonego KDK sp. z o.o., zwanej dalej KDK (226,7 tys. zł);*

(dowód: akta kontroli str. 1708-1736, 2409-2445, 2204-2206, 2265-2314)

- 4) *Wsparcie działań Ministra Środowiska w zakresie pozaformalnej edukacji ekologicznej; z łącznej kwoty wydatków na ten cel w wysokości 1.632,6 tys. zł szczegółowej analizie poddano wykorzystanie środków na organizację trzech wydarzeń (łącznie 105,7 tys. zł), tj. na:*

- a) organizację stoiska edukacyjnego z okazji „Dnia Ziemi” w dniu 26 kwietnia 2016 r. (42,7 tys. zł);

(dowód: akta kontroli str. 1569-1577, 2321-2324)

- b) konferencję „Unikalne zasoby Puszczy Białowieskiej – edukacja dla zrównoważonego rozwoju” (17,6 tys. zł);

(dowód: akta kontroli str. 2213-2234, 2235-2247, 2321-2324)

- c) IX Międzynarodowy Kongres „*Katolicy i ekologia – Woda dobrem wspólnym*”, który odbył się w dniach 17–18 listopada 2016 r. (45,4 tys. zł – usługa wykonywana przez KDK);

(dowód: akta kontroli str. 2209-2212, 2220-2234, 2250-2264)

- 5) *Badanie oraz analiza zagrożeń dla środowiska morskiego, jakie stanowi wrak statku Stuttgart wraz z analizą istniejących technologii utylizacji zagrożenia i możliwości ich wykorzystania* (209,2 tys. zł);

(dowód: akta kontroli str. 1617-1656)

- 6) *Wsparcie procesu udostępniania informacji o środowisku w resorcie środowiska, poprzez organizację warsztatów w zakresie dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie oraz rozwoju procesu wdrażania dyrektywy INSPIRE²³ (umowa 380/2015 r. z NFOŚiGW) – wydatkowano 498,1 tys. zł, tj. 60,7% planu na 2016 r.; przyczyną niższego wykorzystania limitu wydatków, jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Departamentu Zarządzania Środowiskiem, było m.in. uzyskanie korzystniejszych cen po przeprowadzonych postępowaniach o zamówienie publiczne, rezygnacja ze wsparcia organizacyjnego projektu i wykonanie części planowanych prac przez pracowników Departamentu Zarządzania Środowiskiem;*

(dowód: akta kontroli str. 2036a, 2207-2208, 2446-2497, 2735-2737)

- 7) *Gromadzenie informacji o najlepszych dostępnych technikach i rozpowszechnianie ich na potrzeby organów właściwych do wydania pozwoleń oraz zainteresowanych podmiotów korzystających ze środowiska oraz prowadzenie rejestru wniosków o wydanie pozwolenia zintegrowanego oraz wydanych pozwoleń zintegrowanych – wydatkowano 438,9 tys. zł, tj. 74,9% planu na 2016 r.*

(dowód: akta kontroli str. 2036a, 1617-1656, 2207-2208, 2735-2800)

Otrzymane środki z rezerw celowych zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Dokonywane w trakcie roku zmiany planu finansowego MŚ w zakresie środków pozyskanych z rezerw celowych wynikały z faktycznych potrzeb, z wyłączeniem środków z rezerwy celowej poz. 59 na realizację zadania *Wsparcie działań Ministra Środowiska w zakresie pozaformalnej edukacji ekologicznej*.

Największy udział w strukturze wydatków z budżetu państwa według grup ekonomicznych, tj. 97,9%, miały wydatki bieżące zrealizowane w kwocie 109.368,9 tys. zł (94,4% planu po zmianach w tej grupie wydatków), w tym wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej wyniosły 1.332,5 tys. zł. W porównaniu do 2015 r. były one niższe o 10.956,0 tys. zł, tj. o 9,1%.

W 2016 r. wydatki na wynagrodzenia²⁴ wyniosły łącznie 49.428,1 tys. zł (wraz z pochodnymi), w tym wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej wyniosły 1.167,3 tys. zł. W porównaniu do 2015 r. wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) były wyższe o 2.673,8 tys. zł, tj. o 5,7%.

²³ Dyrektywa Inspire nakłada na kraje członkowskie Unii Europejskiej, w tym Polskę, obowiązek gromadzenia i udostępniania własnych danych przestrzennych; ma posłużyć do skutecznego monitoringu stanu i posiadanych zasobów środowiska, a także stymulować szeroko rozumianą przedsiębiorczość.

²⁴ Według sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa.

Przeciętne zatrudnienie²⁵ w 2016 r. w Ministerstwie Środowiska wyniosło 477 osób i było wyższe w porównaniu do 2015 r. o pięć osób. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto, według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, przypadające na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 7.324,3 zł i w porównaniu do 2015 r. było wyższe o 324,9 zł (o 4,6%).

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń wyniosło 4.190,1 zł i nie uległo zmianie w stosunku do 2015 r., a przeciętne zatrudnienie w 2016 r. wyniosło 40 osób i było wyższe o 10 osób w porównaniu do roku 2015, tj. o 33,3%.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego, wyniosło 14.084,8 zł i było wyższe w porównaniu do roku 2015 o 644,1 zł, tj. o 4,8%. Przeciętne zatrudnienie w tej grupie wyniosło 6 osób i nie uległo zmianie w porównaniu do roku 2015.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto członków korpusu służby cywilnej na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 7.524,3 zł i było wyższe w porównaniu do 2015 r. o 420,4 zł., tj. o 5,9%, a przeciętne zatrudnienie wyniosło 430 osób i było niższe o 6 osób w porównaniu do roku 2015.

Nie zostały przekroczone wielkości limitu wynagrodzeń osobowych, jak również limitu dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

(dowód: akta kontroli str. 2039 -2040, 2644 -2650, 2676-2679)

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe zostały wykonane w kwocie 544,6 tys. zł, tj. 47,8% planu po zmianach (1.140,2 tys. zł) i były niższe od wydatków na ten cel w 2015 r. o 501,4 tys. zł, tj. o 47,9%.

(dowód: akta kontroli str. 54-68, 353-367, 1657-1667, 2681-2689, 2683-2684)

Z tych wydatków sfinansowano w 2016 r. m.in. wypłacane ekspertom środki na delegacje zagraniczne. Jak wyjaśniła Główna Księgowa w MŚ „*W 2016 r. nie zostały wydatkowane środki na realizację umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi w zakresie projektów współfinansowanych ze środków UE z powodu przesunięcia terminu rozpoczęcia realizacji tych projektów na 2017 r. Wolne środki postawiono do dyspozycji Ministra Środowiska.*”

(dowód: akta kontroli str. 2681-2689)

Na wydatki majątkowe wykorzystano 2.116,3 tys. zł (96,7% planu po zmianach), co stanowiło 1,9% wydatków ogółem, w tym wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej wyniosły 1,6 tys. zł. W porównaniu do 2015 r. wydatki w tej grupie były niższe o 5.544,3 tys. zł, tj. o 72,4% (7.660,6 tys. zł). Poniesiono je m.in. na modernizację budynku Ministerstwa Środowiska, w tym remont balkonów oraz zakup infrastruktury sieciowej i komputerów.

W 2016 r. nie wykorzystano wszystkich środków na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE z powodu przesunięcia terminu rozpoczęcia realizacji tych projektów na 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 2034, 2681-2686)

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2016 r. wydatkowano 181,7 tys. zł (97,5% planu po zmianach), co stanowiło 0,2% wydatków ogółem. Sfinansowano

²⁵ W przeliczeniu na pełne etaty.

z nich m.in. świadczenia pracownicze wynikające z przepisów BHP. W porównaniu do 2015 r. były one niższe o 115,7 tys. zł, tj. o 38,9%.

Szczegółowym badaniem pod względem gospodarności, legalności, celowości, rzetelności oraz prawidłowości udzielania zamówień publicznych wyłączonych z zastosowania przepisów *ustawy Pzp* i prawidłowości zastosowanego trybu udzielania zamówień publicznych, objęto wydatki udokumentowane 52 dowodami księgowymi na łączną kwotę 87.422,7 tys. zł (z tego 48.599,1 tys. zł stanowiły udokumentowane 11 dowodami księgowymi wydatki w części 22, a 38.823,6 tys. zł stanowiły udokumentowane 41 dowodami wydatki w części 41). Poddane badaniu wydatki w części 22 stanowiły 95,8% wydatków sfinansowanych z budżetu państwa, a zbadane wydatki w części 41 stanowiły 34,8% ogółu wydatków sfinansowanych z budżetu państwa. Doboru próby do badania dowodów/zapisów księgowych dokonano z zastosowaniem metody MUS²⁶ – 32 dowody, a 20 dowodów wybrano w sposób celowy²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 1501-2011, 2340-2370)

W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości, poza wydatkiem w kwocie 243,5 tys. zł poniesionym na sfinansowanie składki za rok 2017 z tytułu członkostwa w *Konwencji o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt*. Termin płatności tej składki wyznaczony był na 31 marca 2017 r.

Stwierdzono ponadto, że w Ministerstwie Środowiska nie zostały uznane w całości zobowiązania wobec firmy [...] ²⁸, wynikające z trzech badanych dowodów księgowych. Łączna kwota faktur wyniosła 113,1 tys. zł, natomiast zobowiązanie zostało uregulowane w kwocie 101,4 tys. zł, tj. o 11,7 tys. zł mniej. Zatrzymana kwota stanowiła wartość doliczonej przez kontrahenta m.in. obsługi księgowej i prawnej.

(dowód: akta kontroli str. 2597-2618, 2914-2925)

Dyrektor Biura Finansowego (dalej: BF) wyjaśniła, że „zakwestionowana i tym samym nieuznana przez Ministerstwo Środowiska część zobowiązań na rzecz firmy [...] ²⁹, wynikająca z wystawionych przez ww. firmę faktur, została zaksięgowana na koncie 240 - pozostałe rozrachunki. (...) powyższe zobowiązania, jako nieuznane przez Ministerstwo Środowiska, nie są prezentowane w sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu Państwa.”

(dowód: akta kontroli str. 1668-1670, 1877-1879)

Badaniem objęto osiem postępowań o udzielenie zamówień publicznych, z tego sześć udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego i dwa, do których nie stosowano *ustawy Pzp*, o łącznej wartości zawartych umów brutto 5.078,3 tys. zł, z tego na:

- świadczenie usług związanych z organizacją wydarzeń na terenie Rzeczypospolitej Polskiej lub poza jej granicami – dwa zamówienia udzielone

²⁶ MUS – statystyczna metoda monetarna, uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalne do wartości transakcji.

²⁷ Dobór celowy związany był z badaniem dodatkowych zamówień publicznych oraz z analizą wykorzystania środków z rezerwy celowej poz. 59.

²⁸ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych dotyczących przedsiębiorców. Wyłączeń tych dokonano w interesie przedsiębiorców.)

²⁹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych dotyczących przedsiębiorców. Wyłączeń tych dokonano w interesie przedsiębiorców.)

w trybie przetargu nieograniczonego, w tym jedno jako zamówienie na usługi społeczne (wartość zamówień odpowiednio 650,0 tys. zł brutto i 3.000,0 tys. zł brutto), z czego w 2016 r. wydatkowano łącznie 870,7 tys. zł z budżetu państwa;

(dowód: akta kontroli str. 2050-2059, 2161-2181-2203a, 2669)

- świadczenie usług koordynacji projektu *Promocja parków narodowych jako marki* w ramach PO liŚ 2014–2020 w celu wsparcia działań Ministra Środowiska – zamówienie udzielone w trybie przetargu nieograniczonego – umowa zawarta w dniu 3 stycznia 2017 r. na kwotę nie wyższą niż 153,6 tys. zł;

(dowód: akta kontroli str. 1317-1334, 3110-3123, 3236-3241, 2344-3246)

- usługę sprzątania – zamówienie udzielone w trybie przetargu nieograniczonego o wartości 734,2 tys. zł brutto na okres 24 miesięcy, tj. od 1 lipca 2016 r. do 30 czerwca 2018 r.; poniesione w 2016 r. wydatki z budżetu państwa wyniosły 181,7 tys. zł;
- zakup i dostawę sprzętu komputerowego, postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego prowadzone w trzech częściach, z tego umowa z dnia 20 stycznia 2016 r. na część I o wartości 55,2 tys. zł brutto została zrealizowana w 2016 r. z budżetu państwa;
- opracowanie ekspertyzy dotyczącej projektu ustawy – *Prawo wodne*³⁰ – zamówienie udzielone w trybie przetargu nieograniczonego, na które wydatkowano z budżetu państwa 391,1 tys. zł;

(dowód: akta kontroli str. 4861-5222)

- świadczenie usług koordynacji projektu *Promocja parków narodowych jako marki* PO liŚ 2014–2020 – Koordynator projektu – zamówienie o wartości poniżej 30 tys. euro (art. 4 ust 8 *ustawy Pzp*) – umowa zawarta we wrześniu 2016 r. na kwotę nie wyższą niż 25,6 tys. zł brutto – w 2016 r. w ramach tej umowy wydatkowano łącznie 12,0 tys. zł, z tego 1,8 tys. zł z budżetu państwa oraz 10,2 tys. zł z budżetu środków europejskich;
- zorganizowanie, opracowanie i przeprowadzenie szkoleń z zakresu zarządzania projektami metodyka PRINCE2 Foundation – zamówienie o wartości poniżej 30 tys. euro (art. 4 ust. 8 *ustawy Pzp*) – na kwotę 68,6 tys. zł brutto i w tej wysokości poniesiono z budżetu państwa wydatki w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 2135-2150)

Wydatki poniesione w 2016 r. z tytułu udzielenia tych zamówień wyniosły łącznie 1.579,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1317-1334, 3110-3123, 3236-3241, 2158-2548, 2161-2203a)

W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wyżej wskazanych zamówień NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w odniesieniu do sześciu zamówień.

W MŚ na koniec 2016 r. w części 41 zobowiązania wyniosły 3.833,1 tys. zł i w porównaniu do 2015 r. były wyższe o 138,0 tys. zł, tj. o 2,4%. W ponad 82,0%

³⁰ Ekspertyza obejmowała dwa podstawowe zagadnienia dotyczące projektu ustawy – Prawo wodne. 1) oszacowanie instrumentów ekonomicznych w zakresie zwrotu kosztów usług wodnych, z uwzględnieniem wszystkich użytkowników zasobów wodnych, a w szczególności sektorów objętych zwolnieniem z opłat za pobór wód w Polsce (w tym także analizę aktualnej sytuacji w innych krajach członkowskich UE), 2) opracowanie analizy – w zakresie optymalnego wariantu zarządczego, w tym przeprowadzenie bilansu proponowanych zmian pod względem finansowym i przedstawienie wniosków i rekomendacji z bilansu.

dotyczyły one dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 2013-2020)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

1. Minister Środowiska 9 czerwca 2016 r. wystąpił do Ministra Finansów z wnioskiem m.in. o zwiększenie limitu wydatków w części 22 – Gospodarka wodna o kwotę 17.839,0 tys. zł ze środków z rezerwy celowej poz. 59 na opłacenie składki do organizacji międzynarodowej EUMETSAT, pomimo że faktyczne potrzeby w tym zakresie wynosiły 13.051,8 tys. zł. Zgodnie z zawartą umową nr 53/2016/Wn50/NE-WM/D pomiędzy Ministerstwem Środowiska a NFOŚiGW, ze środków Narodowego Funduszu poprzez rezerwę celową poz. 59 mogła być finansowana w 2016 r. – w ramach części 22 – składka na rzecz organizacji EUMETSAT. W terminie złożenia wniosku do Ministra Finansów limit wydatków w rozdziale 75080 *Działalność badawczo-rozwojowa* § 4540 *Składki do organizacji międzynarodowych* wynosił 30.188,0 tys. zł i był w całości wykorzystany na opłacenie trzech składek do organizacji międzynarodowych, z tego dwóch w łącznej kwocie 600,1 tys. zł (tj. w wysokości wymaganej do zapłaty w 2016 r.) i jednej składki do EUMETSAT w kwocie 29.587,9 tys. zł, tj. 69,4% kwoty wymaganej do zapłaty w 2016 r. Tym samym do uregulowania pełnej kwoty tej składki za 2016 r. potrzebna była kwota 13.051,8 tys. zł, co oznacza, że kwota, o którą Minister Finansów – stosownie do wniosku Ministra Środowiska – zwiększył limit wydatków, w powyższej podziale klasyfikacji budżetowej, była zawyżona w stosunku do faktycznych potrzeb o 4.787,2 tys. zł.

Wystąpienie o środki z rezerwy celowej w nadmiernej wysokości spowodowało nadwyżkę w limicie wydatków (część 22, rozdział 75080, § 4540), która została wykorzystana na opłacenie składek do organizacji międzynarodowych za 2017 r. I tak w dniach 28–30 grudnia 2016 r. sfinansowano w ramach rozdziału 75080:

- część składki do EUMETSAT za 2017 r. w kwocie 1.870,4 tys. zł;
- składkę do Międzynarodowej Komisji Odry Wielkich Zapor ICOLD za 2017 r. w kwocie 29,1 tys. zł;
- część składki do WMO za 2017 r. w kwocie 2.330,7 tys. zł,

a ponadto w ramach rozdziału 75001 *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* – składkę za 2017 r. do Międzynarodowej Komisji Odry przed Zanieczyszczeniem w kwocie 557,0 tys. zł.

Powyższe rozliczenie wskazuje, że w 2016 r. środki w kwocie 4.787,2 tys. zł pochodzące z rezerwy celowej poz. 59 zostały wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, ponieważ z tej rezerwy w ramach części 22 możliwa była do sfinansowania tylko część składki do EUMETSAT za 2016 r. klasyfikowana w rozdziale 75080. Działanie to było niezgodne z art. 154 ust. 7 *ufp*.

Dyrektor BF wyjaśniła m.in. że opłacenie częściowe składek do organizacji międzynarodowych za 2017 r. spowodowane było brakiem środków w limicie wydatków dysponenta III stopnia na 2017 r. na pokrycie pełnej kwoty zobowiązań z tego tytułu. Szczególnie nie było wystarczających środków na zapłatę pierwszej raty składki EUMETSAT, której termin upływał 15 marca 2017 r.

Należy pokreślić, że w terminie podejmowania decyzji o opłaceniu składek za 2017 r. w ramach limitu wydatków na 2016 r. wiadomym było, że limit wydatków

MŚ na opłacenie składek do organizacji międzynarodowych zostanie zwiększony środkami rezerwy celowej poz. 59. Fakt ten został potwierdzony w art. 9 ustawy z dnia 2 grudnia 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017³¹.

2. W wyniku podjęcia decyzji o opłaceniu składki za 2017 r. do Międzynarodowej Komisji Odry przed Zanieczyszczeniem, w kwocie 557,0 tys. zł, z nadwyżki środków pochodzących z rezerwy celowej poz. 59, Minister Środowiska w grudniu 2016 r. dokonał zmiany w planie finansowym MŚ na 2016 r., poprzez przeniesienie środków w powyższej kwocie z rozdziału 75080 do rozdziału 75001. Było to niezgodne z art. 154 ust. 8 *ufp*, stanowiącym, że zmiana klasyfikacji wydatków z rezerw celowych może być dokonana przez Ministra Finansów w porozumieniu z właściwym ministrem lub dysponentem części budżetowej nie później niż do 15 listopada.

Dyrektor DE i Dyrektor BF wyjaśnili, że środki z rezerwy celowej zostały w całości przeznaczone na opłacenie składki do EUMETSAT i nie zostały wykorzystane na opłacenie innych składek, w tym składki w rozdziale 75001.

Jak ustalono w toku kontroli, wyjaśnienia te oparte są na zapisach księgowych. Należy jednak zwrócić uwagę, że z chwilą otrzymania środków z rezerwy celowej w księgach rachunkowych dokonano zmiany źródła finansowania wcześniej poniesionych wydatków i oznaczenia ich jako poniesionych z rezerwy celowej.

Dokonanie takich zmian w księgach rachunkowych nie zmienia stanowiska NIK, że nadmiar środków w limicie wydatków pochodził ze środków rezerwy celowej poz. 59, bowiem powstał z chwilą uruchomienia środków z tej rezerwy.

3. W ramach limitu wydatków 2016 roku w części 41 – Środowisko opłacono 28 grudnia 2016 r. składkę za 2017 r. z tytułu członkostwa w *Konwencji o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt*. Termin płatności tej składki wyznaczony był do 31 marca 2017 r. Dyspozycję zapłaty tej składki 20 grudnia 2016 r. podpisała zastępca Dyrektora Departamentu Ochrony Przyrody (DOP) MŚ, a Dyrektor BF wydatek ten w kwocie 243,5 tys. zł zaakceptowała.

(dowód: akta kontroli str. 2318-2319, 2963-2967)

Dyrektor BF wyjaśniła m.in., że „Składkę zapłacono w ramach posiadanych środków w planie finansowym, głównie z oszczędności powstałych w trakcie realizacji budżetu 2016 roku a dotyczących składek na ubezpieczenie społeczne, szkoleń, innych kosztów planowanych w paragrafie zbiorczym 4000. Dokonując zapłaty nie wywoływało to skutku braku środków na zapłatę zobowiązań wymagalnych. Dodatkowo należy wskazać ogólną i trwającą od wielu lat, niekorzystną sytuację urzędu dotyczącą finansowania składek do organizacji międzynarodowych. Ministerstwo Środowiska od kilku lat podczas prac na projektem ustawy budżetowej zwraca się prośbą do Ministerstwa Finansów o zwiększenie limitu wydatków na dany rok budżetowy, celem zagwarantowania środków na uregulowanie pełnej kwoty składek do organizacji międzynarodowych za które odpowiedzialny jest Minister Środowiska.(...) Przepisami ustawy okobudżetowej na dany rok budżetowy wprowadzane są zapisy o przeznaczeniu określonej kwoty środków NFOŚiGW na zapłatę składek międzynarodowych, w ramach rezerwy poz. 59, co nie pozwala na terminową zapłatę zobowiązań zapadających w pierwszym kwartale roku budżetowego.”

(dowód: akta kontroli str. 2963-2967)

³¹ Dz. U. poz. 1984.

Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 *ufp* wydatki publiczne powinny być dokonywane w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Środki finansowe na składki do organizacji międzynarodowych za 2017 r. zostały dla Ministra Środowiska zapewnione w budżecie państwa, w tym bezpośrednio w limicie wydatków dysponenta części 22 i 41, jak również w rezerwie celowej poz. 59, tworzonej ze środków NFOŚiGW. W terminie podejmowania decyzji o opłaceniu składki za 2017 r. w ramach limitu wydatków na 2016 r. wiadomym było, że limit wydatków MŚ w 2017 r. zostanie zwiększony środkami rezerwy celowej poz. 59 na opłacenie składek do organizacji międzynarodowych (art. 9 *ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017*). Dlatego też, zdaniem NIK, niecelowym było opłacanie wskazanej wyżej składki z budżetu 2016 r. i to trzy miesiące przed terminem wymagalności.

4. W dniu 19 stycznia 2016 r. Minister Środowiska wystąpił z wnioskiem o uruchomienie z rezerwy celowej budżetu państwa poz. 59 środków w kwocie 12.000,0 tys. zł na realizację zadania *Wsparcie działań Ministra Środowiska w zakresie pozaformalnej edukacji ekologicznej*, pomimo że zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym w I kwartale 2016 r. nie planowano do wykonania żadnych działań w ramach tego zadania, w II kwartale zaplanowano działania na kwotę 2.500,0 tys. zł. Pozostałe działania planowane były na III kwartał (4.200,0 tys. zł) i IV kwartał (5.300,0 tys. zł). Podkreślenia wymaga fakt, że 13 stycznia 2016 r. Minister Finansów wydał decyzję o zapewnieniu finansowania wskazanego wyżej zadania na kwotę 2.635,0 tys. zł. Tym samym Minister Środowiska na podstawie tej decyzji mógł rozpocząć ewentualne postępowania o udzielenie zamówień publicznych.

W 2016 r. na realizację omawianego zadania wykorzystano 1.632,6 tys. zł, tj. 13,6% kwoty uruchomionej z rezerwy celowej. Oznacza to, że limit wydatków Ministerstwa Środowiska (dysponent III stopnia w części 41) na wykonanie zadania *Wsparcie działań Ministra Środowiska w zakresie pozaformalnej edukacji ekologicznej* został zwiększony w nadmiernej wysokości. Pomimo znikomego wykorzystania środków w ciągu 2016 r., korekta decyzji Ministra Rozwoju i Finansów nastąpiła dopiero w grudniu 2016 r. Zwrotu środków dokonano w dniach 30 grudnia 2016 r. i 25 stycznia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1737-2012, 2494-2508)

Podsekretarz Stanu w MŚ wyjaśnił, że *„Z wnioskiem o zapewnienie finansowania wystąpiłem jeszcze w roku poprzedzającym rozpoczęcie realizacji umowy. Moim celem było jak najszybsze rozpoczęcie realizacji zadań, a tym samym umożliwienie wszczynania w I kwartale 2016 r. postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Wniosek o zapewnienie finansowania obejmował tylko część postępowań planowanych do przeprowadzenia w I kwartale 2016 r. Pozostałe postępowania planowane były w pierwszym oraz kolejnych kwartałach. Dlatego też, zgodnie z zapisami umowy, planowano jej realizację w całości (zarówno w zakresie rzeczowym jak i finansowym), w związku z czym wystąpiłem z wnioskiem o uruchomienie środków w pełnej kwocie. Jednakże, z racji przeorientowania przez Kierownictwo Ministerstwa Środowiska celów w zakresie edukacji ekologicznej, wszczynanie postępowań o udzielanie zamówień publicznych zostało wstrzymane. Konieczna była również analiza zadań planowanych do realizacji w ramach ww. umowy sformułowanych jeszcze na początku 2015 r.*

Ze względu na liczbę zadań przewidzianych do realizacji w ramach przedmiotowej umowy z NFOŚiGW oraz fakt, że część umów planowanych do zawarcia z wykonawcami zakładała możliwość realizacji zadań w zależności od

bieżących potrzeb, trudne było precyzyjne zaplanowanie zadań w czasie (a co za tym idzie płatności). W konsekwencji spowodowało to niemożność podziału całości kwoty na transze. Wyplata środków w całości miała również na celu zapewnienie elastyczności w realizacji zadań oraz związanych z tym umów i płatności – wyplata kolejnej transzy możliwa jest po rozliczeniu wcześniejszej. (...) mając na względzie fakt, iż w 2016 r. duża pula środków (ponad 10 mln zł) pozostawała na rachunku budżetu państwa i ostatecznie nie została wykorzystana, umowa na realizację zadania w 2017 r. została w odpowiedni sposób zmieniona. Zmodyfikowano harmonogram wypłat zaliczkowych – wprowadzono dwie transze. Pragnę podkreślić, iż występując o całość kwoty działano w dobrej wierze oraz planowano wydatkowanie całości środków.”

(dowód: akta kontroli str. 1737-1827, 2498-2508)

Zdaniem NIK, wystąpienie z wnioskiem o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59 na wymienione wyżej zadanie w kwocie 12.000,0 tys. zł, tj. w nadmiernej wysokości o ponad 10.000 tys. zł, było niecelowe. Podejmowane w MŚ działania spowodowały, że przez ponad 10 miesięcy 86,6% środków pozostawało niewykorzystanych na rachunku budżetu państwa.

5. Na koncie 130 – *Rachunki bieżące jednostki budżetowej* – wydatki w części 22 z rozszerzeniem analitycznym 22-75080-4540 (*składki do organizacji międzynarodowych*) niektóre zapisy dotyczące składek do organizacji międzynarodowych dokonywane były w języku angielskim, co było niezgodne z art. 9 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³² (dalej: *uor*). Z wyjaśnienia Głównej Księgowej Ministerstwa i Dyrektora BF wynika, że wyciągi bankowe z systemu bankowości elektronicznej Narodowego Banku Polskiego są automatycznie importowane do systemu finansowo-księgowego i dlatego mają opisy pozycji/dokumentu dokładnie takie, jakie są na opisach tytułów wysyłanych zleceń płatniczych. Taka automatyzacja tego etapu procesu rachunkowości będąca funkcjonalnością systemu informatycznego używanego do prowadzenia ksiąg, jest ogromnym dobrodziejstwem, gdyż pozwala oszczędzać czas pracy i bardziej efektywnie go wykorzystywać. Przelewy zgodnie z wymaganiami m.in. organizacji międzynarodowych sporządzane są w sposób umożliwiający identyfikację tytułu płatności przez wszystkich uczestników biorących udział w realizacji płatności, w tym kontrahenta oraz banki pośredniczące w przesyłaniu zleceń.

Jakkolwiek opis w języku obcym przelewu na rzecz organizacji międzynarodowej pozwala na właściwą identyfikację tytułu zapłaty, to zdaniem NIK, zgodnie z art. 9 *uor* opis taki do ksiąg rachunkowych powinien być wprowadzony w języku polskim.

(dowód: akta kontroli str. 4705, 4711-4712)

6. W sierpniu 2016 r. Dyrektor Departamentu Edukacji i Komunikacji (DEiK) w MŚ zlecił [...] organizację działań związanych z uczestnictwem Ministerstwa w XXVI Forum Ekonomicznym w Krynicy Zdroju w dniach 6-8 września 2016 r. Zlecenie to zostało dokonane w formie ustnej, pomimo że ustalone w jednostce procedury kontroli zarządczej nie dopuszczały takiej formy zawarcia umowy. Umowę pisemną zawarto dopiero 7 października 2016 r., tj. po ponad 30 dniach od daty wykonania usługi przez wskazaną wyżej firmę. Określone umową wynagrodzenie

³² Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.

³³ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych dotyczących przedsiębiorców. Wyłączeń tych dokonano w interesie przedsiębiorców.)

wykonawcy wyniosło 146,4 tys. zł (brutto). Wykonanie prac zostało potwierdzone protokołem zdawczo-odbiorczym w dniu 7 października 2016 r., tj. w dniu podpisania umowy. Realizacja tej usługi została sfinansowana ze środków rezerwy celowej poz. 59.

Zawarcie umowy przez Ministerstwo Środowiska, reprezentowane przez Dyrektora DEiK, nie było poprzedzone parafowaniem jej przez Departament Prawny MŚ. Obowiązek parafowania umowy, przed jej podpisaniem został określony w pkt V.3 *Wytycznych w zakresie zawierania umów cywilnoprawnych przez komórki organizacyjne Ministerstwa Środowiska*.

(dowód: akta kontroli str. 1445-1457, 1671-1687, 3171-3172)

Dyrektor DEiK wyjaśnił, że [...] ³⁴, wydawca dziennika „Rzeczpospolita” zwróciła się do Ministra Środowiska z ofertą współpracy w czasie Forum Ekonomicznego w Krynicy. (...) W dn. 18 sierpnia 2016 r. odbyło się spotkanie uszczegóławiające zakres oferty. Zgodnie z dyspozycją Kierownictwa Ministerstwa Środowiska podjęto działania zmierzające do realizacji przedsięwzięcia na uzgodnionych warunkach. W dniu 19 sierpnia 2016 r. przekazano projekt umowy do Departamentu Prawnego celem weryfikacji pod względem formalno-prawnym. Jednocześnie trwały negocjacje, co do ostatecznego kształtu umowy pomiędzy Ministerstwem Środowiska a Wykonawcą, w szczególności dotyczące zapisów licencyjnych, które zakończyły się w dn. 9 września 2016 r. Jednocześnie Departament Prawny zgłosił wątpliwości dotyczące zbieżności prowadzonych działań z umową nr 476/2015/Wn-50/EE-EE/D zawartą w dniu 12.10.2015 r. z NFOŚiGW. W związku z tym 30 września 2016 MŚ wystąpiło do NFOŚiGW z prośbą o dokonanie zmian w umowie, które uwzględniały m.in. zmiany w zakresie organizacji konferencji/debat. Umowa została podpisana po uzyskaniu z NFOŚiGW w trybie roboczym projektu decyzji w sprawie zmian w zakresie tej umowy. (...) Nie zawarcie umowy pisemnej, pomimo działań podjętych przez Wykonawcę, mogłoby skutkować wystąpieniem do Skarbu Państwa ze słusznymi roszczeniami odszkodowawczymi i stratami wizerunkowymi po stronie Ministerstwa Środowiska. (...) Wielokrotnie podejmowałem próby uzyskania parafowania tej umowy przez Departament Prawny (...). Ostatecznie Departament Prawny wystosował pismo, w którym stwierdził poprawność przygotowania umowy od strony formalno-prawnej oraz przekazał ją bez parafowania. Presja czasu związana z terminem realizacji zobowiązania spowodowała konieczność zawarcia pisemnej umowy z [...] ³⁵, pomimo braku parafy. (...) Ja prowadziłem z [...] ³⁶ rozmowy dotyczące zakresu umowy. (...) Cały czas był to proces ustaleń, który sfinalizował się na etapie podpisania umowy pisemnej (...) w dniu 7 października 2016 r. dotyczyły zakresu prac będących przedmiotem umowy. Te ustalenia trwały do momentu rozpoczęcia Forum, a następnie zakres wykonanych prac znalazł odzwierciedlenie w pisemnej umowie.”

³⁴ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych dotyczących przedsiębiorców. Wyłączeń tych dokonano w interesie przedsiębiorców.

³⁵ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych dotyczących przedsiębiorców. Wyłączeń tych dokonano w interesie przedsiębiorców.

³⁶ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych dotyczących przedsiębiorców. Wyłączeń tych dokonano w interesie przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str. 2583-2587, 3171-3172)

W ocenie NIK, niezawarcie umowy pisemnej przed datą realizacji usługi było działaniem nierzetelnym i nie zabezpieczało interesów MŚ. Tylko pisemna umowa może być wykorzystana do celów dowodowych w przypadku niewłaściwego wykonania przedmiotu zamówienia.

7. W umowie z dnia 7 października 2016 r., zawartej pomiędzy MŚ a [...] ³⁷ na organizację działań związanych z uczestnictwem Ministerstwa Środowiska w XXVI Forum Ekonomicznym w Krynicy Zdroju w dniach 6–8 września 2016 r., w odniesieniu do praw autorskich i licencji wprowadzono postanowienie (§12 ust. 6) „z chwilą odbioru przedmiotu umowy Wykonawca udziela Zamawiającemu nieograniczonej terytorialnie licencji niewyłącznej na czas nieokreślony wraz z prawem udzielania sublicencji NFOŚiGW na korzystanie z Dodatku specjalnego, w całości lub w części (...)”. Postanowienie to w terminie zawarcia umowy było niezgodne z postanowieniem § 6 ust. 5 umowy zawartej pomiędzy Ministrem Środowiska a NFOŚiGW ³⁸, w ramach której finansowane było to wydarzenie. Stosownie do przywołanego postanowienia państwowa jednostka budżetowa zobowiązana była do zapewnienia, w umowach z wykonawcami, przejścia całości majątkowych praw autorskich do osiągniętych rezultatów. Aneks do tej umowy, sankcjonujący możliwość przyjęcia licencji niewyłącznej, został zawarty dopiero 16 listopada 2016 r., tj. po ponad 30 dniach od zawarcia umowy z firmą wykonującą usługi na rzecz Ministerstwa Środowiska.

Dyrektor DEiK wyjaśnił m.in. iż „zgodnie z ustaleniami poczynionymi z Wykonawcą przejście całości praw autorskich nie było możliwe i jest niezgodne z praktyką rynkową. W związku z nieprzystawaniem zapisów umowy z NFOŚiGW do praktyki rynkowej podjęto starania o dokonanie zmian w umowie z NFOŚiGW, które skutkowały podpisaniem aneksu do umowy zmieniającego te zapisy. (...) Jednocześnie umowa została podpisana po uzyskaniu z NFOŚiGW w trybie roboczym projektu decyzji w sprawie zmian w umowie uwzględniających fakt, że w niektórych przypadkach nie ma możliwości pozyskania praw autorskich do utworów.”.

Podsekretarz Stanu w MŚ wyjaśnił, że „Jak wskazano w pismach z 30 września 2016 r. oraz 16 listopada 2016 r. wnioskowane zmiany miały związek z planowanymi działaniami związanymi ze współfinansowaniem programów oraz innymi działaniami realizowanymi w ramach dostępności środków. Zmiany miały związek z rozpoznaną rozbieżnością pomiędzy zapisami umowy z NFOŚiGW a praktyką rynkową, zgodnie z którą często nie jest możliwe uzyskanie w ramach prowadzonych działań całości majątkowych praw autorskich do wszystkich utworów powstałych w ramach realizacji umowy. W szczególności tyczy się to realizacji audycji telewizyjnych i radiowych, opracowania materiałów prasowych oraz przygotowywania materiałów w oparciu o zasoby zakupione w ramach serwisów internetowych (tzw. Stock), które zapewniają efektywność cenową, ale nie umożliwiają zakupu praw autorskich do utworów.”.

(dowód: akta kontroli str. 1671-1687, 1445-1557, 1737-1769)

W ocenie NIK, było to działanie nierzetelne. Uzyskanie zgody NFOŚiGW na przyjęcie licencji niewyłącznej do wytworzonych produktów, powinno nastąpić

³⁷ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych dotyczących przedsiębiorców. Wyłączeń tych dokonano w interesie przedsiębiorców.

³⁸ Umowa nr 476/2015/WN-50/EE-EE/D.

przed podpisaniem umowy z wykonawcą powyżej wskazanego przedmiotu zamówienia.

8. W rozliczeniu realizacji zadania *Wsparcie działań Ministra Środowiska w zakresie pozaformalnej edukacji ekologicznej*, przekazany 4 stycznia 2017 r. do NFOŚiGW, wykazany efekt rzeczowy i ekologiczny był niezgodny z obowiązującą w tym dniu treścią umowy, zawartej pomiędzy MŚ a NFOŚiGW na dofinansowanie przedmiotowego zadania³⁹. Podsekretarz Stanu w MŚ dopiero 5 stycznia 2017 r. wystąpił do Narodowego Funduszu z wnioskiem o dokonanie zmian w umowie. Na podstawie tego wniosku 27 stycznia 2017 r. zawarto aneks do tej umowy, którym ex post dostosowano stosowne postanowienia do faktycznego wykonania przedmiotu umowy. Podsekretarz Stanu w MŚ w kwestii wnioskowania ex post o dokonanie zmian w umowie wyjaśnił, że *„W związku z analizą dokumentów tj. m.in. sprawozdań, raportów, dokumentów finansowych, dokonaną na etapie sporządzania sprawozdania z realizacji umowy (ostateczne sprawozdanie z 4 stycznia 2017 r.) wystąpiłem do NFOŚiGW o dokonanie jej zmian aneksem nr 3. Wystąpienie do NFOŚiGW o dokonanie zmian w umowie miało na celu zapewnienie jak najbardziej rzetelnej jej realizacji.”*

(dowód: akta kontroli str. 1737-1769, 1845-2012, 2505-2508)

NIK stwierdza, że dokonywanie zmian w umowie post factum nie ma nic wspólnego z zapewnieniem jej właściwej realizacji. O rzetelne wykonanie zadania i osiągnięcie zamierzonego celu należy dbać w trakcie jego realizacji.

9. Materiały informacyjne dotyczące organizacji *„IX Międzynarodowego Kongresu Katolicy i ekologia – Woda dobrem wspólnym”* nie zostały opatrzone logo Ministerstwa Środowiska jako współorganizatora i NFOŚiGW jako współfinansującego. Stosownie do zawartej pomiędzy MŚ a NFOŚiGW umowy, na podstawie której dofinansowane było to przedsięwzięcie, wymagane było oznaczanie wszystkich wytworzonych efektów rzeczowych logo finansującego. Należy podkreślić, że logo pozostałych współorganizatorów Kongresu, tj. Wyższej Szkoły Kultury Społecznej i Medialnej w Toruniu; fundacji „Nauka i Wiara – STOQ” i Papieskiej Rady ds. Kultury zostały zamieszone w materiałach informacyjnych.

(dowód akta kontroli: 1737-1769, 2213-2234)

Dyrektor DEiK wyjaśnił, że *„logotypy Ministerstwa Środowiska oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) wraz z informacją o finansowaniu ze środków NFOŚiGW nie były umieszczone na agendzie Kongresu z uwagi na fakt, iż ostateczna decyzja o udziale Ministerstwa Środowiska w organizacji Kongresu zapadła po wydrukowaniu tych materiałów.”* Stanowisko to nie znajduje potwierdzenia w dokumentacji dotyczącej tego przedsięwzięcia. Według danych zawartych w notatkach ze spotkań organizacyjnych przedstawiciele MŚ od marca 2016 r. byli włączeni w prace związane z Kongresem. W połowie czerwca 2016 r. na spotkaniu z Rektorem Wyższej Szkoły Kultury Społecznej i Medialnej ustalono termin Kongresu i wskazano, że w organizacji Kongresu uczestniczyć będą trzy podmioty, w tym Ministerstwo.

(dowód akta kontroli: 2213-2234, 2970-2971)

³⁹ Umowa nr 476/2015.

10. W umowach zawartych w 2016 r. przez Dyrektora Generalnego MŚ z [...] ⁴⁰ na organizację w kraju i za granicą „wydarzeń” inicjowanych przez MŚ, zobowiązano wykonawcę do uzyskania określonych wartości rabatów od stosownych rodzajów usług. W ślad za przyjęciem takiego rozwiązania nie wprowadzono w MŚ mechanizmów kontroli umożliwiających weryfikację rozliczeń przedkładanych przez wykonawcę umowy, w tym uzyskanego rabatu przy zakupie usług u podwykonawców.

W toku kontroli wydatków na konferencję „Zrównoważony rozwój w świetle encykliki *Laudato Si*” ustalono, że usługa wynajmu sali w Zamku Królewskim została wyceniona przez podwykonawcę bez rabatu. Natomiast [...] ⁴¹ cenę tej usługi w kosztorysie powykonawczym wykazała jako cenę po uwzględnieniu rabatu. Fakt nieudzielenia rabatu przez Zamek Królewski został potwierdzony przez Zastępcę Dyrektora ds. Marketingu w Zamku Królewskim – Muzeum ⁴².

Podobna sytuacja wystąpiła w przypadku zlecenia przez [...] ⁴³ podwykonawstwa firmie [...] ⁴⁴. Według umowy zawartej pomiędzy tymi dwoma firmami nie ma żadnych zapisów o wysokości rabatu. I jest to zgodne z fakturą wystawioną przez firmę [...] ⁴⁵, w której w kolumnie rabat figuruje „0%”. Kwota tej faktury została przez [...] ⁴⁶ wykazana w kosztorysie powykonawczym jako wartość usługi pomniejszona o 20% rabatu.

Dyrektor Generalna w MŚ zeznała, że *„wstępne kosztorysy są weryfikowane poprzez rozeznanie na rynku, sami dzwonimy i orientujemy się w cenach obowiązujących na rynku. Jest to obowiązek pracowników, osoby, które mają to w swoich zadaniach posiadają w tym zakresie wiedzę i możemy sami te ceny weryfikować. W przypadku wątpliwości wyjaśniamy te sprawy. Jeżeli przeprowadzam rozmowy, często sporządzam odręczne notatki. Również pracownicy robią takie notatki.”*

Poza tym Dyrektor Generalna w MŚ wyjaśniła, że postawiona przez kontrolerów teza o braku weryfikacji faktur wystawianych przez wykonawcę firmę KDK z fakturami podwykonawców jest nieprawdziwa. Uogólniony został, zdaniem składającej wyjaśnienia, jeden przypadek faktury wystawionej przez podwykonawcę [...] ⁴⁷, na której nie udokumentowano przyznanego rabatu.

⁴⁰ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych dotyczących przedsiębiorców. Wyłączeń tych dokonano w interesie przedsiębiorców.

⁴¹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych dotyczących przedsiębiorców. Wyłączeń tych dokonano w interesie przedsiębiorców.

⁴² Informacja uzyskana przez kontrolera w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK.

⁴³ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych dotyczących przedsiębiorców. Wyłączeń tych dokonano w interesie przedsiębiorców.

⁴⁴ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych dotyczących przedsiębiorców. Wyłączeń tych dokonano w interesie przedsiębiorców.

⁴⁵ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych dotyczących przedsiębiorców. Wyłączeń tych dokonano w interesie przedsiębiorców.

⁴⁶ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych dotyczących przedsiębiorców. Wyłączeń tych dokonano w interesie przedsiębiorców.

⁴⁷ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu

„Mogło to wynikać, jak poinformował mnie Dyrektor Milewski, ze znajomości dokładnych kwot przed i po rabacie w związku z jego obecnością na spotkaniu negocjacyjnym. (...) uzupełniając swoje wyjaśnienia dotyczące ustalonych mechanizmów kontroli umożliwiających weryfikację rozliczeń, dodatkowo informuję, że sam fakt braku dokumentowania przeprowadzonych badań rynku w zakresie usług hotelowych, cateringowych czy sal konferencyjnych nie świadczy o ich nie przeprowadzaniu. (...) kontrola NIK nie wykazała, że ceny wykazane w kosztorysach ofertowych są przez firmę [...]”⁴⁸ zawyżone.”

W toku kontroli nie stwierdzono zawyżenia przez wykonawcę w kosztorysach powykonawczych kosztów stanowiących podstawę do wypłaty wynagrodzenia. Ustalono jednak, na podstawie dwóch faktur, wystawionych przez wymienionych wyżej podwykonawców, że firma [...]”⁴⁹ nie wywiązywała się z postanowień umowy w zakresie uzyskiwania określonych w niej rabatów. Wobec braku dokumentów potwierdzających weryfikację wykazywanych w kosztorysach powykonawczych rabatów otrzymanych od podwykonawców przez firmę [...]”⁵⁰ nie można jednoznacznie potwierdzić czy w innych przypadkach rabaty były faktycznie uzyskane. Prowadzona, w trakcie kontroli, przez pracowników MŚ korespondencja z wykonawcą nie jest dostatecznym dowodem potwierdzającym uzyskany rabat, w sytuacji gdy dane wykazane w fakturze podwykonawcy nie potwierdzają tego faktu. Również treść pisma skierowanego przez zastępcę Dyrektora BDG do zastępcy Dyrektora ds. Marketingu w Zamku Królewskim – Muzeum wskazuje, że dopiero w trakcie kontroli NIK podjęto próbę ustalenia prawidłowości cen zastosowanych przez Zamek Królewski przy wynajmie sal na konferencję.

(dowód: akta kontroli str. 1708-1736, 1844, 2161-2203, 2204-2212, 2265-2298, 2325-2329, 2588, 2666-2675, 2887-2890)

- 11.W Ministerstwie Środowiska dokonano podziału na części zamówienia publicznego na wybór koordynatora w projekcie *Promocja parków narodowych jako marki*, a także naruszono zasadę uczciwej konkurencji w postępowaniu o udzielenie tego zamówienia. W dniu 19 września 2016 r., poprzez zawarcie umowy nr 2/DOP/POIŚ/2016, zastępca Dyrektora Departamentu Ochrony Przyrody (DOP) w MŚ udzieliła, osobie fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą, zamówienia publicznego na świadczenie usług polegających na wsparciu działań Ministerstwa Środowiska w zakresie koordynacji projektu *Promocja parków narodowych jako marki*. Zamówienie zostało udzielone na okres do 24 grudnia 2016 r. na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy *Pzp*, tj. bez stosowania przepisów tej ustawy. Wskazana w umowie wartość zamówienia określona została jako iloczyn limitu roboczogodzin i stawki za roboczogodzinę (32 zł), jednak nie więcej niż 25,6 tys. zł. Natomiast w dniu 3 stycznia 2017 r. na ten sam zakres usług zastępca Dyrektora DOP, po przeprowadzeniu

nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych dotyczących przedsiębiorców. Wyłączeń tych dokonano w interesie przedsiębiorców.)

⁴⁸ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych dotyczących przedsiębiorców. Wyłączeń tych dokonano w interesie przedsiębiorców.)

⁴⁹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych dotyczących przedsiębiorców. Wyłączeń tych dokonano w interesie przedsiębiorców.)

⁵⁰ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych dotyczących przedsiębiorców. Wyłączeń tych dokonano w interesie przedsiębiorców.)

postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego⁵¹, zawarła umowę 1/DOP/POIS/2017 na okres do dnia 31 marca 2019 r. na kwotę nie wyższą niż 153,6 tys. zł⁵².

Wykonawcą usług określonych ww. umowami był ten sam kontrahent.

(dowód: akta kontroli str. 1317-1426, 3110-3123, 3220-3240)

Zastępca Dyrektora DOP zeznała m.in.: „Umowy zawarte z (...) i Panem R. w dniu 19 września 2016 r. były swego rodzaju umowami zawartymi na okres próbny. Umowa z Panem R. zawarta w dniu 3 stycznia 2017 r. została zawarta po przeprowadzeniu przetargu nieograniczonego zgodnie z zasadami obowiązującymi w tym projekcie, i gdyby inna osoba wykazała się lepszą znajomością tematyki i praktyką, bądź zaproponowała niższą cenę, to Pan R. nie zostałby ponownie wybrany.”.

(dowód: akta kontroli str. 3153-3156)

Należy podkreślić, że ustawa Pzp nie zna instytucji umowy zawieranej na okres próbny. Tym samym należy uznać, że zawarcie umowy w dniu 19 września 2016 r. na świadczenie usług koordynatora projektu *Promocja parków narodowych jako marki*, poprzedzające przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, o tym samym zakresie przedmiotowym, zakończonego zawarciem umowy w dniu 3 stycznia 2017 r., miało na celu uniknięcie łącznego szacowania wartości zamówienia publicznego, i stanowiło naruszenie art. 5b pkt 2 ustawy Pzp. Zamawiający wiedział o planowanym okresie zatrudnienia koordynatora i niezbędnych na ten cel środkach finansowych, co miało odzwierciedlenie w opisie projektu stanowiącym załącznik nr 4 do umowy o dofinansowanie nr POIS.02.04.00-00-0001/15-00, zawartej 19 maja 2016 r. pomiędzy NFOŚiGW (jako Instytucją Wdrażającą), a MŚ (jako Beneficjentem).

Ponadto zatrudnienie na okres próbny podmiotu, który mógł wziąć i wziął udział, jako oferent w następnym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy Pzp, stwarzało temu podmiotowi lepsze warunki udziału w postępowaniu, np. poprzez znajomość warunków i zakresu pracy co ułatwiło przygotowanie oferty cenowej. Tym samym naruszony został art. 7 ust. 1 ustawy Pzp, który stanowi, że zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców oraz zgodnie z zasadami proporcjonalności i przejrzystości.

NIK zwraca uwagę, że w księgach rachunkowych dysponenta III stopnia koszty pośrednie dotyczące m.in. zakupu energii, usług telekomunikacyjnych i innych usług pozostałych były ewidencjonowane analitycznie tylko w kosztach dysponenta części 41. Z limitu wydatków tej części koszty te finansowano, pomimo że w siedzibie MŚ wykonywane są też zadania związane z gospodarką wodną, w tym zatrudnieni są pracownicy wykonujący te zadania. Wydatki w 2016 r. na zakup usług, dostaw i robót budowlanych, stanowiących koszty pośrednie ewidencjonowane w części 41, wyniosły 10.897,3 tys. zł. Dyrektorka BF wyjaśniła, że z uwagi na tak niski procent proporcji stosowano tylko rozliczanie pozycji kosztowych kwalifikowanych w 100% w ciężar części 22 (tj. bezpośrednio dotyczących pracowników przypisanych do części budżetowej 22), uwzględniając zasadę racjonalnej organizacji pracy, a w szczególności jej nakładów w stosunku do pozyskanych efektów. Rozliczanie

⁵¹ Postępowanie wszczęto 29 listopada 2016 r. Termin składania ofert wyznaczono na 12 grudnia 2016 r.

⁵² Wynagrodzenie tak jak w umowie z 19 września 2016 r. liczone jako iloczyn limitu roboczogodzin i stawki za roboczogodzinę (32 zł).

kosztów pośrednich kluczem podziałowym do części budżetowej 22 wiązałyby się z koniecznością odrębnego zaplanowania środków w części 22 na ten cel. Należy przy tym zauważyć, że kwota poniesionych kosztów pośrednich może się wahać w kolejnych latach budżetowych oraz występują zmiany w przypisaniu etatów, co utrudnia właściwe zaplanowanie kwot pomiędzy częściami budżetowymi a następnie realizację planu. Szczególne problemy z właściwym zaplanowaniem dotyczyłyby realizacji wydatków inwestycyjnych. Kierując się zasadą istotności oraz efektywności działania, rozliczanie kosztów w części 22 w układzie zadaniowym odnoszono tylko do tych bezpośrednio dotyczących tej części w tym płacie wraz z pochodnymi. Zasada taka stosowana jest od wielu lat i nie rzutuje negatywnie na prezentację sytuacji majątkowej jednostki.

Zdaniem NIK, podział kosztów we właściwych proporcjach do poszczególnych części budżetu państwa zapewniłby pełne informacje o wydatkach, zgodnie z ich faktycznym wykorzystaniem.

(dowód: akta kontroli str. 4705, 4711, 4714, 4717, 4722)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

2.2.1. Wydatki budżetu środków europejskich poniesione przez dysponenta części budżetowych

W ustawie budżetowej w części 22 – **Gospodarka wodna** wydatki budżetu środków europejskich ustalono w wysokości 217.318,0 tys. zł. Wydatki te zaplanowano w dziale 710 *Działalność usługowa*, rozdziale 71018 *Regionalne zarządy gospodarki wodnej* na realizację projektów finansowanych z trzech programów operacyjnych: PO liŚ 2014–2020 (207.890,0 tys. zł), Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury (RPO WiM) na lata 2014–2020 (2.207,0 tys. zł) oraz Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego (WRPO) na lata 2014–2020 (7.221,0 tys. zł). Kwota planowanych wydatków ogółem nie uległa zmianie, dokonano jedynie przeniesień pomiędzy PO liŚ (zmniejszenie o 5,1 tys. zł) a RPO WiM (zwiększenie o 5,1 tys. zł).

Limit wydatków wykorzystano w kwocie 67.035,2 tys. zł, tj. 30,8% planu i 14,5% wydatków poniesionych w 2015 r. Zostały one wykorzystane w 100% na realizację projektów w ramach PO liŚ. W ramach tego programu zaplanowano realizację 22 projektów. Na trzy z tych projektów wykorzystano łącznie 62.665,0 tys. zł, z tego na:

- budowę zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny na rzece Odrze woj. śląskie (polder), będącego w zarządzie RZGW w Gliwicach – 34.061,0 tys. zł;
- modernizację jazów odrzańskich na odcinku pozostającym w zarządzie RZGW we Wrocławiu, woj. opolskie – etap I (Januszkowice, Wróblin, Zwanowice) – 17.121,0 tys. zł;
- modernizację śluz odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZGW Gliwice – przystosowanie do III klasy drogi wodnej. Faza II – 11.483,0 tys. zł.

Na współfinansowanie z budżetu państwa tych trzech projektów wykorzystano 2.136,0 tys. zł.

Dyrektor DE wyjaśniła, że niskie wykonanie w 2016 r. wydatków budżetu środków europejskich (30,8% planu) w części 22 – *Gospodarka wodna* spowodowane było głównie odstępianiem od realizacji umowy przez wykonawcę w ramach projektu *Zbiornik przeciwpowodziowy Racibórz Dolny na rzece Odrze w województwie śląskim (polder)*; późnym podpisaniem umowy z wykonawcą zadania *Stopień Brzeg Dolny – roboty remontowo-modernizacyjne na stopniu. Etap II* w związku ze złożeniem odwołania od decyzji w zakresie przepławki przez Fundację WWF

i Greenmid, i toczącym się w tej sprawie postępowaniem odwoławczym w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa, a także brakiem możliwości wykonania operatu wodnoprawnego w ramach projektu *Modernizacja 3 długich śluz pociągowych z ich awanportami i sterowniami na stopniach wodnych: Januszkowice, Krapkowice i Opole, oraz rewitalizacja śluz krótkich dla ciągłości żeglugi śródlądowej - przystosowanie Odry do III klasy drogi z uwagi na opóźnienia* w publikacji Wykazu Projektów Zidentyfikowanych dla działania 3.2 „Rozwój transportu morskiego, śródlądowych dróg wodnych i połączeń multimodalnych”, konieczność uwzględnienia w zapisach przetargowych uwag Centrum Unijnych Projektów Transportowych przesłanych do projektu umowy na roboty budowlane dla przebudowy jazów oraz weryfikację materiałów przetargowych do ogłoszenia przetargu na wykonanie dokumentacji.

Na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 *ufp* Minister Środowiska, decyzją z dnia 15 listopada 2016 r., zablokował wydatki na kwotę 101.021,7 tys. zł. Blokadą objęto środki ujęte w planach wydatków regionalnych zarządów gospodarki wodnej na realizację projektów w ramach PO liŚ (91 588,6 tys. zł), RPO WiM (2 212,1 tys. zł) i WRPO (7.221,0 tys. zł). Przyczyną blokady były głównie opóźnienia w rozpoczęciu realizacji projektów lub w toku ich realizacji. O decyzji Minister Środowiska poinformował Ministra Rozwoju i Finansów. Decyzję tę podjęto w związku z informacją KZGW z dnia 8 listopada 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 232-238, 4398-4413)

W 2016 r. limit wydatków w **części 41 – Środowisko**, określony *ustawą budżetową* w kwocie 1.637.806,0 tys. zł, został zwiększony o 671,7 tys. zł, do wysokości 1.638.477,7 tys. zł. Kwota, o którą zwiększono budżet środków europejskich, została przeniesiona z rezerwy celowej poz. 98 *Finansowanie programów z budżetu środków europejskich*. Środki z tej rezerwy, wykorzystane w 100%, przeznaczono na realizowane przez Regionalną Dyрекcję Ochrony Środowiska w Rzeszowie zadanie *Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 wraz ze wzmocnieniem instytucji sprawującej nadzór nad obszarami Natura 2000 w woj. podkarpackim*.

Wykonanie w 2016 r. wydatków budżetu środków europejskich, według sprawozdania Rb-28 UE, wyniosło 1.391.981,2 tys. zł, tj. 85,0% planu po zmianach, i 35,0% wydatków poniesionych w 2015 r. Z tej kwoty 1.156.404,0 tys. zł wykorzystano w ramach PO liŚ 2007–2013, tj. 97,5% planu po zmianach (1.185.639,0 tys. zł) dla tego programu. Sfinansowano płatności dla beneficjentów realizujących projekty w ramach Priorytetów I-IV PO liŚ 2007–2013 w kwocie 1.142.030,0 tys. zł⁵³ oraz płatności dla beneficjentów realizujących projekty w ramach Priorytetu V PO liŚ 2007–2013 w kwocie 14.374,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 77-79, 1001, 301-305, 383-387, 1001, 1017-1023, 1051-1053, 4332)

Na koniec 2016 r. alokacja środków w ramach PO liŚ 2007–2013 wyniosła 20.450.221,2 tys. zł⁵⁴ i została w 100% wykorzystana. W poświadczeniach realizacji Programu, przekazanych do Komisji Europejskiej wykazano kwotę 20.457.693,5 tys. zł, tj. o 7.472,3 tys. zł więcej niż kwota alokacji. Różnica wynikała przede wszystkim z zastosowanego przelicznika kursu euro przy alokacji, podczas gdy alokacja środków przez Instytucję Pośredniczącą była dokonywana w złotych.

(dowód: akta kontroli str. 1039-1043)

⁵³ Kwoty wyrażone w liczbach całkowitych – zgodnie z dokumentacją źródłową.

⁵⁴ Według kursu Euro 4,4141 zł.

Według stanu na dzień 15 stycznia 2017 r. realizowane były nadal cztery projekty⁵⁵ finansowane w ramach PO liŚ 2007–2013. Ze środków beneficjentów na finansowanie tych czterech projektów przewidziano łączną kwotę 464.808,8 tys. zł. Spośród tych projektów, według stanu na dzień 31 marca 2017 r., dwa⁵⁶ pozostawały jako niefunkcjonujące.

(dowód: akta kontroli str. 3157-3161)

W 2016 r. w ramach części 22 i 41 zawartych zostało 170 umów na realizację projektów dofinansowanych z PO liŚ 2014–2020. Łączna kwota przyznanego dofinansowania wyniosła 3.274.783,0 tys. zł.

Dyrektor Departamentu Funduszy Ekologicznych (DFE) w MŚ wyjaśniła, że „na obecnym etapie nie ma możliwości rozbicia kwoty dofinansowania na części budżetowe 22 i 41, ponieważ wydatki te są dopisywane do poszczególnych części budżetowych w momencie dokonywania płatności na rzecz beneficjentów. W poprzednich latach funkcjonowania PO liŚ 2014–2020 nie zawierano umów na dofinansowanie projektów w ramach części 41.”

W 2016 r. w ramach części 41 na realizację projektów finansowanych ze środków PO liŚ 2014–2020 wydatkowano 63.825,9 tys. zł. Z tej kwoty 55.000,0 tys. zł (86,2% wydatków ogółem w ramach tego programu) w MŚ działającym jako Instytucja Pośrednicząca wykorzystano na płatności dla beneficjentów realizujących projekty w ramach Osi Priorytetowej II PO liŚ 2014–2020 w Działaniu 2.3 – Gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracjach. Poza tym 8.630,0 tys. zł wykorzystano na realizację projektu *Wzmocnienie monitoringu wód w zakresie procedur zapewnienia i kontroli jakości pomiarów i ocen stanu wód powierzchniowych oraz infrastruktury badawczej, pomiarowej i informatycznej*.

Na pozostałe programy w 2016 r. wydatkowano łącznie 171.751,3 tys. zł, z tego:

- 112.801,2 tys. zł (91,8% planu po zmianach) ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (MF EOG) 2009–2014; środki w wysokości 109.910,0 tys. zł (94,7%) zostały wykorzystane na dotacje celowe dla NFOŚiGW na projekty w ramach PL04 i PL02 MF EOG 2009–2014;
- 58.289,5 tys. zł (99,9% planu po zmianach) ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009–2014 na płatności dla beneficjentów realizujących projekty i działania w ramach Funduszu współpracy na poziomie programu;
- 371,6 tys. zł (89,3% planu po zmianach) ze środków Wojewódzkich Regionalnych Programów Operacyjnych⁵⁷ na realizację trzech projektów;
- 289,0 tys. zł (100% planu po zmianach) ze środków Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój 2014–2020 na realizację dwóch projektów.

(dowód: akta kontroli str. 1001, 1038-1051, 1074-1078)

W 2016 r. na podstawie siedmiu decyzji Ministra Finansów dotyczących zmian w budżecie środków europejskich, nastąpiło przesunięcie środków w wysokości

⁵⁵ Projekty: Oczyszczanie ścieków na Żywiecczyźnie – faza II – POiŚ.01.01.00-00-069/08; Budowa Zakładu Termicznego Unieszkodliwiania Odpadów dla Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego – POiŚ.02.01.00-00-004/10; System Gospodarki Odpadami dla Miasta Poznania – POiŚ.02.01.00-00-003/10; Program gospodarki odpadami komunalnymi w Krakowie – POiŚ.02.01.00-00-005/10.

⁵⁶ Oczyszczanie ścieków na Żywiecczyźnie – faza II – POiŚ.01.01.00-00-069/08 oraz Budowa Zakładu Termicznego Unieszkodliwiania Odpadów dla Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego – POiŚ.02.01.00-00-004/10.

⁵⁷ Dotyczy Programów Operacyjnych Województw: Podlaskiego, Opolskiego i Pomorskiego na lata 2014–2020.

1.774,8 tys. zł pomiędzy programami operacyjnymi, a także priorytetami w ramach PO liŚ 2007–2013. Największa zmiana dotyczyła przesunięcia kwoty 1.113,0 tys. zł w ramach PO liŚ 2007–2013, z Priorytetu IV *Przedsięwzięcia dostosowujące przedsiębiorstwa do wymogów ochrony środowiska* do Priorytetu V *Ochrona przyrody i kształtowanie postaw ekologicznych, na potrzeby CKPS*⁵⁸.

(dowód: akta kontroli str. 1001, 1037-1038, 1055-1058, 1068-1085)

W listopadzie 2016 r. Minister Środowiska dokonał blokady wydatków w budżecie środków europejskich w kwocie 14.437,7 tys. zł:

- 13.884,4 tys. zł w ramach PO liŚ 2014–2020 – blokada dotyczyła środków na projekty zaplanowane do realizacji przez MŚ (cztery projekty – łączna kwota 9.275,9 tys. zł) i Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (trzy projekty – kwota łączna 4.608,5 tys. zł). Blokada największej kwoty środków (4.566,1 tys. zł) w GIOŚ była spowodowana przesunięciem na 2017 r. zakupu i dostawy chromatografów gazowych, uzyskaniem korzystniejszych cen w toku prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego obejmującego zakup tych chromatografów oraz zmianą harmonogramu realizacji projektu *Wzmocnienie monitoringu wód w zakresie procedur zapewnienia i kontroli jakości pomiarów i ocen stanu wód powierzchniowych oraz infrastruktury badawczej, pomiarowej i informatycznej*;
- 553,3 tys. zł w ramach MF EOG 2009–2014 – blokada wynikała głównie z przeniesienia na 2017 r. refundacji przez NFOŚiGW wydatków ponoszonych w ramach Funduszu Współpracy Dwustronnej.

(dowód: akta kontroli str. 226-231, 3169-3170)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

2.2.2. Wydatki budżetu środków europejskich poniesione przez dysponenta III stopnia

Opis stanu
faktycznego

W **części 22 – Gospodarka wodna** u dysponenta III stopnia nie planowano i nie realizowano wydatków z budżetu środków europejskich.

W 2016 r. w **części 41 – Środowisko** określony dla MŚ (dysponent III stopnia) pierwotny limit wydatków budżetu środków europejskich w kwocie 11.910,0 tys. zł, w trakcie roku został zmniejszony o 596,0 tys. zł, tj. o 5,0% i wyniósł 11.314,0 tys. zł. Planowane wydatki dotyczyły projektów realizowanych w ramach PO liŚ 2014–2020.

Wydatki zrealizowane zostały w kwocie 12,0 tys. zł, co stanowiło 0,1% planu po zmianach. W porównaniu do 2015 r. były one wyższe o 6,5 tys. zł. Poniesione w 2016 r. wydatki zostały wykorzystane w ramach projektu *Promocja parków narodowych jako marki*.

(dowód: akta kontroli str. 1002, 1009-1016, 1024-1036, 2033)

W listopadzie 2016 r. Minister Środowiska zablokował wydatki w budżecie środków europejskich w łącznej kwocie 9.275,9 tys. zł. Blokada dotyczyła następujących projektów:

⁵⁸ Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych jest zakładem Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe oraz Instytucją Wdrażającą V priorytet PO liŚ.

- *Opracowanie planów adaptacji do zmian klimatu w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców* – na kwotę 8.022,4 tys. zł – przyczyną blokady było wydłużenie procedury udzielenia zamówienia publicznego na skutek m.in. obszerności i złożoności otrzymanych ofert;
- *Ogólnopolski projekt informacyjno-edukacyjny w zakresie zmian klimatu i adaptacji do nich* na kwotę 348,8 tys. zł – przyczyną blokady było przesunięcie terminu rozpoczęcia realizacji projektu na 2017 r.;
- *Promocja parków narodowych jako marki* w kwocie 554,9 tys. zł – przyczyną blokady była m.in. czasochłonność procedur udzielenia zamówień publicznych, co uniemożliwiło zawarcie w 2016 r. wszystkich umów, wykonanie wszystkich zaplanowanych prac i dokonanie płatności;
- *Ogólnopolski projekt wsparcia postaw proekologicznych w obszarach kluczowych dla zrównoważonego rozwoju* w kwocie 349,8 tys. zł – przyczyną blokady było przesunięcie terminu realizacji projektu na 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 227-229, 1091-1238)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

1. Niewłaściwie przygotowano realizację w MŚ (dysponent III stopnia) projektów finansowanych z budżetu środków europejskich poprzez:

- zaplanowanie realizacji *Ogólnopolskiego projektu informacyjno-edukacyjnego w zakresie zmian klimatu i adaptacji do nich*, a następnie podjęciu decyzji o przekazaniu tego projektu do realizacji przez Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy;
- niedostosowanie procedur obowiązujących w Ministerstwie do zasad realizacji projektów, co skutkowało wydatkowaniem w 2016 r. zaledwie 12,0 tys. zł w ramach projektu *Promocja parków narodowych jako marki*.

(dowód: akta kontroli str. 1024-1036)

Dyrektor DEiK wyjaśnił m.in. „*We wrześniu 2016 r. odbyło się spotkanie, w wyniku, którego uznano, iż istnieje możliwość konsolidacji projektów w zakresie klimatu planowanych przez MŚ (...) oraz Instytutu Ochrony Środowiska (...) – Instytut odpowiada za całość projektu.*”. Ponadto Dyrektor DEiK wyjaśnił, że pismem z dnia 26 października 2016 r. Departament Funduszy Ekologicznych poinformował Ministerstwo Rozwoju o tym, że *Ogólnopolski projekt informacyjno-edukacyjny w zakresie zmian klimatu i adaptacji do nich* zostanie włączony do projektu pn. *Baza wiedzy o zmianach klimatu i adaptacji do ich skutków w kontekście zwiększenia odporności gospodarki, środowiska i społeczeństwa na zmiany klimatu oraz przeciwdziałania i minimalizowania skutków nadzwyczajnych zagrożeń*, którego wykonawcą będzie Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy.

(dowód: akta kontroli str. 1002, 1009-1016, 1024-1036, 1059-1067, 3131-3139)

W ramach projektu *Promocja parków narodowych jako marki* zrealizowano jedynie dwa spośród trzynastu zadań, tj. na podstawie umów cywilnoprawnych zatrudniono administratora i koordynatora projektu – osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. Koordynacja tego projektu przypisana była do zadań Departamentu Ochrony Przyrody (dalej: DOP). Realizacja pozostałych zadań nie

została rozpoczęta w 2016 r. Tym samym na ten projekt wykorzystano jedynie 12,0 tys. zł. (tj. 2,0% planu po zmianach tego projektu).

(dowód: akta kontroli str. 1024-1036)

Zastępca Dyrektora DOP wyjaśniła, że przyczynami niewykonania 11 z 13 zadań projektu *Promocja parków narodowych jako marki* było rozpoznanie i dostosowanie procedur przetargowych do PO liŚ, uzgodnienie formuły współpracy, powołanie Komitetu Sterującego, uzgodnienie sposobu współpracy z parkami narodowymi, wybór zespołu projektowego. Trwają prace nad projektem umowy. Z uwagi na specjalistyczny charakter wymagają szczegółowych i czasochłonnych konsultacji zarówno z poszczególnymi parkami narodowymi jak i Wydziałem Rozwoju Systemów Informatycznych MŚ, koordynującym wdrażanie projektów informatycznych w resorcie. Opisane powyżej czynniki spowodowały, że nie udało się uruchomić przetargu na to zadanie w 2016 roku i wydatkować zaplanowanych środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 1491-1500)

Koordinator projektu zeznał m.in. „*Uważam procedury obowiązujące w Ministerstwie za niedopasowane do trybu projektowego prac. Zdarzały się przypadki, że współpracujący ze mną pracownik innego departamentu tłumaczył zwłokę w przygotowaniu materiałów innymi, pilnymi obowiązkami zleconymi przez przełożonych. Miało to np. wpływ na dwutygodniowe opóźnienie w przygotowaniu projektu umowy na wykonanie filmów. Bez zatwierdzonego projektu umowy nie można ogłosić przetargu. (...) Departamenty współpracujące nie mają określonych terminów na wydanie opinii dotyczących przedłożonych projektów dokumentów (...). Realizacja projektu nie podlega, wg mnie trybowi pracy w projekcie, tylko ogólnym administracyjnym procedurom obowiązującym w Ministerstwie. W założeniach projektu wpisane było zatrudnienie pracownika ds. projektowania stron internetowych i aplikacji. Jednakże komórka ds. IT w Ministerstwie uznała, że posiada kwalifikacje do realizacji tego zadania, co w praktyce nie sprawdziło się. Ze względu na bieżące obowiązki komórki IT nie mogą się zaangażować w wystarczający sposób w projekcie. Spowodowało to, że do tej pory nie jest przygotowana ostateczna wersja opisu przedmiotu zamówienia na produkcję stron internetowych parków. Ogłoszenie tego przetargu planowane było na koniec 2016 r., wybór wykonawcy planowano w I kwartale 2017 r. i rozpoczęcie prac na początku II kwartału 2017 r.*”

(dowód: akta kontroli str. 1462-1465)

Niewłaściwe zaplanowanie projektów i ich realizacji było, w ocenie NIK, postępowaniem nierzetelnym.

2. Zatrudniono administratora i koordynatora projektu *Promocja parków narodowych jako marki* na podstawie umów cywilnoprawnych, pomimo że w regulaminie wewnętrznym Departamentu Ochrony Przyrody z dnia 28 lipca 2016 r. wśród zadań Wydziału Parków Narodowych zapisano prowadzenie spraw związanych z promocją parków narodowych, w szczególności z realizacją projektu *Promocja parków narodowych jako marki*.

Umowy zostały zawarte przez Zastępcę Dyrektora DOP. We wszystkich wyżej wymienionych umowach Ministerstwo zobowiązało się do umożliwienia zleceniobiorcom świadczenia usługi w siedzibie Ministerstwa oraz nieodpłatnego korzystania z infrastruktury tam dostępnej, a niezbędnej do prawidłowej realizacji umowy (takiej jak: internet, drukarki, sprzęt komputerowy wraz z niezbędnym

oprogramowaniem, przestrzeń do przechowywania dokumentów, papier i segregatory).

(dowód: akta kontroli str. 1243-1256, 1317-1334, 1395-1414)

Realizacja zadań w projekcie *Promocja parków narodowych jako marki* została zapisana w kartach opisów stanowisk radcy ministra oraz głównego specjalisty w Departamencie Ochrony Przyrody.

(dowód: akta kontroli str. 3085-3090, 3097-3102)

Zdaniem NIK, umowy te zostały zawarte wbrew wskazaniom wynikającym z dokumentu „Rekomendacje dotyczące zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej”, wydanego 29 sierpnia 2016 r. przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Stosownie do tych zaleceń należało „ocenić m.in. sposób organizacji pracy urzędu, w tym podział zadań pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne, aby przeciwdziałać powielaniu się zadań.”.

(dowód: akta kontroli str. 1234, 1236-1238)

Zgodnie z interpretacją *Wytycznych w zakresie zawierania umów cywilnoprawnych przez komórki organizacyjne Ministerstwa Środowiska*, zawartą w pismach Zastępcy Dyrektora BDG oraz Zastępcy Dyrektora Departamentu Prawnego z sierpnia 2016 r. zawieranie umów cywilnoprawnych jest możliwe jedynie po uprzednim stwierdzeniu, że przedmiot zawieranej umowy nie jest przypisany do realizacji poszczególnym komórkom organizacyjnym MŚ w ich wewnętrznych regulaminach organizacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 1231-1238, 1445-1457)

Radca ministra w DOP wyjaśniła: „Od stycznia 2017 r. jestem kierownikiem tego projektu. (...) Zapis w Karcie Opisu stanowiska pracy jest formułą obejmującą faktycznie wykonywane przeze mnie zadania. Przed 1 stycznia 2017 r. wykonywałam wszystkie czynności zlecone mnie przez kierownika projektu, były to prace bieżące nad uruchomieniem projektu, obejmujące m.in. zatrudnienie osób do zarządzania, prace przygotowawcze do uruchomienia pierwszych zadań, np. zamówień publicznych, powołania komitetu sterującego. Natomiast jako kierownik projektu odpowiadam za planowanie budżetu na poziomie Ministerstwa Środowiska, i za bieżące kontakty z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.”.

(dowód: akta kontroli str. 3103-3104)

Główny specjalista w DOP wyjaśniła: „Koordynacja, o której mowa w opisie stanowiska, który przyjąłem 20 października 2016 r. pokrywa się z zadaniami wykonywanymi przeze mnie, jako kierownika projektu. Po przejęciu funkcji kierownika projektu przez Panią A.K., (...) Koordynacja dotyczy realizacji poszczególnych zadań i i skoordynowania ich realizacji. (...) Nie ma „twardej” granicy pomiędzy zadaniami moimi wykonywanymi w ramach koordynacji projektu a zadaniami koordynatora zatrudnionego na podstawie umowy cywilnoprawnej.”.

(dowód: akta kontroli str. 3105-3106)

Koordynator projektu zeznał m.in. „Do moich zadań (...) należy m.in. przygotowywanie opisów przedmiotów zamówienia, na podstawie, których dokonywane jest szacowanie wartości zamówienia albo zapytanie ofertowe. (...) Uczestniczę w spotkaniach komitetu sterującego, z przedstawicielami Związku Pracodawców Polskich Parków Narodowych, prowadzę bieżące konsultacje z pracownikami parków narodowych, uczestniczę w ocenie ofert składanych

w ramach projektu (...). W przypadku gdybym stwierdził konieczność reakcji na zagrożenie realizacji projektu poinformowałbym o tym kierownika projektu, który jest upoważniony do dalszych działań.”.

(dowód: akta kontroli str. 1462-1465)

Dyrektor Departamentu Prawnego podała w wyjaśnieniach m.in., że: weryfikacja przedmiotu umowy w kontekście jego zbieżności z zadaniami komórek organizacyjnych, wynikających z ich regulaminów organizacyjnych należy do obowiązków osoby kierującej właściwą komórką merytoryczną. Sposób i środki realizacji projektu, w tym stanowiska osób zaangażowanych w realizację projektu oraz zakres realizowanych przez te osoby zadań, zostały określone w Planie realizacji przedsięwzięcia. Wśród stanowisk znajduje się m. in. stanowisko koordynatora projektu, którego zadaniem jest zarządzanie projektem Pani R.S. została natomiast wskazana w Planie realizacji przedsięwzięcia jako kierownik projektu i jest to stanowisko niezależne od stanowiska koordynatora projektu. W piśmie Departamentu Prawnego z dnia 23 sierpnia 2016 r., skierowanym do Departamentu Zrównoważonego Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej stwierdzono, że jedynie zakres zleczanych usług nie może pokrywać się z zadaniami przypisanymi danej komórce organizacyjnej w regulaminie organizacyjnym. Zważywszy jednak, że w Planie realizacji projektu wprost wskazano stanowisko koordynatora projektu, który ma zostać zatrudniony na podstawie umowy cywilnoprawnej, należy przyjąć, że zakres merytoryczny projektu oraz sposób jego realizacji wymagał zatrudnienia koordynatora, niezależnie od zadań przypisanych w ramach projektu pracownikom Departamentu Ochrony Przyrody.

(dowód: akta kontroli str. 3127-3130)

Dyrektor DOP zeznała: *„Nie widzę sprzeczności pomiędzy zawarciem powyższych umów a procedurą w zakresie zawierania umów cywilnoprawnych i Regulaminem Organizacyjnym Departamentu Ochrony Przyrody. Zgodnie z założeniami projektu, zarówno koordynator jak i administrator powinni być zatrudnieni na podstawie umów cywilnoprawnych, a wymienieni w fiszce projektowej pracownicy mieli czuwać nad realizacją projektu. To był Naczelnik Wydziału Parków Narodowych (...) Pani A.K. i Pani R.S.. (...) Pani S. w fiszce projektowej została określona jako kierownik projektu, i w celu odzwierciedlenia zadań jakie wykonuje w projekcie został przygotowany opis stanowiska pracy, w którym zapisano koordynacyjne zadania pod względem merytorycznym. Do zadań Pani S. należało np. uzgadnianie z kierownictwem Departamentu i dyrektorami parków narodowych działań realizowanych w projekcie, komunikowanie parkom narodowym stopnia zaawansowania prac. Natomiast zadaniem Pana R. (koordynatora projektu – dopisek kontrolera) jest (...) nadzór techniczny nad terminowością i prawidłowością realizowanych zadań w ramach projektu. Pan R. utrzymuje kontakty z parkami i informuje je o zadaniach realizowanych w trakcie projektu, utrzymuje kontakt z wykonawcą poszczególnych zadań, prezentując oczekiwania parków narodowych w stosunku do produktu, jaki ma być wytworzony w ramach projektu. Pan R. informuje o tym kierownika projektu (...), a kierownik projektu informuje o tym parki narodowe. (...) Pani S. (...) współpracuje jedynie w projekcie jako ekspert ponieważ jednym z jej zadań realizowanym w opisie stanowiska pracy jest koordynowanie prac związanych z udostępnieniem parków narodowych do celów edukacyjnych i turystycznych, oraz wykonuje działania związane z promocją walorów przyrodniczych parków. Pani S. nie była i nie jest koordynatorem projektu.”.*

(dowód: akta kontroli str. 3152-3156)

W ocenie NIK, zawarcie powyższych umów cywilnoprawnych należy uznać za niecelowe i niegospodarne. Założenia projektu nie mogą pozostawać w sprzeczności z postanowieniami regulaminu organizacyjnego Departamentu Ochrony Przyrody i powiełać zadań przypisanych już pracownikom Ministerstwa w zakresach zadań określonych w umowach cywilnoprawnych.

Efektom powyższego było niegospodarne wypłacenie łącznie 25,2 tys. zł, z tego: w 2016 r. kwoty 13,7 tys. zł, w okresie od 1 stycznia 2017 r. do dnia 6 marca 2017 r. kwoty 11,5 tys. zł oraz zaciągnięcie zobowiązania na kwotę do 233,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3059)

Zdaniem NIK, nieprawidłowości stwierdzone w zakresie wydatków z budżetu środków europejskich przez Ministerstwo Środowiska, jako dysponenta środków budżetowych III stopnia, wskazują na niewłaściwe funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej, zwłaszcza w zakresie standardu Nr 6. *Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji* w odniesieniu do jasnego określenia celów i zadań i zadbania aby określając cele i zadania wskazać także jednostki, komórki organizacyjne lub osoby odpowiedzialne bezpośrednio za ich wykonanie oraz zasoby przeznaczone do ich realizacji oraz w zakresie standardu Nr 11. *Nadzór*⁵⁹.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z rozporządzeniem ogólnym UE dotyczącym wdrażania perspektywy finansowej 2014–2020⁶⁰, uruchomienie funduszy europejskich będzie uzależnione od spełnienia, do końca 2016 r., warunków *ex ante*, tj. zapewnienia określonych warunków wyjściowych, umożliwiających efektywną realizację programów operacyjnych. Według stanu na koniec stycznia 2017 r. nie został spełniony warunek w obszarze gospodarki odpadami – opracowanie aktualizacji wojewódzkich planów gospodarki odpadami (aWPGO) wraz z planami inwestycyjnymi. Plany takie nie zostały uchwalone dla siedmiu województw⁶¹.

(dowód: akta kontroli str. 1039-1050, 1086-1090)

NIK już w wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do Ministra Środowiska po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. oraz 2015 r., zwracała uwagę na ryzyko przekroczenia terminów spełnienia warunków wstępnych. Podsekretarz Stanu w MŚ wyjaśnił, że przyczyną tego, że do dnia 22 lutego 2017 r. aktualizacje sześciu wojewódzkich planów gospodarki odpadami nadal nie zostały przyjęte było to, że każdy opiniowany przez Ministra Środowiska WPGO był kilkakrotnie odsyłany do poprawy na skutek m.in. braku zgodności z Krajowym planem gospodarki odpadami 2022 i z hierarchią sposobów postępowania z odpadami lub koniecznością wyeliminowania istniejących niespójności.

(dowód: akta kontroli str. 3140-3148)

⁵⁹ Standardy kontroli zarządczej zostały określone w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

⁶⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347/320).

⁶¹ Kujawsko-Pomorskiego, Lubuskiego, Wielkopolskiego, Łódzkiego, Małopolskiego, Śląskiego, Opolskiego.

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Według danych ujętych w sprawozdaniu RB-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za 2016 r. poniesiono wydatki:

- w części 22 – Gospodarka wodna w kwocie 823.714,8 tys. zł, co stanowiło 83,2% planu po zmianach, z tego 756.679,6 tys. zł z budżetu państwa i 67.035,2 tys. zł z budżetu środków europejskich.
- w części 41 – Środowisko w kwocie 2.033.310,3 tys. zł, co stanowiło 88,6% planu po zmianach, z tego wydatki budżetu państwa w kwocie 641.329,1 tys. zł oraz wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 1.391.981,2 tys. zł.

Największe wydatki w części 22 zrealizowano w Funkcji – 12 Środowisko, na realizację zadania 12.5.W *Ochrona wód i gospodarowanie zasobami wodnymi*.

Na realizację tego zadania wydatkowano 820.371,8 tys. zł (753.336,6 tys. zł z budżetu państwa i 67.035,2 tys. zł z budżetu środków europejskich), co stanowiło 83,3% planu po zmianach. Wydatki przeznaczono na kształtowanie, ochronę i wykorzystanie zasobów wodnych (podzadanie 12.5.1.W); utrzymanie wód i urządzeń wodnych wraz z infrastrukturą związaną z gospodarowaniem zasobami wodnymi (podzadanie 12.5.2.W), a także ochronę przeciwpowodziową (podzadanie 12.5.3.W). Celem zadania było osiągnięcie i utrzymanie dobrego stanu wód. Dla zadania zdefiniowano miernik „liczba jednolitej części wód o dobrym stanie w stosunku do ogólnej liczby jednolitych części wód”, którego wartość została zaplanowana i zrealizowana w wysokości 34%. Według „Karty miernika” miernik na koniec roku wylicza się na podstawie danych państwowego monitoringu środowiska, zawartych w ocenie stanu wód opracowywanej przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska. W połowie roku na potrzeby sprawozdawcze przewidywane wykonanie miernika szacowane będzie na podstawie dostępnych danych. Za realizację miernika odpowiedzialny był Departament Planowania i Zasobów Wodnych w KZGW.

Nazwa zadania 12.5.W *Ochrona wód i gospodarowanie zasobami wodnymi*, cele i mierniki określone na 2016 r. zostały zmienione w porównaniu z 2015 r.

W latach 2014–2015 celem zadania 12.5.W. *Gospodarowanie zasobami wodnymi* było zwiększenie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego mieszkańców. Realizacja polegała na kształtowaniu, ochronie i wykorzystaniu zasobów wodnych (podzadanie 12.5.1.W); utrzymaniu powierzonego majątku związanego z gospodarką wodną (podzadanie 12.5.2.W), a także ochronie przeciwpowodziowej oraz przeciwdziałaniu skutkom suszy (podzadanie 12.5.3.W). Zadanie było mierzone „*stopniem zaawansowania prac nad opracowaniem planu zarządzania ryzykiem powodziowym (w %)*”. W 2015 r. wartość miernika osiągnięto na poziomie 95% (wobec planowanych 100%), a wydatkowano 1.397.155,2 tys. zł (z budżetu państwa 936.223,5 tys. zł i z budżetu środków europejskich 460.931,7 tys. zł), tj. 97,2% planu po zmianach. W 2014 r. wartość miernika zrealizowano w 100%, a poniesione wydatki wyniosły 1.424.537,5 tys. zł (z budżetu państwa 892.967,0 tys. zł i z budżetu środków europejskich 531.550,4 tys. zł), co stanowiło 99,1% planu po zmianach. Zgodnie z *uzasadnieniem do projektu ustawy budżetowej na 2015 r.*⁶² miernik miał być wykorzystywany do pomiaru stopnia realizacji zadania do końca 2015 r. – wraz z zakończeniem procesu opracowania planów zarządzania ryzykiem powodziowym pomiarem objęta zostanie efektywność oraz skuteczność sposobu realizacji przewidzianych w nich przedsięwzięć.

⁶² Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2015, Warszawa, wrzesień 2014.

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Zasobów Wodnych (dalej: DZW), wartość miernika dla zadania 12.5 jest niezależna od poziomów finansowania w ramach rezerw celowych. Ma to związek ze specyfiką prowadzonych zadań, tj. w przypadku miernika 12.5 (liczba jednolitej części wód (jcw) o dobrym stanie wód w stosunku do ogólnej liczby jcw) wartość wskaźnika zależy (choć nie wprost) od stopnia wdrażania programu wodno-środowiskowego kraju, którego realizacja finansowana jest z wielu różnych źródeł.

Do pomiaru stopnia realizacji celów na poziomie podzadań wykorzystywano następujące mierniki:

1. Dla podzadania 12.5.1.W *Kształtowanie, ochrona i wykorzystanie zasobów wodnych* – miernik określono jako „*stopień zaawansowania prac nad II aktualizacją planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (%)*”, wartość miernika zaplanowano i wykonano na poziomie 10%.
2. Dla podzadania 12.5.2.W *Utrzymanie wód i urządzeń wodnych wraz z infrastrukturą związaną z gospodarowaniem zasobami wodnymi* – miernik określono jako „*stopień realizacji potrzeb w zakresie utrzymania majątku Skarbu Państwa przy konieczności zachowania jego dobrego stanu (%)*”. Wartość miernika zaplanowano w wysokości 8%, a wykonano w wysokości 14%, tj. o 75% wyższej od zaplanowanej. Miernik był stosowany w latach poprzednich.
3. Dla podzadania 12.5.3.W *Ochrona przeciwpowodziowa* - miernik określono jako „*liczba realizowanych w danym roku przedsięwzięć wynikających z planów zarządzania ryzykiem powodziowym (szt.)*”. Zaplanowana wartość miernika – 17 przedsięwzięć, a wykonano 13, czyli w 76,5% planu. Miernik nie był stosowany w latach poprzednich. Zmiana sposobu wyliczania miernika wynika z przesunięcia części ujmowanych w tym podzadaniu przedsięwzięć do innego podzadania.

(dowód: akta kontroli str. 42-43, 423-424, 516-517, 5223-5318)

Największe wydatki w części 41 zrealizowano w Funkcji 12 – Środowisko. Stanowiły one 94,7% wydatków ogółem w tej części budżetu państwa i wyniosły 1.925.407,2 tys. zł (88,3% planu po zmianach), z tego 534.711,7 tys. zł z budżetu państwa (98,3% planu po zmianach) i 1.390.695,5 tys. zł z budżetu środków europejskich (85,0% planu po zmianach).

(dowód: akta kontroli str. 397-402)

Szczegółową analizą objęto zadania 12.1.W *System ochrony środowiska i informacji o środowisku* (pięć podzadań i siedem mierników) oraz zadania 12.5.W *Ochrona wód i gospodarowanie zasobami wodnymi* (dwa podzadania i dwa mierniki).

Na poziomie zadania 12.1.W *System ochrony środowiska i informacji o środowisku* zdefiniowano dwa cele: *Zapewnienie racjonalnej gospodarki odpadami* i *Ochrona środowiska w zakresie działań monitorujących, kontrolnych oraz przeciwdziałających zagrożeniom środowiska*. Na to zadanie wykorzystano 600.108,3 tys. zł (91,6% planu po zmianach), z tego: 286.137,1 tys. zł z budżetu państwa (98,2% planu po zmianach) i 313.971,2 tys. zł ze środków europejskich (86,3% planu po zmianach). Określająca stopień realizacji celu, wartość miernika „*odsetek gmin, które wdrożyły system selektywnego zbierania odpadów u źródła [%]*” została osiągnięta na poziomie 99 (wobec planowanej do osiągnięcia wartości 95), a osiągnięta wartość miernika „*stopień zrealizowanych: 1) ocen, 2) raportów, 3) sprawozdań w zakresie ochrony środowiska [%]*” była równa wartości planowanej.

Celem podzadania 12.1.1. *Tworzenie i koordynacja regulacji w zakresie ochrony środowiska oraz informacja o środowisku* było tworzenie podstaw dla

zrównoważonego rozwoju oraz udostępnianie informacji o środowisku. Na to podzadanie wykorzystano 52.576,2 tys. zł z budżetu państwa (83,1% planu po zmianach). Określająca stopień realizacji celu, wartość miernika „liczba zrealizowanych w danym roku przedsięwzięć [szt.]” została osiągnięta na poziomie 5.314.020 wobec planowanej 2.933.589. Miernik nie był stosowany w latach poprzednich.

Celem podzadania 12.1.2.W *Promocja zachowań proekologicznych i edukacja środowiskowa* było podniesienie świadomości ekologicznej społeczeństwa. Na to podzadanie wykorzystano 6.060,9 tys. zł (56,7% planu po zmianach), z tego: 6.049,0 tys. zł z budżetu państwa (66,1% planu po zmianach) i 11,9 tys. zł ze środków europejskich (0,8% planu po zmianach). Określająca stopień realizacji celu, wartość miernika „liczba przeprowadzonych kampanii służących realizacji polityki zrównoważonego rozwoju [szt.]” została osiągnięta na poziomie 226 wobec planowanej 292. Niskie wykonanie spowodowane było m.in. przesunięciem terminów realizacji projektów PO liŚ 2014–2020.

Celem podzadania 12.1.3.W *Monitoring środowiska i kontrole w zakresie ochrony środowiska* było zapewnienie pełnej informacji o bieżącym stanie środowiska i kierunkach jego zmian. Na to podzadanie wykorzystano 182.867,6 tys. zł (96,5% planu po zmianach), z tego: 172.672,1 tys. zł z budżetu państwa (99,5% planu po zmianach) i 10.195,5 tys. zł ze środków europejskich (63,5% planu po zmianach). Określająca stopień realizacji celu, wartość miernika „liczba działań zapewniających uzyskanie pełnej informacji [szt.]” została osiągnięta na poziomie 55 wobec planowanej 57. Niższe wykonanie spowodowane było m.in. przesunięciem terminów realizacji projektu PO liŚ 2014–2020.

Celem podzadania 12.1.4.W *Ochrona przed skutkami zagrożeń* było zwiększenie poziomu ochrony przed skutkami zagrożeń. Na to podzadanie wykorzystano 52.857,5 tys. zł (99,6% planu po zmianach), z tego: 50.562,2 tys. zł z budżetu państwa (99,6% planu po zmianach) i 2.295,3 tys. zł ze środków europejskich (100,0% planu po zmianach). Określająca stopień realizacji celu, wartość miernika „liczba załatwionych w danym roku spraw dotyczących strategicznych ocen oddziaływania na środowisko i ocen oddziaływania przedsięwzięć/liczba spraw rozpatrywanych w danym roku [szt./szt.]” została osiągnięta na poziomie 33.282/34.948 wobec planowanej 25.126/26.221.

Celem podzadania 12.1.6.W *Gospodarka odpadami* było zwiększenie masy odpadów poddanych odzyskowi. Na to podzadanie wykorzystano 305.746,1 tys. zł (90,3% planu po zmianach), z tego: 4.277,6 tys. zł z budżetu państwa (96,6% planu po zmianach) i 301.468,5 tys. zł ze środków europejskich (90,2% planu po zmianach). Określająca stopień realizacji celu, wartość miernika „masa odpadów poddanych odzyskowi/masa wytworzonych odpadów [%]” została zaplanowana na poziomie 73,0. W sprawozdaniu RB-BZ1 w kolumnie dotyczącej wykonania wartości miernika wskazano 76 (ostatnie dostępne dane za 2015 r.). Miernik nie był stosowany w latach poprzednich.

Celem zadania 12.5.W *Ochrona wód i gospodarowanie zasobami wodnymi* było zwiększenie ilości retencjonowanej wody. Na to zadanie wykorzystano 906.215,3 tys. zł (84,9% planu po zmianach), z tego: 34.683,7 tys. zł z budżetu państwa (100,0% planu po zmianach) i 871.531,6 tys. zł ze środków europejskich (84,4% planu po zmianach). Wartość miernika, określająca stopień realizacji celu „objętość retencjonowanej wody [m³]” została osiągnięta na poziomie 44.307.364 wobec planowanej 39.537.364. Dla zadania został zdefiniowany taki sam cel i miernik jak

dla podzadania 12.5.1.W *Kształtowanie, ochrona i wykorzystanie zasobów wodnych*. Miernik nie był stosowany w latach poprzednich.

Celem podzadania 12.5.1.W *Kształtowanie, ochrona i wykorzystanie zasobów wodnych* było zwiększenie ilości retencjonowanej wody. Na to podzadanie wykorzystano 55.974,0 tys. zł (100,0% planu po zmianach), z tego: 3.976,5 tys. zł z budżetu państwa (100,0% planu po zmianach) i 51.997,5 tys. zł z budżetu środków europejskich (100,0% planu po zmianach). Wartość miernika, określająca stopień realizacji celu „objętość retencjonowanej wody [m³]” została osiągnięta na poziomie 44.307.364 wobec planowanej 39.537.364. Miernik nie był stosowany w latach poprzednich.

Celem podzadania 12.5.4. *Wsparcie przedsięwzięć infrastrukturalnych w zakresie gospodarki wodno-ściekowej* była rozbudowa i modernizacja sieci kanalizacji sanitarnej. Na to podzadanie wykorzystano 850.241,3 tys. zł (84,1% planu po zmianach), z tego: 30.707,2 tys. zł z budżetu państwa (100,0% planu po zmianach) i 819.534,1 tys. zł z budżetu środków europejskich (83,6% planu po zmianach)., Określająca stopień realizacji celu, wartość miernika „długość wybudowanej lub zmodernizowanej kanalizacji sanitarnej [km]” została osiągnięta na poziomie 3.265,31 wobec planowanej 3.287.

(dowód: akta kontroli str. 397-402, 673-675, 906-917)

W 2014 r. Ministerstwo Finansów rozpoczęło prace nad katalogiem funkcji, zadań, podzadań i działań na 2016 r. Katalog będący załącznikiem nr 49 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 lipca 2015 r. *w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016*⁶³ (zwanego dalej „notą budżetową”) został uzgodniony z Ministerstwem Środowiska i ostatecznie zaakceptowany przez Ministerstwo.

(dowód: akta kontroli str. 563-590, 627-630)

Pięciu podzadaniom, objętym badaniem szczegółowym, przyporządkowano inne niż w 2015 r. kody klasyfikacji zadaniowej⁶⁴. Zdefiniowano trzy mierniki, które nie były stosowane w latach ubiegłych⁶⁵.

(dowód: akta kontroli str. 524-539, 906-918)

W sprawozdaniu Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za 2016 r. dla sześciu mierników wykazano w wykonaniu dane za 2015 r., a w jednym za 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 397-402)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości.

1. Dla siedmiu z 47 (14,9%) zdefiniowanych mierników w Funkcji 12 w ramach części 41, dane za 2016 r. do ustalenia wartości mierników nie były dostępne w terminie sporządzenia sprawozdania RB-BZ1. Z tego: dla sześciu

⁶³ Dz. U. poz. 955.

⁶⁴ 12.1.1. Tworzenie i koordynacja regulacji w zakresie ochrony środowiska oraz informacja o środowisku (w roku 2014 i 2015 – 12.7.1. Koordynacja i realizacja zintegrowanych działań na rzecz ochrony środowiska); 12.1.2.W Promocja zachowań proekologicznych i edukacja środowiskowa (w roku 2014 i 2015 – 12.7.2.W), 12.1.3.W Monitoring środowiska i kontrole w zakresie ochrony środowiska (w roku 2014 i 2015 – 12.6.1.W), 12.1.4.W Ochrona przed skutkami zagrożeń (w roku 2014 i 2015 – 12.6.2.W), 12.5.4. Wsparcie przedsięwzięć infrastrukturalnych w zakresie gospodarki wodno-ściekowej (w roku 2014 i 2015 – 12.7.3. Wsparcie rozbudowy infrastruktury ochrony środowiska)

⁶⁵ Liczba zrealizowanych w danym roku przedsięwzięć [szt.], Masa odpadów poddanych odzyskowi/masa wytworzonych odpadów [%], Objętość retencjonowanej wody [m³].

zdefiniowanych mierników dla: podzadania 12.1.6.W *Gospodarka odpadami*; działania 12.1.6.1.W *System zagospodarowania odpadów*; podzadania 12.2.3. *Ochrona gleb i rekultywacja terenów zdegradowanych*; działania 12.2.3.1. *Ochrona gleb i rekultywacja terenów zdegradowanych*; podzadania 12.3.1.W *Ochrona powietrza i przeciwdziałanie zmianom klimatu*; działania 12.3.1.4. *Handel uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i innych substancji oraz bilansowanie i zarządzanie emisjami* – osiągniętą wartość wykazano na podstawie danych dostępnych za 2015 r., a dla miernika w działaniu 12.3.1.3. *Ograniczanie emisji gazów cieplarnianych i innych substancji* dane niezbędne do ustalenia jego wartości były dostępne za 2014 r.

Zgodnie z pkt. 68 ppkt. 4 załącznika nr 53 do *noty budżetowej* mierniki powinny opierać się na danych dostępnych w terminach umożliwiających sporządzanie sprawozdań budżetowych w układzie zadaniowym.

W MŚ nie posiadano baz danych umożliwiających określenie wartości tych mierników w dacie sporządzenia sprawozdania RB-BZ1 za 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 397-402, 906-918)

Zastępca Dyrektora Departamentu Gospodarki Odpadami wyjaśniła „w przypadku opisanych (...) mierników związanych z gospodarką odpadami (12.1.6, 12.1.6.1) i ochroną powierzchni ziemi (12.2.3, 12.2.3.1) wykazano ich wykonanie w oparciu o dostępne w tym okresie dane, tj. za 2015 r. Było to związane m.in. z ustawowo określonymi przepisami dotyczącymi terminów sporządzania i składania sprawozdań z zakresu gospodarki odpadami, które są podstawą do obliczania mierników.”

(dowód: akta kontroli str. 631-634)

Zastępca Dyrektora Departamentu Ochrony Powietrza i Klimatu w kwestii mierników w podzadaniu 12.3.1.W, działaniu 12.3.1.4. i działaniu 12.3.1.3. wyjaśnił „(...) Wartości mierników opracowywane są na podstawie zweryfikowanych danych pochodzących z raportów o wielkości emisji przedkładanych przez prowadzących instalację w ramach europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Dane te są również wykorzystywane do przygotowania raportów dla Komisji Europejskiej w ramach obowiązków sprawozdawczych nałożonych na państwa członkowskie. W związku z powyższym, podobnie jak w przypadku danych statystycznych, dane te są dostępne z odpowiednim przesunięciem czasowym.”

(dowód: akta kontroli str. 635-638)

Zdefiniowanie mierników, dla których dane nie były dostępne w terminach sporządzania sprawozdań w układzie zadaniowym nie pozwala na dokonanie oceny stopnia realizacji celów, do których zostały przypisane. Powyższe ustalenia wskazują, że nie został zrealizowany wniosek NIK sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. NIK wносиła wówczas o ustalenie mierników, dla których dysponent części budżetowych posiada bazę danych umożliwiającą określenie ich wartości w danym roku budżetowym.

2. Wartości 11 mierników nie były zmieniane w ślad za zmianami w planie finansowym, pomimo że zgodnie z § 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁶⁶ dane w sprawozdaniach wykazuje się w zakresie planu po zmianach – w kwotach wydatków/kosztów i wartościach mierników wynikających

⁶⁶ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

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. Dotyczyło to niżej wymienionych mierników:

- liczba zrealizowanych w danym roku przedsięwzięć (podzadanie 12.1.1.);
- liczba załatwionych w danym roku spraw dotyczących strategicznych ocen oddziaływania na środowisko i ocen oddziaływania przedsięwzięć / liczba spraw rozpatrywanych w danym roku (podzadanie 12.1.4.W);
- długość wybudowanej lub zmodernizowanej kanalizacji sanitarnej (podzadanie 12.5.4.);
- objętość retencjonowanej wody (zadanie 12.5.W i podzadanie 12.5.1.W)

oraz siedmiu mierników w pozycjach: 12.1.6.W, 12.1.6.1.W, 12.2.3, 12.2.3.1, 12.3.1.W, 12.3.1.4, 12.3.1.3, dla których dane do ustalenia osiągniętej wartości nie były dostępne w terminach sporządzenia sprawozdania budżetowego w układzie zadaniowym.

W kwestii miernika dla podzadania 12.1.1 Zastępca Dyrektora Departamentu Zarządzania Środowiskiem wyjaśniła „(...) znaczną część planowanej/wykonanej wartości miernika dla podzadania 12.1.1 stanowi liczba udostępnionych w danym roku informacji, co nie ma bezpośredniego wpływu i przełożenia w zmianach planowanych wydatków, a tym samym nie stanowi podstawy do zmiany w trakcie roku przewidywanego wykonania wartości miernika. Środki nie mają bezpośredniego wpływu na wartość miernika – liczba udostępnionych w danym roku informacji, która uzależniona jest od poziomu zainteresowania uzyskaniem informacji o środowisku.”.

(dowód: akta kontroli str. 646-653)

W kwestii miernika dla podzadania 12.1.4.W Zastępca Dyrektora Departamentu Zarządzania Środowiskiem wyjaśniła „Wartość miernika jest uzależniona od nadsyłania wniosków przez podmioty zewnętrzne. W związku z tym wpływ na wykonanie miernika, jak również możliwość prognozowania jego wartości są utrudnione i opierają się wyłącznie na szacunkach. (...). Na wartość planowanych czy wydatkowanych środków finansowych w podzadaniu składają się również środki w poszczególnych działaniach np. w ramach rezerwy przeznaczonej na zadanie „gromadzenie informacji o najlepszych dostępnych technikach i rozpowszechnianie ich na potrzeby organów właściwych do wydania pozwoleń oraz zainteresowanych podmiotów korzystających ze środowiska oraz prowadzenie rejestru wniosków o wydanie pozwolenia zintegrowanego oraz wydanych pozwoleń zintegrowanych”, które realizował DZŚ w działaniu 12.1.4.3. Wydatki te nie mają jednak wpływu na wartość miernika w podzadaniu 12.1.4.”.

(dowód: akta kontroli str. 646-653)

W kwestii miernika dla zadania 12.5.W Podsekretarz Stanu w MŚ wyjaśnił „konkretny efekt, który może być podstawą do określenia miernika, osiągany zostaje dopiero na koniec realizacji projektu. W związku z powyższym, wartości ujmowane w miernikach zależne są od daty zakończenia danego projektu, nie zaś od bieżącego przekazywania środków finansowych.”.

(dowód: akta kontroli str. 5334-5340)

W kwestii miernika dla podzadania 12.5.1.W Zastępca Dyrektora Departamentu Zasobów Wodnych wyjaśniła „zmniejszenie lub zwiększenie wydatków w ramach

planu dysponenta nie musi automatycznie skutkować zmianą miernika, który może być określony dopiero po zrealizowaniu projektu i osiągnięciu zakładanego efektu środowiskowego. W danym roku budżetowym finansowane są również projekty, których termin zakończenia realizacji przypada w kolejnych latach budżetowych i tym samym wartości miernika dla tych umów również będą uwzględniane w latach następnych.”.

(dowód: akta kontroli str. 639-643)

W kwestii miernika dla podzadania 12.5.4 Dyrektor Departamentu Zasobów Wodnych wyjaśnił „Miernik, który obrazuje efekt wydatkowania środków wykazywany jest natomiast w oparciu o daty zakończenia realizacji projektów wskazane w umowach o dofinansowanie i jego osiągnięcie jest niezależne od zmniejszenia/zwiększenia planu dysponenta w bieżącym roku. Tym samym, miernik w postaci długości wybudowanej lub zmodernizowanej kanalizacji sanitarnej wykazywany jest w roku, w którym zgodnie z umową kończy się realizacja danego projektu.”.

(dowód: akta kontroli str. 644-645)

Zdaniem NIK, powyższe wyjaśnienia wskazują jednoznacznie, że dwa (12.1.1. i 12.1.4.) spośród wymienionych wyżej mierników nie odnoszą się do tego, na co dysponent realizujący dane podzadanie publiczne ma wpływ. Tym samym nie posiadają cechy, wymienionej w pkt 68 ppkt 4 załącznika nr 53 do *noty budżetowej*.

Należy podkreślić, że 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 w planach finansowych.

3. Zgodnie z pkt 68 ppkt 3 załącznika nr 53 do *noty budżetowej* cele na poziomie podzadań i działań stanowią uszczegółowienie celów określanych na wyższych poziomach układu zadaniowego. Miernik wskazuje stopień realizacji celu działalności państwa (pkt 68 ppkt 4).

Dla podzadania 12.5.1.W został zdefiniowany taki sam cel (Zwiększenie ilości podzadań retencjonowanej wody) i miernik (objętość retencjonowanej wody [m³]) jak dla zadania 12.5.W.

(dowód: akta kontroli str. 397-402, 906-918)

Podsekretarz Stanu w MŚ wyjaśnił „*Na etapie ustalania katalogu celów i mierników dla budżetu zadaniowego na 2016 r. kierowano się przede wszystkim faktycznym przeznaczeniem środków, które mają być przypisane do zadania 12.5 (...). W ramach tego zadania było tylko jedno podzadanie i działanie, które miały tożsamy zakres przedmiotowy. W związku z powyższym, podjęto decyzję, aby na dwóch wyższych poziomach klasyfikacji zadaniowej wykazać ten sam cel i miernik wynikający z dokumentów programowych PO liŚ, natomiast na poziomie działania zaprezentować liczbę realizowanych projektów. Pozwoliło to zobrazować zakres podejmowanych działań, które ostatecznie mają doprowadzić do realizacji celu określonego na poziomie podzadania i zadania. Ponadto, na uwagę zasługuje również fakt, że przywołane wcześniej rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 lipca 2015 r. nie zabrania tego typu działań, czego dowodzi akceptacja przez Ministerstwo Finansów takiego określenia celów i mierników dla ww. zadania i podzadania.”.*

(dowód: akta kontroli str. 5334-5340)

Zdefiniowanie dla zadania 12.5.W i podzadania 12.5.1.W takiego samego celu oraz miernika, który ponadto nie spełniał wymagań rozporządzenia, skutkowało wykazaniem w sprawozdaniu RB-BZ1 za 2016 r. takiej samej jego wartości, pomimo iż na zadanie 12.5.W wykazano wydatki w wysokości 906.215,3 tys. zł, a na podzadanie 12.5.1.W w wysokości 55.974,0 tys. zł (6,2% wydatków poniesionych na zadanie 12.5.W).

(dowód: akta kontroli str. 906-918)

4. Cel dla zadania 12.5.W zdefiniowany dla części 22 – Gospodarka wodna nie odnosi się do najważniejszych potrzeb społeczno-gospodarczych i nie uwzględnia zakresu przedmiotowego zadań budżetowych, co jest niezgodne z pkt 68 ppkt 3 załącznika nr 53 *noty budżetowej*. Od 2016 r. w budżecie zadaniowym Ministerstwa Środowiska zmieniono nazwę zadania 12.5.W. Dotychczasowy cel tego zadania zmieniono na „osiągnięcie i utrzymanie dobrego stanu wód”. Z analizy struktury wydatków tego zadania wynika, że najwyższe nakłady, tj. 422.072,2 tys. zł, zostały poniesione na ochronę przeciwpowodziową, a ich udział w wydatkach na to zadanie wyniósł 51,4%. Na pozostałe podzadania wydano odpowiednio 101.385,1 tys. zł i 296.914,5 tys. zł.

Podsekretarz Stanu w MŚ wyjaśnił, że cel wskazany do osiągnięcia w 2016 r. ujęty w zadaniu 12.5.W, tj. osiągnięcie i utrzymanie dobrego stanu wód jest celem środowiskowym i jednocześnie podstawowym celem gospodarki wodnej. Rozumiany jest on jako zapewnienie dobrego stanu jakościowego i ilościowego wód. Obowiązek realizacji tego celu wynika również z Ramowej Dyrektywy Wodnej, zgodnie z którą na dobry stan wód powierzchniowych składają się elementy jakości stanu ekologicznego i chemicznego, a na dobry stan wód podziemnych – elementy jakości stanu chemicznego i ilościowego. Realizacja przyjętego celu stanowi zapewnienie wody dla całej gospodarki z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju. Zdaniem Podsekretarza Stanu w MŚ, zastosowany w zadaniu 12.5.W cel jak najbardziej spełnia wymogi najważniejszych potrzeb społeczno-gospodarczych. Zakres merytoryczny celu uwzględnia realizację wszystkich działań wykonywanych w ramach zadania 12.5., które stanowią pakiet działań gospodarki wodnej.

5. Miernik dla zadania 12.5.W zdefiniowany jako „liczba jednolitej części wód o dobrym stanie w stosunku do ogólnej liczby jednolitych części wód”, wbrew wymaganiom *noty budżetowej* (pkt 68 ppkt 4 załącznika nr 53), nie jest dostępny w terminach umożliwiających sporządzanie sprawozdań finansowych w układzie zadaniowym. Wartość miernika została zaplanowana na 2016 r. w wysokości 34% na podstawie danych państwowego monitoringu środowiska, zawartych w ocenie stanu wód za 2015 r. opracowanej przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska. Opis sposobu wyliczania miernika w Karcie miernika, podpisanej w dniu 7 sierpnia 2015 r. przez ówczesnego Podsekretarza Stanu w MŚ nie przedstawia rzetelnej informacji na temat dostępności danych o wartości osiągniętego miernika.

Podsekretarz Stanu w MŚ wyjaśnił, że zgodnie z § 7 ust. 1 *noty budżetowej*, propozycje celów i mierników resortu środowiska zostały przekazane do Ministerstwa Finansów. Zgodnie z § 7 ust. 2 *noty budżetowej*, Minister Finansów mógł wydać do przesłanych propozycji negatywną opinię o kompletności i zgodności propozycji celów i mierników ze standardami i wytycznymi zawartymi w pkt 68 załącznika nr 53, co w konsekwencji wiązałoby się z koniecznością skorygowania przedstawionych propozycji tak, aby spełniały wytyczne. Jednakże w związku z brakiem zastrzeżeń Ministerstwa Finansów (autora wytycznych)

przyjęto, że przedstawione propozycje są akceptowalne, pomimo niespełniania wszystkich wytycznych z rozporządzenia, tj. rocznej dostępności danych. W przesłanej do Ministerstwa Finansów karcie miernika dla zadania 12.5.W w części 22, przedstawiono informację nt. dostępności miernika, tj. w poz. 10 zaznaczono termin pomiaru miernika w cyklach rocznych, natomiast w poz. 13 Uwagi/komentarze wskazano iż: „miernik wyliczany jest co roku na podstawie danych państwowego monitoringu środowiska (wykonywana przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska ocena stanu wód). W połowie roku, na potrzeby sprawozdawcze, przewidywane wykonanie miernika szacowane będzie na podstawie dostępnych danych”. Skoro zatem Ministerstwo Finansów po otrzymaniu propozycji celów i mierników, w tym informacji nt. dostępności danych tego miernika nie zgłosiło zastrzeżeń, to oznacza, że wzięło pod uwagę specyfikę działalności resortu środowiska. Od decyzji Ministerstwa Finansów zależało bowiem, czy miernik ten jest akceptowalny, czy też nie. Zdaniem Podsekretarza Stanu przy projektowaniu mierników należy brać pod uwagę wspomnianą specyfikę działalności, której nie da zamknąć się w sztywne ramy wytycznych Ministra Finansów, jednakowo określonych dla kilkudziesięciu podmiotów realizujących bardzo różne zadania. Realizowane przez resort środowiska zadania są zadaniami środowiskowymi, których często efekty są widoczne, a tym samym mierzalne w perspektywie rocznej lub wieloletniej. Określenie miernika, który spełniałby jedynie wymogi mierzalności ale nie oddawałby faktycznej działalności resortu środowiska byłoby nieprzydatne z punktu widzenia społeczeństwa. Zgodnie z założeniami budżetu zadaniowego powinien on dawać czytelną informację społeczeństwu na temat osiągniętych celów. Jednocześnie informuję, że mierniki na poziomie zadań kumulują efekty osiągnięte na niższych poziomach klasyfikacji zadaniowej. W perspektywie rocznej lub dłuższej. Minister Środowiska wskazując miernik dla zadania musiał dokonać wyboru i wskazał taki miernik, który obrazuje stopień osiągnięcia celów środowiskowych określonych dla wód powierzchniowych i podziemnych, a tym samym osiągnięcia i utrzymania dobrego stanu wód.

(dowód: akta kontroli str. 42-45, 423-430, 516-517, 5223-5340, 5631-5640)

NIK zwraca uwagę, że:

- zmiany wprowadzone w układzie zadaniowym na 2016 r., polegające m.in. na zdefiniowaniu nowych mierników, uniemożliwiają w praktyce porównanie na podstawie danych ujętych w sprawozdaniach RB-BZ1 za 2016 r. efektów z poniesionych nakładów ze sprawozdaniami z lat 2014 i 2015;

(dowód: akta kontroli str. 906-918)

- miernik „stopień zrealizowanych: 1) ocen, 2) raportów, 3) sprawozdań w zakresie ochrony środowiska [%]” wykazuje stopień zrealizowanych ocen stanu środowiska, raportów i sprawozdań w zakresie przestrzegania przepisów, dot. ochrony środowiska. Według karty miernika wartości ocen, raportów i sprawozdań są wartościami stałymi w danym roku. Ujęcie procentowe, a nie liczbowe nie umożliwia określenia ile faktycznie w danym roku dokumentów zostało wytworzonych oraz porównanie tych danych z latami ubiegłymi.

(dowód: akta kontroli str. 524-531, 906-917)

3. Sprawozdania

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.

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),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),

a także:

- roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (RB-BZ1),
- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2016 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.

Sprawozdania przedstawiały rzetelny i prawdziwy obraz zrealizowanych dochodów i wykonanych wydatków oraz stan należności i zobowiązań na koniec 2016 r.

Wszystkie sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym (z wyjątkiem sprawozdania RB-BZ1) i formalno-rachunkowym.

W sprawozdaniu RB-BZ1 m.in. wartość miernika dla zadania 12.5 została ustalona na podstawie danych dotyczących jednolitych części wód z 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.

Badaniem objęto także prawidłowość jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2016 sporządzonych przez Ministerstwo Środowiska w częściach 22 i 41. Bezpośrednio z systemu finansowo-księgowego generowane były sprawozdania Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy i Rb-28 UE. Dane do sprawozdań Rb-N i Rb-Z są przenoszone z ewidencji księgowej do plików programu Excel. Sporządzenie sprawozdania RB-BZ1 wymaga przeniesienia danych z ewidencji księgowej do aplikacji BUZA.

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach, określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁶⁷ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁶⁸. Do okresów sprawozdawczych roku 2016 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów i wydatków, a także należności i zobowiązań w 2016 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. 353-402, 434-492, 3790-4154, 5398-5630)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości stwierdzono jedną nieprawidłowość.

W rocznym sprawozdaniu RB-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za 2016 r. w kolumnie dotyczącej wykonania miernika w 2016 r. wykazano, niezgodnie ze stanem faktycznym, wartość miernika równą wartości zaplanowanej, bez informacji, że dane za 2016 r. są niedostępne. Wynika to zarówno z § 9 rozporządzeń Ministra Środowiska z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie kryteriów i sposobu oceny stanu jednolitych części wód podziemnych⁶⁹ oraz z dnia 21 lipca 2016 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych⁷⁰, jak i wyjaśnienia z dnia 16 marca 2017 r.⁷¹ Dyrektora Departamentu Zasobów Wodnych. Podsekretarz Stanu wyjaśnił, że w przekazanym do Ministra Finansów łącznym sprawozdaniu RB-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za okres od początku roku do 31 grudnia 2016 roku dla cz. 22 – Gospodarka wodna, wykonana wartość miernika w zadaniu 12.5. wyniosła 34% i została wyliczona zgodnie z kartą miernika na 2016 rok, tj. według najnowszych dostępnych danych czyli wyników oceny stanu za 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 423-430, 5319-5329, 5334-5340)

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

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.

⁶⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.

⁶⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 1773.

⁶⁹ Dz. U. poz. 85, weszło w życie z dniem 14 stycznia 2016 r., było poprzedzone rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 23 lipca 2008 r. w sprawie kryteriów i sposobu oceny stanu wód podziemnych (Dz. U. Nr 143, poz. 896).

⁷⁰ Dz. U. poz. 1187 weszło w życie z dniem 21 sierpnia 2016 r., było poprzedzone rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 22 października 2014 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych (Dz. U. poz. 1482).

⁷¹ Pismo z dnia 16 marca 2017 r., znak: DZW-I.0911.2.2017.KW.

W 2016 r. Minister Środowiska wykonywał obowiązek nadzoru i kontroli wynikający z art. 175 ust. 2 *ufp*, m.in. poprzez przeprowadzenie łącznie 11 kontroli planowych oraz doraźnych⁷².

Zakres tych kontroli dotyczył m.in. prawidłowości udzielania zamówień publicznych, działalności finansowej, gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, działań dyrektora parku narodowego podejmowanych jako organ ochrony przyrody.

(dowód: akta kontroli str. 919-923)

Zadania audytowe obejmowały m.in.:

- realizację zadań w obszarze ochrony powietrza;
- ocenę realizacji działań prowadzonych w zakresie bezpieczeństwa informacji;
- realizację zadań w zakresie zrównoważonego gospodarowania zasobami środowiska;
- audyt w zakresie funkcjonowania systemów finansowo-księgowych.

Po przeprowadzonych audytach wskazanych wyżej obszarów zalecono m.in. kontynuację działań mających na celu terminową transpozycję prawa UE, aktualizację polityk aktualizacji informacji i bezpieczeństwa fizycznego, zwiększenie nadzoru nad dyrektorami parków narodowych.

(dowód: akta kontroli str.939-944)

W 2016 r. rozpoczęto zadanie audytowe *Ocena mierników wykorzystywanych przez Ministerstwo Środowiska do określenia stopnia realizacji wyznaczonych celów*.

(dowód: akta kontroli str. 919-923, 939-944)

Plan działalności Ministra Środowiska na rok 2016 był dokumentem zbieżnym w zakresie celów i mierników określonych w budżecie zadaniowym. W związku z tym obydwa dokumenty były instrumentami pomocnymi do zarządzania wydatkami.

(dowód: akta kontroli str. 512-515, 540-562, 895-905, 906-917)

Źródłem informacji o poziomie realizacji celów i mierników były sprawozdania RB-BZ1 przygotowane przez jednostki podległe. Monitoring realizacji mierników odbywał się w okresie półrocznym. Na podstawie informacji przekazanych przez jednostki podległe sporządzono dwie oceny, w których sformułowano zalecenia dotyczące skuteczności i efektywności wykonania mierników:

- *Ocenę skuteczności i efektywności realizacji mierników stopnia realizacji celów za okres od początku roku do dnia 31.12.2015 roku*, którą przekazano komórkom organizacyjnym MŚ i jednostkom podległym pismem z dnia 5 września 2016 r.;
- *Ocenę skuteczności i efektywności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów za okres od początku roku do dnia 30.06.2016 roku*, którą przekazano komórkom organizacyjnym MŚ i jednostkom podległym pismem z dnia 16 listopada 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 540-562)

⁷² Kontrole przeprowadzono w: trzech instytutach badawczych (Instytucie Ochrony Środowiska –Państwowym Instytucie Badawczym, Państwowym Instytucie Geologicznym – Państwowym Instytucie Badawczym, Instytucie Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowym Instytucie Badawczym); czterech parkach narodowych (Słowińskim Parku Narodowym, Pienińskim Parku Narodowym, Świętokrzyskim Parku Narodowym, Babiogórskim Parku Narodowym); Ministerstwie Środowiska, Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Szczecinie, Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Łodzi.

Terminy pomiarów mierników, zgodnie z kartami mierników, miały charakter okresowy od miesięcznego do rocznego.

(dowód: akta kontroli str. 524-531, 731-831, 843-845, 906-917)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

Opisane w niniejszym wystąpieniu nieprawidłowości wskazują, w ocenie NIK, że ustalone mechanizmy kontroli zarządczej nie stanowią wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.

NIK zwraca uwagę, że ocena skuteczności i efektywności realizowanych zadań w I półroczu 2016 r. została przekazana, do komórek organizacyjnych MŚ i jednostek podległych, pięć miesięcy po zakończeniu I półrocza. Oznacza to, że przeprowadzona analiza nie mogła być już skutecznie wykorzystana w szczególności przez Ministra Środowiska do podjęcia decyzji nadzorczych dotyczących realizacji zadań planowanych do finansowania w 2016 r.

Dyrektor Departamentu Ekonomicznego wyjaśniła „*Ministerstwo Finansów do chwili obecnej nie wydało żadnych wytycznych co do sposobu i formy, a tym bardziej terminów sporządzania Oceny efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów.*” oraz „*Z uwagi na posiadany przez Departament Ekonomiczny zasób kadrowy, osoba odpowiedzialna za sprawozdawczość w układzie zadaniowym realizuje również szereg innych zadań obwarowanych terminami wynikającymi z rozporządzeń, które stanowią priorytet na liście wykonywanych obowiązków, stąd analiza Oceny efektywności i skuteczności (...) jest sporządzana w możliwie najszybszym terminie*”.

(dowód: akta kontroli str. 669-672)

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 Kontroli⁷³ wnosi o:

- 1) wyeliminowanie przypadków wykorzystania środków z rezerw celowych budżetu państwa niezgodnie z celem, na jaki zostały przyznane;
- 2) dokonywanie zmian w planach finansowych w granicach upoważnień;
- 3) wyeliminowanie przypadków udzielania zamówień publicznych niezgodnie z zasadami określonymi w *ustawie Pzp*;
- 4) zlecenie wykonywania zadań na podstawie pisemnych umów cywilnoprawnych zawartych przed rozpoczęciem realizacji tych zadań;
- 5) rozliczanie efektów ekologicznych i rzeczowych w oparciu o obowiązującą treść umów zawartych z NFOŚiGW;
- 6) zapewnienie oznakowania przedsięwzięć dofinansowywanych ze środków NFOŚiGW, poprzez rezerwę celową poz. 59, stosownie do ustaleń określonych w umowach zawartych z Narodowym Funduszem;
- 7) rzetelną weryfikację rozliczeń finansowych dokonywanych w ramach realizowanych zadań;
- 8) wprowadzenie mechanizmów kontroli zapewniających bieżący monitoring realizacji zadań i wykorzystania limitu wydatków w celu właściwego zarządzania nadmiarem środków finansowych;

⁷³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

- 9) występowanie z wnioskami o uruchomienie środków z rezerw celowych w wysokości odpowiadającej faktycznym potrzebom;
- 10) ustalanie mierników posiadających cechy określone w nocie budżetowej, w tym umożliwiających pomiar efektów stosownie do poniesionych nakładów;
- 11) określanie na poziomie zadań celów uwzględniających zakres przedmiotowy tych zadań, a na poziomie podzadań i działań celów stanowiących uszczegółowienie celów określanych na wyższych poziomach układu zadaniowego;
- 12) zapewnienie organizacji pracy Ministerstwa (urzędu obsługującego Ministra Środowiska) w sposób umożliwiający maksymalne wykorzystanie środków Unii Europejskiej oraz wyeliminowanie zatrudniania osób na podstawie umów cywilnoprawnych w celu realizacji zadań statutowych przypisanych komórkom organizacyjnym Ministerstwa;
- 13) ujmowanie operacji gospodarczych w księgach rachunkowych zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o rachunkowości i Polityce rachunkowości oraz dokonywanie wydatków w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Ponadto NIK ponownie wnosi o ustalanie mierników, dla których dysponent części budżetowych posiada bazę danych umożliwiającą określenie ich wartości w danym roku budżetowym.

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 9.05.2017 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 w następujący sposób:

- na str. 5, tiret 4 zastąpiono wyraz „celów”, wyrazem „cel”;
- na str. 35, w wierszu 7 od góry oraz w wierszu 3 od dołu, zastąpiono wyrazy „W grudniu”, wyrazami „W listopadzie”;
- na str. 43, w trzecim akapicie od góry, rozpoczynającym się wyrazami: „Cele podzadania 12.1.3.”, a kończącym się wyrazami „terminów realizacji projektu PO liŚ 2014-2020”, zastąpiono wyrazy „liczba zrealizowanych w danym roku ocen stanu środowiska [szt.]” wyrazami: „liczba działań zapewniających uzyskanie pełnej informacji [szt.]”.