



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KSI.410.001.01.2018
P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 22 – Gospodarka wodna
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Środowiska (zwane dalej „MŚ” lub „Ministerstwem”) ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa. Następstwo prawne w zakresie działu gospodarka wodna – Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, ul. Nowy Świat 6/12, 00-400 Warszawa.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Marek Gróbarczyk, Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej od 9 stycznia 2018 r. Poprzednio kierownikiem jednostki był Minister Środowiska Jan Szyszko – od 16 listopada 2015 r. do 9 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 711)
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Środowiska
<i>Kontrolerzy</i>	1. Dorota Winosławska-Mrówka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/4/2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Monika Skrzypiec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/6/2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Dariusz Łyszkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/8/2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6) 4. Damian Pazio, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/7/2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 7-8) 5. Bartosz Bernacki, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/9/2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 9-10)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2017, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 22 – Gospodarka wodna w związku z wykonywaniem budżetu państwa i planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu państwa. Ocenie podlegały

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość i rzetelność sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 *ustawy o finansach publicznych*² (dalej: „*ufp*”), w tym:
 - a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
 - b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 22 – Gospodarka wodna.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności działania kontrolne w zakresie:

- analizy wykonania planu dochodów, w tym stanu należności pozostałych do zapłaty,
- analizy wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- zmian budżetu w limicie wydatków dokonywanych w trakcie roku budżetowego, w tym wynikających z podziału rezerw celowych,
- prawidłowości dokonanych blokad,
- przestrzegania ustalonych limitów wydatków,
- badania udzielania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- analizy stanu zobowiązań,
- prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- kontroli wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V. Wyniki kontroli.

III. Charakterystyka kontrolowanej części

Do 9 stycznia 2018 r. Minister Środowiska kierował działem administracji rządowej Gospodarka wodna i był dysponentem części budżetu państwa 22 – Gospodarka wodna.

W ramach tej części budżetu państwa finansowano zadania m.in. z zakresu:

- kształtowania, ochrony i racjonalnego wykorzystania zasobów wodnych;

² Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.

- 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.

Według stanu na 31 grudnia 2017 r. w części 22 funkcjonował jeden dysponent II stopnia (Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej), któremu podlegało dziewięć jednostek budżetowych, a ich kierownicy byli dysponentami III stopnia. Jeden dysponent III stopnia podlegał Ministrowi Środowiska.

Zrealizowane w 2017 r. dochody wyniosły 28.777,5 tys. zł, w tym 0,1 tys. zł stanowiły dochody zrealizowane w MŚ (dysponent III stopnia).

W 2017 r. w części 22 zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 769.438,1 tys. zł, w tym 54.912,8 tys. zł stanowiły wydatki MŚ (dysponenta III stopnia).

Z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 258.589,0 tys. zł. W MŚ (dysponent III stopnia) nie realizowano wydatków z budżetu środków europejskich.

IV. Ocena

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, wykonanie budżetu państwa w części 22 – Gospodarka wodna w Ministerstwie Środowiska w 2017 r. było zgodne z przyjętymi w ustawie budżetowej na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r.³ (zwanej dalej „*ustawą budżetową*”) założeniami w zakresie dochodów. Odchylenia od prognozowanych dochodów wynikały ze zdarzeń, na które dysponent nie miał 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 Finansów⁴.

W 2017 r. ze środków rezerwy celowej poz. 59 *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* finansowane były wydatki na opłacenie składki do organizacji międzynarodowej EUMETSAT w łącznej wysokości 19.582,5 tys. zł. Wydatki te nie były zgodne z celem utworzenia powyższej 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.

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

- niezgodnym z wcześniej zaciągniętym zobowiązaniem sfinansowaniu wydatków na kwotę 2.849,0 tys. zł w celu zapłaty części I raty składki na rzecz EUMETSAT;

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 108 ze zm.

⁴ 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 ze zm.).

- ujęciu w planie wydatków, według *ustawy budżetowej*, dysponenta III stopnia w Ministerstwie Środowiska wydatków na zapłatę zmiany kursów walut związanych z opłaceniem składek na kwotę 2.292,0 tys. zł w § 4000 *Grupa wydatków bieżących jednostki*, tj. niezgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie *szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*⁵;
- ustaleniu mierników stopnia realizacji zadań, nieposiadających cech określonych przepisami prawa, w tym mierników uniemożliwiających pomiar efektów stosownie do poniesionych nakładów;
- nieprawidłowej dekretacji dwóch dowodów księgowych i jej zatwierdzeniu oraz błędnym opisie operacji w dwóch zapisach księgowych.

Zdaniem NIK, zdefiniowanie w budżecie zadaniowym mierników niezgodnie z wymogami *noty budżetowej*⁶ uniemożliwia ocenę efektywności wykorzystanych środków. Oznacza to, że mierniki nie są adekwatne i wystarczające do oceny skuteczności zadań oraz osiągnięcia założonych celów.

Opisane w niniejszym wystąpieniu nieprawidłowości wskazują, w ocenie NIK, że ustalony przez dysponenta części system kontroli zarządczej nie był adekwatny i efektywny, a mechanizmy kontroli nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

1.1. Dochody budżetowe – dysponent części

Opis stanu
faktycznego

W części 22 – Gospodarka wodna prognozowana do uzyskania w 2017 r. kwota dochodów została określona w *ustawie budżetowej* na 30.731,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 28.777,5 tys. zł i były o 6,4% niższe od kwoty planowanej i siedmiokrotnie niższe od dochodów wykonanych w 2016 r. (203.281,6 tys. zł).

Główną pozycję dochodów w 2017 r. stanowiły wpływy w rozdziale 71018 *Regionalne zarządy gospodarki wodnej* (28.681,3 tys. zł), niższe o 5,2% od planowanych (30.266,0 tys. zł). Dochody w tym rozdziale, uzyskane przez siedem regionalnych zarządów gospodarki wodnej, pochodziły m.in. ze sprzedaży wyrobów, sprzedaży energii elektrycznej wytworzonej przez małe elektrownie wodne, czynszów z tytułu najmu lokali, przystani i barek, dzierżawy jazów i gruntów, a także kar umownych za odstąpienie od umowy oraz nieterminowe wykonanie przedmiotu umowy.

Niepełne wykonanie dochodów w tym rozdziale wynikało m.in. z nieterminowych wpłat czynszów dzierżawnych przez kontrahentów, spadku ceny decytony żyta w 2017 r., stanowiącej podstawę naliczania wysokości czynszu dzierżawnego, zawarcia mniejszej liczby umów na wynajem barek, mniejszej niż zakładano produkcji i sprzedaży energii elektrycznej wytworzonej przez małe elektrownie wiatrowe, spadku wartości praw majątkowych na Towarowej Gieldzie Energii oraz przesunięcia w czasie sprzedaży praw majątkowych, m.in. z uwagi na opóźnienia

⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053 ze zm.

⁶ Tj. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2017 – Dz. U. z 2016 r. poz. 735.

w wydawaniu przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki świadectw pochodzenia energii.

Największy wpływ na niskie wykonanie dochodów ogółem w 2017 r. w porównaniu do 2016 r. miał fakt uzyskania w 2017 r. dochodów w rozdziale 71018 *Regionalne zarządy gospodarki wodnej* w § 097 *Wpływy z różnych dochodów*⁷, niższych o 94,5% w porównaniu do 2016 r., w którym uzyskano nieplanowany zwrot nierozliczonej zaliczki (pożyczka MBOiR i kredyt BRRE⁸) w związku z odstąpieniem od umowy oraz wpływ gwarancji bankowej.

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 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.

Na koniec 2017 r., według danych ujętych w łącznym sprawozdaniu Rb-27, w części 22 – Gospodarka wodna wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 76.178,3 tys. zł, w tym zaległości netto w kwocie 76.176,3 tys. zł. W porównaniu do 2016 r. należności ogółem były wyższe o 42.961,4 tys. zł (tj. o 129,3%), a zaległości netto wyższe o 42.969,9 tys. zł, (tj. o 129,4%).

Wzrost ten wynikał m.in. z naliczenia przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej odsetek od kary 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; kar umownych nałożonych przez regionalne zarządy gospodarki wodnej za nienależyte wykonanie umów (m.in. za opóźnienie w usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze końcowym inwestycji „*Rewitalizacja Kanału Elbląskiego*”), zaleganie z zapłatą odsetek za nieterminowe regulowanie należności z tytułu dzierżawy obwodów rybackich.

(dowód: akta kontroli str. 13-14, 391, 2177a, 2191-2194, 3113-3120)

Nadzór Ministra nad realizacją dochodów budżetowych polegał na dokonywaniu analiz oraz weryfikacji danych dotyczących 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, zaległości netto, zmiany ich poziomu, tytułu zaległości oraz działania podejmowane w celu ich ściągnięcia.

Sprawowanie nadzoru przez Ministra Środowiska nad prawidłowością naliczania i odprowadzania dochodów budżetowych przez jednostki podległe i nadzorowane było w 2017 r. przedmiotem audytu wewnętrznego przeprowadzonego w MŚ. Stosownie do zaleceń audytu, w lutym 2018 r. wystąpiono do podległych jednostek o przekazanie informacji, czy zostały w nich opracowane i wdrożone procedury wewnętrzne w obszarze naliczania i odprowadzania dochodów, w tym postępowania z dochodami zaległymi. Ustalono, że w przypadku, gdy analiza otrzymanych odpowiedzi wykaże brak w tych jednostkach takich procedur, planowane jest opracowanie w Departamencie Ekonomicznym MŚ (DE) wytycznych niezbędnych do ustalenia lub zaktualizowania wskazanych wyżej procedur w terminie do końca I półrocza 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 2162-2175, 2622-2652)

⁷ W 2017 r. były to dochody z tytułu partycypacji w kosztach utrzymania obiektów hydrotechnicznych, wynagrodzenia płatnika ZUS, udostępnienia informacji o środowisku, odszkodowania od firmy ubezpieczeniowej za uszkodzenie budynku, gwarancji należytego wykonania umowy, zwrotu kosztów szkolenia oraz kosztów upomnień.

⁸ Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju, Bank Rozwoju Rady Europy.

1.2. Dochody budżetowe – dysponent III stopnia

W części 22 – Gospodarka wodna nie planowano dochodów. Zrealizowane dochody wyniosły 0,1 tys. zł. W 2016 r. nie uzyskano żadnych dochodów.

(dowód: akta kontroli str. 284, 391)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności dysponenta części 22 w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w zakresie realizacji dochodów w części 22 – Gospodarka wodna.

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

2.1.1. Wydatki budżetu państwa – dysponent części

Opis stanu
faktycznego

W *ustawie budżetowej* na 2017 r. wydatki budżetu państwa w części 22 – Gospodarka wodna ustalono w kwocie 410.254,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 413-437, 849-889)

W ciągu roku limit wydatków został zwiększony per saldo o 372.314,0 tys. zł (tj. o 90,8%), do kwoty 782.568,0 tys. zł na podstawie 152 decyzji Ministra Rozwoju i Finansów w wyniku:

- zwiększenia planu wydatków z rezerw celowych o 375.344,7 tys. zł,
- zmniejszenia planu wydatków per saldo o 3.030,7 tys. zł na skutek przeniesienia wydatków z części 22 – Gospodarka wodna do części 41 – Środowisko z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014–2020 (PO PT), Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014–2020, Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014–2020, Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego i w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 (PO liŚ).

(dowód: akta kontroli str. 139-146, 644-662)

Zwiększenia limitu wydatków dokonano z ośmiu pozycji rezerw:

- poz. 4 *Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym realizacja zadań w dorzeczach Odry i górnej Wisły* o kwotę 280.208,1 tys. zł;
- poz. 59 *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* o kwotę 77.418,2 tys. zł;
- poz. 49 *Utrzymanie rezultatów niektórych projektów zrealizowanych przy udziale środków z UE, w tym systemy informatyczne (...)* o kwotę 14.854,6 tys. zł;
- poz. 73 *Rezerwa na zmiany systemowe oraz niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania oraz na zadania związane z poprawą finansów publicznych (...)* o kwotę 1.559,0 tys. zł;
- poz. 24 *Ochrona odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej* o kwotę 811,6 tys. zł;

- poz. 8 *Współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich*⁹ o kwotę 391,9 tys. zł;
- poz. 80 *Wydatki na realizację zadań w związku z likwidacją Ministerstwa Skarbu Państwa, w tym na wykonywanie przez inne podmioty sektora finansów publicznych obecnych kompetencji Ministra Skarbu Państwa po likwidacji urzędu* o kwotę 58,2 tys. zł;
- poz. 19 *Rezerwa płacowa na zmiany organizacyjne i nowe zadania (w tym na skutki przechodzące z 2016 r.) oraz na wynagrodzenia osób zajmujących się programami finansowanymi z budżetu UE oraz środkami z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA (w tym na niektóre skutki przechodzące z 2016 r.)* o kwotę 43,1 tys. zł.

Środki z rezerw celowych, które na podstawie pierwotnych decyzji zwiększyły limit wydatków dysponenta części o kwotę 416.236,0 tys. zł, zostały skorygowane w trzech pozycjach rezerw łącznie o kwotę 40.891,3 tys. zł, głównie w poz. 59 (20.487,2 tys. zł) i poz. 4 (20.263,0 tys. zł). Kontrolą objęto 14 wniosków Ministra Środowiska o korektę decyzji Ministra Rozwoju i Finansów o uruchomienie środków przyznanych z rezerw celowych, w tym sześć z poz. 4 na kwotę 19.792,7 tys. zł i osiem z poz. 59 na kwotę 20.387,8 tys. zł.

Korekty decyzji o uruchomieniu środków z poz. 4 rezerwy celowej były wynikiem niższego niż planowano poziomu wydatkowania środków finansowych na realizację zadań w ramach „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry i Wisły” z powodu m.in. faktycznego zaangażowania personelu Konsultanta Wsparcia Technicznego w realizację kontraktu (-1.114,5 tys. zł); opóźnienia w wydaniu decyzji realizacyjnych, co uniemożliwiło rozpoczęcie negocjacji i dokonanie wypłaty odszkodowań dla właścicieli nieruchomości wywłaszczonych w związku z inwestycją w Boboszowie i Roztokach (-7.000,0 tys. zł); przesunięcia w czasie realizacji zadania nr 1 Budowa budynku Wiejskiego Domu Kultury z Remizą OSP, zadaszeniem terenowym i rynkiem z placem wodnym w ramach podkomponentu A2 z uwagi na wprowadzenie przez Bank Światowy funkcji przedszkola do pomieszczeń Wiejskiego Domu Kultury; opóźnień w składaniu miesięcznych raportów sprawozdawczych przez konsultanta do usług sprawowania nadzoru autorskiego w zakresie stwierdzenia w toku wykonywania robót budowlanych zgodności ich realizacji z zatwierdzonym projektem budowlanym w ramach podkomponentu A3 (-8.721,2 tys. zł), a także braku rozstrzygnięcia przez Starostę Kłodzkiego postępowań dotyczących ustalenia wysokości odszkodowania w związku z uzyskaniem zezwolenia na realizację inwestycji drogowej w Roztokach Bystrzyckich oraz finalizacji procesu zawierania porozumień z właścicielami wywłaszczanych nieruchomości dla Zbiornika Boboszków i Zbiornika Szalejów Górny (-2.957,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 987-1039)

Korekty decyzji o uruchomieniu środków z poz. 59 rezerwy celowej były m.in. wynikiem:

- przedłużających się negocjacji z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w sprawie zmiany warunków umowy realizowanego

⁹ Współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich, finansowanie projektów z udziałem środków otrzymywanych od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), projektów z udziałem innych środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej nieujętych w budżecie środków europejskich, projektów pomocy technicznej, Wspólnej Polityki Rolnej, finansowanie potrzeb wynikających z różnic kursowych oraz rozliczeń programów i projektów finansowanych z udziałem środków z UE.

zadania pn. „Odbudowa brzegów i udrożnienie Kanału Niegocińskiego w m. Giżycko”, co spowodowało przestój prac na budowie i uniemożliwiło zrealizowanie zaplanowanego zakresu robót (-1.370,0 tys. zł);

- odstąpienia od umowy zawartej z wykonawcą robót budowlanych na realizację zadania „Zabudowa pot. Młyniska w km 0+000-1+000 w m. Zakopane, gm. Zakopane, pow. tatrzański, woj. małopolskie” z powodu m.in. nienależytego wykonania przedmiotu umowy, wykonania robót niezgodnie z postanowieniami umowy i projektem budowlanym oraz opóźnienia w realizacji przedmiotu umowy w stosunku do harmonogramu rzeczowo-finansowego, niższego kosztu wykonania aktualizacji dokumentacji projektowej w zakresie określenia robót pozostałych do realizacji, a także braku wykonawcy do wykonania robót zabezpieczających dotychczas wykonane elementy zabudowy na potoku Młyniska (-5.645,8 tys. zł);
- zakończenia realizacji robót na zaporze w Nowym Duninowie, rozstrzygnięcia postępowania przetargowego na wybór wykonawcy na zaporze Jordanów – Tokary – Radziwie i ze względu na harmonogram robót planowanych i możliwych do wykonania do końca roku 2017 w ramach zadania pn. „Przebudowa dwóch zapór bocznych zbiornika Włocławskiego: zapory w Nowym Duninowie, zapory Jordanów – Tokary – Radziwie oraz makroniwelacja w czaszy zbiornika (udrożnienie partii cofkowej zbiornika) – budowa Etap I”, a także wyższych niż planowano odszkodowań za przejęcie przez Skarb Państwa gruntów przyległych do zapory, które są niezbędne do prowadzenia inwestycji (-2.448,1 tys. zł);
- ograniczenia zakresu rzeczowego inwestycji w 2017 r. z powodu późnego zawarcia umowy z wykonawcą na realizację robót dla zadania pn. „Modernizacja obiektów piętrzących Kanału Bydgoskiego obejmująca zadania: – śluza Okole z zabudowaniami, – śluza Czyżówko z zabudowaniami, – śluza Prądy z zabudowaniami i mostem, – śluza Osowa Góra z zabudowaniami i mostem” (-6.525,8 tys. zł);
- zwolnienia środków ujętych w rezerwie celowej poz. 59 w związku z faktycznie zastosowanymi kursami walut i przeniesieniem niewykorzystanych środków z rozdziału 75001 do rozdziału 75080 w celu częściowego sfinansowania składek do Europejskiej Organizacji ds. Eksploatacji Satelitów Meteorologicznych EUMETSAT i Europejskiej Agencji Kosmicznej ESA za 2017 r. (-2.329,7 tys. zł);
- zwrotu części kwoty przewidzianej na realizację prac w 2018 r. związanych z udrożnieniem odpływu ze zbiornika Przeczyce i Kanału Ulgi w związku z rozstrzygnięciem przetargu i podpisaniem umowy z wykonawcą na realizację trzeciego działania (-1.305,3 tys. zł);
- niewykonania zadań pn. „Modernizacja progu nr 1 poniżej zapory czołowej zbiornika wodnego Jezioro” (-353,5 tys. zł) oraz pn. „Opracowanie planu rozwoju katastru wodnego na lata 2017–2021 oraz wsparcie prawne jego funkcjonowania” na skutek braku wykonawcy do realizacji zadania w 2017 r. (-409,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1040-1128)

Przyznane środki z rezerw celowych zostały wykorzystane w 99,0% kwoty uruchomionej (371.549,7 tys. zł).

Środki uruchomione z rezerwy celowej poz. 4 zostały wykorzystane w 99,3% (278.204,1 tys. zł) i były przeznaczone m.in. na:

- realizację zadań w ramach Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry przez RZGW Wrocław, RZGW Gliwice, IMGW-PIB¹⁰ i BKPOPDOiW¹¹ w kwocie 131.279,7 tys. zł (tj. 98,8% kwoty uruchomionej);
- budowę stopnia wodnego Malczyce przez RZGW Wrocław na kwotę 85.000,0 tys. zł (tj. 100%);
- realizację zadań w ramach Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry i Wisły przez RZGW Wrocław, RZGW Szczecin, IMGW-PIB i BKPOPDOiW w kwocie 36.794,6 tys. zł (tj. 99,9%);
- realizację przez rzgw zadań związanych z usuwaniem i przeciwdziałaniem skutkom powodzi, a także zapewnieniem prawidłowego funkcjonowania obiektów piętrzących, wynikających z przepisów prawa wodnego i budowlanego w kwocie 16.922,3 tys. zł (tj. 99,5%).

Środki uruchomione z rezerwy celowej poz. 59 wykorzystano w 99,7% (77.160,1 tys. zł) i były przeznaczone na m.in.:

- realizację zobowiązań finansowych Polski wynikających z członkostwa w organizacjach/umowach międzynarodowych, za które odpowiada Minister Środowiska w dziedzinach gospodarki wodnej i ochrony środowiska, przez Biuro Finansowe (BF) w kwocie 19.582,5 tys. zł (tj. 100% kwoty uruchomionej) – zapłata składki do EUMETSAT;
- budowę stopnia wodnego Malczyce na rzece Odrze – lata 2015–2017 realizowaną przez RZGW Wrocław w kwocie 22.324,3 tys. zł (tj. 100%);
- uporządkowanie gospodarki wodnej zespołu zbiorników Przeczyce, Kuźnica Warężyńska i Pogoria oraz modernizacja obiektów przeciwpowodziowych doliny Przemszy, woj. śląskie – etap I – Zbiornik Przeczyce realizowane przez RZGW Gliwice w kwocie 6.589,9 tys. zł (tj. 100%);
- wykonanie ocen stanu technicznego i bezpieczeństwa obiektów hydrotechnicznych, tym klas niższych niż I i II, będących własnością Skarbu Państwa i administrowanych przez rzgw realizowane przez KZGW w kwocie 5.727,3 tys. zł (tj. 100%);
- przebudowę dwóch zapór bocznych zbiornika Włocławskiego: zapory w Nowym Duniowie, zapory Jordanów – Tokary – Radziwie oraz makroniwelacja w czaszy zbiornika (udrożnienie partii cofkowej zbiornika) – budowa Etap I realizowaną przez RZGW Warszawa w kwocie 3.710,1 tys. zł (99,4%);
- odbudowę brzegów i udrożnienie Kanału Niegocińskiego w m. Giżycko realizowaną przez RZGW Warszawa w kwocie 3.629,2 tys. zł (tj. 100%);
- modernizację obiektów piętrzących Kanału Bydgoskiego obejmującego zadania: – śluza Okole z zabudowaniami, – śluza Czyżkówko z zabudowaniami, – śluza Prądy z zabudowaniami i mostem, – śluza Osowa Góra z zabudowaniami i mostem realizowaną przez RZGW Poznań w kwocie 2.026,8 tys. zł (tj. 100%);
- remont śluzy Swoboda wraz z mostem, awanportem górnym i dolnym w km 47+400 Kanału Augustowskiego realizowany przez RZGW Warszawa w kwocie 1.681,1 tys. zł (tj. 100%);
- analizę przystosowania rzeki Wisły na odcinku od Włocławka do ujścia do Zatoki Gdańskiej do kaskady dużej i małej – modelowanie, realizowaną przez RZGW Gdańsk w kwocie 1.188,2 tys. zł (tj. 100%).

(dowód: akta kontroli str. 644-662)

¹⁰ Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy.

¹¹ Biuro Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry i Wisły.

Kontrolą objęto sześć decyzji Ministra Rozwoju i Finansów na łączną kwotę 109.782,5 tys. zł, która stanowiła 29,2% kwoty uruchomionej z rezerw celowych, tj.:

- dwie decyzje Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 kwietnia 2017 r. i z dnia 6 września 2017 r., którymi zwiększono wydatki o kwotę 4.000,0 tys. zł i o kwotę 1.200,0 tys. zł w cz. 22, dział 710, rozdział 71078, § 2830 z rezerwy celowej poz. 4 na sfinansowanie zadania pn. „Wykonanie pomiarów, badań i ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wałów przeciwpowodziowych stanowiących własność Skarbu Państwa” w ramach wykonywania zadań państwowej służby do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących;
- decyzję Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 10 kwietnia 2017 r. zwiększającą wydatki o kwotę 85.000,0 tys. zł w cz. 22, dział 710, rozdział 71078, § 6050 z rezerwy celowej poz. 4 na sfinansowanie zadania pn. „Budowa stopnia wodnego Malczyce” przez RZGW we Wrocławiu;
- dwie decyzje Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 26 maja 2017 r. i dnia 31 sierpnia 2017 r. zwiększające wydatki odpowiednio o kwotę 14.487,9 tys. zł i 7.424,3 tys. zł oraz trzecią decyzję Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 17 listopada 2017 r. korygującą decyzję z 31 sierpnia 2017 r. o kwotę 2.329,7 tys. zł w cz. 22 dział 750, rozdział 75080, § 4540 na sfinansowanie zadania pn. „Realizacja zobowiązań finansowych Polski wynikających z członkostwa w organizacjach/umowach międzynarodowych, za które odpowiada Minister Środowiska w dziedzinach gospodarki wodnej i ochrony środowiska” (zapłata części składki w wysokości 19.582,5 tys. zł do EUMETSAT).

Środki z rezerw zostały wykorzystane na kwotę 109.779,9 tys. zł zgodnie z ich przeznaczeniem, określonym w decyzjach Ministra Rozwoju i Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 1129-1172)

Na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 *ufp* Minister Środowiska, dwiema decyzjami z dnia 2 czerwca 2017 r. i 21 grudnia 2017 r. zablokował wydatki łącznie na kwotę 1.718,9 tys. zł. Zablokowane zostały środki (178,0 tys. zł) ujęte w planie Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej na realizację projektu pn. „Strategia ograniczenia emisji fosforu i azotu z obszarów miejskich dla różnych scenariuszy klimatycznych”, które z powodu braku akceptacji wniosku o dofinansowanie projektu – nie mogły być wydatkowane. W wyniku decyzji z dnia 21 grudnia 2017 r. na kwotę 1.540,9 tys. zł blokadą objęto głównie wydatki w planie RZGW we Wrocławiu na skutek oszczędności i opóźnień w realizacji projektów w ramach PO liŚ oraz RPO Województwa Dolnośląskiego na lata 2014–2020. Pozostała część blokady (138,4 tys. zł) dotyczyła środków ujętych w planie KZGW i wynikała z oszczędności powstałych na skutek absencji pracowników zaangażowanych w realizację projektów w ramach PO PT 2014–2020 i Europejskiej Współpracy Terytorialnej Europa Środkowa 2014–2020. O decyzjach poinformowano Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 541-549, 580-643)

W części 22 – Gospodarka wodna zrealizowane wydatki wyniosły 769.438,1 tys. zł, tj. 98,3% planu po zmianach, w tym wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 67.211,0 tys. zł. W porównaniu do 2016 r. zrealizowane wydatki były wyższe o 12.758,5 tys. zł, tj. o 1,7%.

W strukturze zrealizowanych wydatków największy udział miały wydatki bieżące jednostek budżetowych – 51,8% wydatków i wydatki majątkowe – 44,9%. Na projekty współfinansowane z udziałem środków Unii Europejskiej przeznaczono 8,7% wydatków w tej części (67.211,0 tys. zł).

Wydatki bieżące jednostek budżetowych zrealizowano w kwocie 398.634,2 tys. zł, tj. 98,5% planu po zmianach, w tym na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE wydano 5.902,2 tys. zł. W porównaniu do 2016 r. wydatki w tej grupie były niższe o 10.586,5 tys. zł, tj. o 2,6%.

Według sprawozdań z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28) i budżetu środków europejskich (Rb-28UE), w 2017 r. wydatki na wynagrodzenia wyniosły łącznie 144.461,1 tys. zł, z tego z budżetu państwa – 141.368,6 tys. zł (99,8% planu po zmianach) i z budżetu środków europejskich – 3.092,5 tys. zł (94,6% planu po zmianach). W ramach wydatków na wynagrodzenia z budżetu państwa – 2.466,6 tys. zł stanowiły wydatki na współfinansowanie projektów realizowanych ze środków UE. W porównaniu do 2016 r. wydatki na wynagrodzenia wzrosły o 4.762,8 tys. zł (tj. o 3,4%). Analiza danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach Rb-28 i Rb-28UE w części 22 wykazała, że nie zostały przekroczone planowane wydatki na wynagrodzenia w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

W 2017 r. przeciętne zatrudnienie¹² wyniosło 2.906 osób i było wyższe o 26 osób od przeciętnego zatrudnienia w 2016 r. Wzrost zatrudnienia wystąpił w czterech regionalnych zarządkach gospodarki wodnej o 22 osoby, w KZGW i w MŚ po dwie osoby. Faktyczny wzrost zatrudnienia w dziale 750 *Administracja publiczna* wyniósł 1,6 etatu (w zaokrągleniu w sprawozdaniu Rb-70 do 2 etatów) i wynikał głównie z przeniesienia trzech pracowników ze zlikwidowanego Ministerstwa Skarbu Państwa.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie (według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach) wyniosło 4.143,00 zł i w porównaniu do 2016 r. było wyższe o 101,00 zł (o 2,5%).

(dowód: akta kontroli str. 34, 336, 1173-1185)

Na wydatki majątkowe wykorzystano 345.268,2 tys. zł, tj. 98,0% planu po zmianach, w tym wydatki na współfinansowanie projektów realizowanych ze środków pochodzących z UE wyniosły 61.308,8 tys. zł. W porównaniu do 2016 r. wydatki majątkowe były wyższe o 23.986,8 tys. zł, tj. o 7,5%. Poniesiono je głównie na budowę stopnia wodnego Malczyce na rzece Odrze (107.324,3 tys. zł); modernizację Wrocławskiego Węzła Wodnego (70.011,9 tys. zł); budowę zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny na rzece Odrze (85.411,1 tys. zł); ochronę przed powodzią Kotliny Kłodzkiej ze szczególnym uwzględnieniem ochrony Miasta Kłodzka (53.090,1 tys. zł); przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym realizację zadań w dorzeczach Odry i górnej Wisły, m.in.: na budowę i modernizację obiektów hydrotechnicznych oraz zabudowę potoku Klempowski w km 0+000-0+550 w miejscowości Tylmanowa. R etap II – km 0+533,5+0-164 (4.693,8 tys. zł); modernizację śluz odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZGW Gliwice – przystosowanie do III kl. drogi wodnej – faza II (4.521,7 tys. zł) oraz modernizację jazów odrzańskich na odcinku w zarządzie RZGW Wrocław, woj. opolskie – etap I – Januskowice, Wróblin, Zwanowice (3.791,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1317-1342, 1434-1435)

Wydatki na dotacje (na cele nieinwestycyjne) wyniosły 23.497,0 tys. zł (100% planu po zmianach). W porównaniu do 2016 r. były one niższe o 730,0 tys. zł, tj. o 3,0%. Zostały przeznaczone głównie dla IMiGW-PIB m.in. na finansowanie państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej.

¹² Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach – w przeliczeniu na pełne etaty.

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych wydatkowano 2.038,7 tys. zł, tj. 98,5% planu po zmianach. Były one wyższe o 88,2 tys. zł, tj. o 4,5%, od wydatków zrealizowanych w 2016 r.

Na koniec 2017 r. zobowiązania w części 22 wyniosły 67.617,8 tys. zł. Były one wyższe od stanu zobowiązań na koniec 2016 r. o 4.603,8 tys. zł, tj. o 7,3%. Główną pozycję zobowiązań stanowiły składki do organizacji międzynarodowych w kwocie 49.989,6 tys. zł. Pozostałe zobowiązania dotyczyły m.in. dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 15-24, 757-766)

Szczegółową kontrolą objęto cztery umowy dotacji¹³ o łącznej wartości 22.567,0 tys. zł zawarte pomiędzy Ministrem Środowiska (Dotującym), Prezesem KZGW (Nadzorującym) i Instytutem Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowym Instytutem Badawczym (Dotowanym). Dotacje zostały udzielone na realizację zadań, o których mowa w art. 109 ust. 2; w art. 103a ust. 1 i art. 104a ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – *Prawo wodne*¹⁴ oraz na zadanie pn. „Wykonanie pomiarów, badań i ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wałów przeciwpowodziowych stanowiących własność Skarbu Państwa” (dwie umowy finansowane ze środków rezerwy celowej poz. 4). W umowach określono tryb i zasady udzielania lub rozliczania dotacji zgodnie z wymaganiami art. 150 *u.f.p.* Na podstawie dokumentacji rozliczeniowej umów ustalono, że wszystkie transze dotacji zostały przekazane na rachunek Nadzorującego w terminie i wysokości wynikającej z zawartych umów. W przypadku trzech umów każda kolejna transza dotacji była przekazywana przez Dotującego po przyjęciu rozliczenia wydatków w wysokości co najmniej 80% środków poprzedniej transzy.

Zgodnie z postanowieniami umów dotacji rozliczanie dotacji odbywało się dwustopniowo. W pierwszej kolejności rozliczenie było przekazywane do Nadzorującego, który po zatwierdzeniu sprawozdań z realizacji zadań oraz rozliczeń wydatków pod względem merytorycznym przekazywał je do DE w Ministerstwie w celu zatwierdzenia pod względem finansowym. W DE wydatki rozliczano na podstawie zbiorczych faktur i innych dokumentów potwierdzających wydatki. Dotacje zostały wykorzystane m.in. na wynagrodzenia, materiały, energię, paliwa, delegacje krajowe i zagraniczne. Rozliczano także wydatki pośrednie, które łącznie w czterech umowach wyniosły 4.215,8 tys. zł. Dotowany rozliczał wydatki pośrednie w sposób uproszczony, bez wskazywania ich poszczególnych tytułów. Według definicji zawartej w postanowieniach umów przez wydatki pośrednie należało rozumieć wydatki związane z rozliczeniem kosztów pośrednich w zakresie kierowania całokształtem działalności Dotowanego i jego obsługą jako całością, które można w sposób pośredni powiązać z zadaniem, na które została przyznana dotacja. Rozliczenie wydatków pośrednich polegało na wskazaniu kwot i miejsc ich powstawania. Dotujący powiadamiał Nadzorującego i Dotowanego o przyjęciu rozliczenia transzy. Dokumentacje rozliczeniowe nie zawierały sprawozdań z realizacji zadań.

Z dotacji udzielonych łącznie na kwotę 22.567,0 tys. zł wykorzystano 22.545,0 tys. zł. Niewykorzystana część dotacji w kwocie 19,4 tys. zł została zwrócona na rachunek Dotującego w grudniu 2017 r. i pomniejszyła wykonanie wydatków 2017 r. W związku z zamknięciem rachunków bankowych Nadzorującego nie było możliwe dokonanie zwrotu niewykorzystanych środków przez Nadzorującego zgodnie z zapisami umowy dotacji 65/DE/2017. Zwrotu dotacji

¹³ Umowy nr: 35/DE/2017, 36/DE/2017, 58/DE/2017, 65/DE/2017.

¹⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm., dalej: *ustawa Prawo wodne*.

w kwocie 2,6 tys. zł oraz odsetek od dotacji zwróconej po terminie w wysokości 20 zł dokonano odrębnymi przelewami w dniu 29 stycznia 2018 r. na rachunek dochodów MŚ, który od 25 stycznia 2018 r. był już obsługiwany przez Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej jako dysponenta części 22 – Gospodarka wodna.

(dowód: akta kontroli str. 1187-1342, 3917-3927)

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności dysponenta części 22 – Gospodarka wodna w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK zwraca uwagę, że nie jest możliwe dokonanie, przez Dotującego, oceny wykorzystania środków z dotacji celowej przeznaczonej na określone zadania wyłącznie w wyniku zatwierdzenia rozliczenia finansowego obrazującego rodzaj poniesionych wydatków i stopień wydatkowania przyznanych środków. Dotujący był każdorazowo informowany przez Nadzorującego, po dokonaniu szczegółowej analizy wykonanych zadań na podstawie dokumentacji przekazanej przez Dotowanego, że rozliczenie zostało zweryfikowane i przyjęte pod względem merytorycznym i finansowym.

Dyrektor DE wyjaśniła, że „wszystkie informacje o realizacji zadań, na które były przeznaczone środki dotacji, znajdują się w dokumentacji rozliczeniowej będącej obecnie w dyspozycji PGW Wody Polskie (poprzednio KZGW) – zgodnie z zapisami umów dotacji sprawozdanie ze zrealizowanych zadań było składane w 1 egzemplarzu do Nadzorującego, jako jednej ze stron umowy i po jego przyjęciu pod względem merytorycznym, nie podlegało dalszemu przekazaniu. Odnosząc się do kwestii oceny przeznaczenia rezerw celowych uruchomionych na sfinansowanie dotacji uprzejmie wyjaśniam, że odbywała się ona w następujący sposób: Dotowany, na podstawie sporządzonego kosztorysu, wykonywał opracowania, które przekazywane były do poszczególnych jednostek administrujących budowlami piętrzącymi. Następnie w każdej z jednostek spisywane były protokoły, które stanowiły potwierdzenie zakresu rzeczowego dotacji. Dodatkowo, Dotowany przedkładał Nadzorującemu sprawozdanie ze zrealizowanych zadań, którego załącznikami były wspomniane protokoły odbioru, których odbioru merytorycznego dokonywał Nadzorujący.(...) wszystkie informacje o realizacji zadań finansowanych z rezerw celowych znajdują się w dokumentacji rozliczeniowej będącej obecnie w dyspozycji PGW Wody Polskie (poprzednio KZGW) - zgodnie z zapisami umów dotacji.”

Taka informacja, w ocenie NIK, nie jest wystarczająca. Dotujący powinien posiadać informację o wykonanym zakresie rzeczowym dotowanych zadań i osiągniętym efekcie wykorzystania środków z dotacji. Informacja taka powinna znajdować się w każdej dokumentacji rozliczeniowej Dotującego.

(dowód: akta kontroli str. 1187-1342, 3917-3927)

2.1.2. Wydatki budżetu państwa – dysponent III stopnia

Opis stanu
faktycznego

Pierwotny limit wydatków na 2017 r. ustalono w kwocie 35.312,0 tys. zł. Były to w całości wydatki bieżące jednostek budżetowych, które w dziale 750 *Administracja publiczna* zaplanowano na wynagrodzenia z pochodnymi (1.988,0 tys. zł), składki do organizacji międzynarodowych (30.739,0 tys. zł) oraz pozostałe wydatki bieżące (2.496,0 tys. zł).

W ciągu roku plan finansowy wydatków został zwiększony o 19.640,7 tys. zł (tj. o 55,6%) do wysokości 54.952,7 tys. zł. Zwiększenia limitu wydatków dokonano ze środków pochodzących z rezerw celowych poz. 59 *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* o 19.582,5 tys. zł i poz. 80

Wydatki na realizację zadań w związku z likwidacją Ministerstwa Skarbu Państwa, w tym na wykonywanie przez inne podmioty sektora finansów publicznych obecnych kompetencji Ministra Skarbu Państwa o 58,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 393a-393b, 413-437, 646-647, 655-656, 849-850, 864-865, 886-889)

Zrealizowane wydatki wyniosły 54.912,8 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2016 r. były one wyższe o 4.162,5 tys. zł, tj. o 8,2%. Środki wykorzystano na wydatki bieżące jednostek budżetowych – głównie na składkę do Europejskiej Organizacji ds. Eksploatacji Satelitów Meteorologicznych EUMETSAT (52.613,5 tys. zł), wynagrodzenia osobowe (1.621,4 tys. zł), dodatkowe wynagrodzenie roczne (100,6 tys. zł) i pochodne od wynagrodzeń (304,3 tys. zł).

W porównaniu do 2016 r. wydatki na wynagrodzenia wzrosły o 40,6 tys. zł (tj. o 2,6%). W wyniku analizy danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28) nie stwierdzono przekroczenia planowanych wydatków na wynagrodzenia w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

W 2017 r. przeciętne zatrudnienie¹⁵ wyniosło 20 osób i było o dwie osoby wyższe od przeciętnego zatrudnienia w 2016 r. Wzrost zatrudnienia wynikał głównie z przeniesienia trzech pracowników ze zlikwidowanego Ministerstwa Skarbu Państwa.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 7.175,00 zł i w porównaniu do 2016 r. było niższe o 563,00 zł (o 7,3%). Dyrektor DE wyjaśniła, że przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto zmniejszyło się w wyniku przeniesienia środków z planu wynagrodzeń osobowych na obowiązkowe wpłaty na rzecz PFRON.

(dowód: akta kontroli str. 134-135, 393a-393b, 1173-1180)

Wydatki na składki do czterech organizacji międzynarodowych zostały zaplanowane łącznie na kwotę 30.739,0 tys. zł. Plan obejmował płatności składek z rozdziału 75001 *Urzędy naczelných 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 30.182,0 tys. zł do Międzynarodowej Komisji Wielkich Zapor w wysokości 29,0 tys. zł, EUMETSAT na kwotę 27.875,0 tys. zł oraz Światowej Organizacji Meteorologicznej – 2.278,0 tys. zł.

W ciągu roku limit wydatków na składki został zwiększony o 21.874,5 tys. zł (o 71,2%) do kwoty 52.613,5 tys. zł. Źródłem zwiększenia limitu były środki z rezerwy celowej poz. 59 w kwocie 19.582,5 tys. zł oraz środki w kwocie 2.292,0 tys. zł przeniesione z § 4000 *Grupa wydatków bieżących jednostki* w rozdziale 75001 *Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej*, do rozdziału 75080 *Działalność badawczo-rozwojowa*.

Ostatecznie limit wydatków na składki został wykorzystany w 100% planu po zmianach, w całości na sfinansowanie składki do jednej organizacji międzynarodowej EUMETSAT. Składki za 2017 r. do pozostałych organizacji międzynarodowych zostały sfinansowane w grudniu 2016 r. w ramach planu finansowego MS na 2016 r.

Środki z rezerwy celowej na pokrycie składki do EUMETSAT zostały przyznane na podstawie umowy nr 72/2017/Wn50/NE-WM/D zawartej w dniu 18 kwietnia 2017 r.

¹⁵ Według sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach Rb-70 w przeliczeniu na pełne etaty.

pomiędzy Dyrektorem Generalnym Ministerstwa i NFOŚiGW. Pierwotna kwota dofinansowania wyniosła 21.912,2 tys. zł, a po dokonanej, na wniosek Ministra Środowiska, korekcie – 19.582,5 tys. zł.

Na koniec 2017 r. zobowiązania wyniosły 50.149,5 tys. zł, były wyższe od zobowiązań na koniec 2016 r. o 6.240,0 tys. zł, tj. o 14,2%, i dotyczyły głównie składek do organizacji międzynarodowych oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 134-135, 170-171, 393a-393b, 864-865, 1334-1339, 1343-1370, 1618-1666, 3055-3075)

Szczegółowym badaniem pod względem gospodarności, legalności, celowości i rzetelności objęto wydatki udokumentowane 14 dowodami księgowymi (18 zapisów księgowych) na łączną kwotę 52.689,8 tys. zł. Poddane badaniu wydatki stanowiły 96,0% ogółu wydatków dysponenta III stopnia z budżetu państwa w cz. 22. Doboru próby do badania dowodów/zapisów księgowych dokonano z zastosowaniem metody MUS¹⁶ – 5 zapisów księgowych (na kwotę 52.613,5 tys. zł) i w sposób celowy¹⁷ – 13 zapisów księgowych (na kwotę 76,3 tys. zł).

W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości, poza wydatkiem na kwotę 2.849,0 tys. zł na zapłatę części I raty składki za rok 2017 z tytułu członkostwa w organizacji międzynarodowej EUMETSAT – sfinansowanym ze środków ujętych w rozdziale 75001 *Urzędy naczelných i centralných organów administracji rządowej* zamiast ze środków rozdziału 75080 *Działalność badawczo-rozwojowa*, w którym zaewidencjonowano zobowiązanie z tego tytułu.

W części 22 – Gospodarka wodna w 2017 r. nie prowadzono postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 1371-1381, 3566-3567, 3569, 3573-3575, 3935-3944)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wydatki na opłacenie zmiany kursów walut związanych z finansowaniem składek w kwocie 2.292,0 tys. zł zaplanowano pierwotnie w § 4000 *Grupa wydatków bieżących jednostki*, co było niezgodne z klasyfikacją paragrafów wydatków i środków, określoną w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych oraz § 4 noty budżetowej. Według obowiązującej klasyfikacji budżetowej wydatki związane z finansowaniem składek powinny być być zaplanowane w § 4540 *Składki do organizacji międzynarodowych*.

Paragraf 400¹⁸ stosuje się do planowania i sporządzania planu po zmianach. W tym paragrafie ujmuje się planowane do wykonania wydatki zawarte w paragrafach szczegółowych: 421, 422, 426, 428, 430, 434, 436, 438, 439, 440 – z odpowiednimi czwartymi cyframi. Główna Księgowa Ministerstwa wyjaśniła,

¹⁶ MUS – statystyczna metoda monetarna, uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalne do wartości transakcji.

¹⁷ Dobór celowy stanowił uzupełnienie zapisów księgowych (wg. pozycji dziennika) do kwot ujętych w dowodach księgowych oraz pięciu składek do organizacji międzynarodowych, które nie zostały wylosowane.

¹⁸ Klasyfikacja paragrafów wydatków i środków jest czterocyfrowa. Czwartą cyfrą jest zero lub jedna z dziewięciu cyfr wymienionych w załączniku nr 4 pt. „Klasyfikacja paragrafów wydatków i środków (z objaśnieniami)” do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków (...).

że nie zna przyczyny ujęcia kwoty 2.292,0 tys. zł na sfinansowanie zmiany kursów walut w § 4000.

Nieprawidłowe ujęcie planowanych wydatków w kwocie 2.292,0 tys. zł we wskazanym wyżej paragrafie spowodowało przeniesienie wydatków najpierw w ramach rozdziału 75001 (decyzja Dyrektora Generalnego z dnia 15 marca 2017 r.), a następnie pomiędzy rozdziałami 75001 i 75080 na podstawie decyzji Ministra Środowiska z dnia 25 października 2017 r. Środki te nie zostały wykorzystane na sfinansowanie II raty składki, której termin płatności przypadał na 1 września 2017 r. Dopiero w dniu 31 października 2017 r. dokonano post factum przeksięgowania i uwolniono część środków z rezerwy celowej poz. 59, przyznanych na zapłatę II raty składki. Minister Rozwoju i Finansów na wniosek Ministra Środowiska dokonał korekty decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 849-850, 864-865, 1360-1364, 1479-1500, 1667-1668, 3931-3933)

2. W wyniku szczegółowego badania wydatków dysponenta III stopnia w części 22 ustalono, że w dniu 15 marca 2017 r. dokonano dwóch przelewów na łączną kwotę 42.226,9 tys. zł (stanowiącą równowartość 9.670,2 tys. EUR) dotyczącą zapłaty części I raty składki za 2017 r. do organizacji EUMETSAT. Dyrektor Departamentu Zasobów Wodnych MŚ przekazał do BF dyspozycję do zapłaty składki w dniu 22 grudnia 2016 r. wraz z informacją o wysokości I raty składki 10.317,6 tys. EUR i terminie jej płatności do 15 marca 2017 r. Składka powinna zostać zapłacona w ramach części budżetowej 22, rozdział 75080 *Działalność badawczo-rozwojowa*.

Z tej części I raty składki, którą zapłacono w 2017 r., prawidłowo wydatkowano kwotę 30.182,0 tys. zł (6.911,8 tys. EUR). Pozostałej płatności łącznie w kwocie 12.044,9 tys. zł dokonano nieprawidłowo z rachunku wydatków części 41 – Środowisko w kwocie 9.195,9 tys. zł (2.105,9 tys. EUR) oraz z rachunku wydatków części 22, ale z rozdziału 75001 *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* zamiast z rozdziału 75080 *Działalność badawczo-rozwojowa* w kwocie 2.849,0 tys. zł (652,4 tys. EUR).

Po uruchomieniu środków z rezerwy celowej zostały dokonane stosowne przeksięgowania wydatków w dniu 31 maja 2017 r. z uwzględnieniem właściwego źródła finansowania oraz przeniesienia w planie finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 134-135, 170-171, 221-225, 1362-1364, 1371-1381, 1476-1478)

Główna Księgowa w Ministerstwie wyjaśniła, że „Centrala Ministerstwa nie otrzymała wystarczających środków w limicie wydatków by dokonać zapłaty tego zobowiązania ze środków przyznanych ustawą budżetową w części 22. Proces pozyskania środków z rezerwy 59 okazał się procesem czasochłonnym. Nie udało się pozyskać środków z rezerwy 59 na dzień 15 marca 2017 r., organizacja EUMETSAT każdorazowo nalicza odsetki od nieterminowej zapłaty. Szczegółowo przyczyny konieczności dokonania zapłaty ze środków cz. 41 zostały opisane w piśmie z dnia 14 marca 2018 r., a przyczyny zapłaty z rozdziału 75001 są tożsame.”. Główna Księgowa wyjaśniła także m.in.: „Nie podejmowałam decyzji w sprawach dotyczących składek. Dekretacji dokonywałam na podstawie poleceń Dyrektora Biura. Wszystkie te działania miały na celu niedopuszczenie do powstania zobowiązań wymagalnych i płatności odsetek.”.

Zdaniem NIK, sfinansowanie części składki z tytułu członkostwa Polski w EUMETSAT ze środków rozdziału 75001 było działaniem niezgodnym z art. 44

ust. 1 *ufp*. Według art. 44 ust. 1 *ufp* wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki oraz w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Składka powinna zostać zapłacona w ramach części budżetowej 22 i rozdziału 75080 *Działalność badawczo-rozwojowa*.

(dowód: akta kontroli str. 1404, 1412-1413, 3931, 3934)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

2.2.1. Wydatki budżetu środków europejskich – dysponent części

Opis stanu
faktycznego

W *ustawie budżetowej* w części 22 – *Gospodarka wodna* wydatki budżetu środków europejskich (BŚE) na 2017 rok ustalono w wysokości 189.383,0 tys. zł. Wydatki zaplanowano na realizację projektów finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 w ramach:

- Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PO liŚ) – 169.625,0 tys. zł;
- pięciu Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) na łączną kwotę 19.758,0 tys. zł, z tego: Wielkopolski RPO (11.900,0 tys. zł); RPO Województwa Dolnośląskiego (3.254,0 tys. zł), RPO Województwa Warmińsko–Mazurskiego (2.603,0 tys. zł), RPO Województwa Łódzkiego (1.899,0 tys. zł) oraz RPO Województwa Zachodniopomorskiego (102,0 tys. zł).

Wydatki zaplanowane w PO liŚ stanowiły 89,6% planu wydatków BŚE dla części 22.

(dowód: akta kontroli str. 3076)

Limit wydatków został zwiększony per saldo o 81.698,7 tys. zł, tj. o 43,1%, do wysokości 271.081,7 tys. zł w wyniku:

- zwiększenia limitu wydatków o 93.768,3 tys. zł ze środków rezerwy celowej poz. 98 *Finansowanie programów z budżetu środków europejskich*;
- przeniesienia kwoty 12.069,6 tys. zł z części 22 do części 41 – Środowisko na realizację projektów w ramach MF EOG 2009–2014¹⁹ oraz POWER²⁰.

Środki z rezerwy celowej poz. 98 były przeznaczone na finansowanie projektu: *Zbiornik przeciwpowodziowy Racibórz Dolny na rzece Odrze w województwie śląskim (polder)*, realizowanego w ramach PO liŚ przez RZGW w Gliwicach. Zostały wykorzystane w kwocie 90.386,7 tys. zł (tj. w 96,4% kwoty uruchomionej) zgodnie z celem. Nie wykorzystano kwoty 3.381,8 tys. zł z powodu zmniejszenia pierwotnie założonego zakresu robót niezbędnych do wykonania przez wykonawcę tymczasowego.

(dowód: akta kontroli str. 147-152, 652, 3047, 3076, 3539, 3770, 3774)

Po wprowadzeniu zmian:

- limit wydatków w ramach PO liŚ wyniósł 267.006,0 tys. zł, został zwiększony o 97.381,0 tys. zł (tj. o 57,4%);
- łączny limit wydatków na cztery RPO wyniósł 4.075,7 tys. zł, został zmniejszony łącznie o 15.682,3 tys. zł (tj. o 79,4%), z tego zmniejszony o: 11.900,0 tys. zł (tj. o 100%) w Wielkopolskim RPO, 102,0 tys. zł (tj. o 100%) w RPO Województwa Zachodniopomorskiego, 1.895,3 tys. zł (tj. o 99,8%) do wysokości

¹⁹ Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) 2009–2014.

²⁰ Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020.

3,7 tys. zł w RPO Województwa Łódzkiego oraz o 1.785,0 tys. zł (tj. o 54,9%) do wysokości 1.469,0 tys. zł w RPO Województwa Dolnośląskiego.

Po zmianie limitów wydatki w PO liŚ stanowiły 98,5% wydatków dla części 22.

(dowód: akta kontroli str. 3045, 3047-3048, 3076)

W 2017 roku limit wydatków w BŚE wykorzystano w kwocie 258.589,0 tys. zł, tj. 95,4% planu po zmianach i 385,8% wydatków poniesionych w 2016 r., w tym:

- w ramach PO liŚ wykorzystano 258.587,8 tys. zł, tj. 96,8% planu po zmianach i 385,7% wydatków poniesionych w 2016 r.;
- w ramach RPO Województwa Łódzkiego wykorzystano 1,2 tys. zł, tj. 32,4% planu po zmianach i 0,03% łącznego planu po zmianach dla RPO.

(dowód: akta kontroli str. 3076)

W ramach PO liŚ realizowano łącznie 26 projektów w osiach priorytetowych: *II Ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu, III Rozwój sieci drogowej TEN – T i transportu multimodalnego oraz I Zmniejszenie emisyjności gospodarki*. Na pięć z tych projektów wykorzystano łącznie 237.546,7 tys. zł, tj. 89,0% planu po zmianach dla PO liŚ, z tego:

- 177.081,1 tys. zł na budowę zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny na rzece Odrze w województwie śląskim (polder), realizowaną przez RZGW w Gliwicach;
- 24.188,6 tys. zł na ochronę przed powodzią Kotliny Kłodzkiej ze szczególnym uwzględnieniem Miasta Kłodzka, realizowaną przez RZGW we Wrocławiu;
- 13.420,4 tys. zł na modernizację śluz odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZGW Gliwice – przystosowanie do III klasy drogi wodnej Faza II;
- 11.879,5 tys. zł na modernizację jazów odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZGW Wrocław – województwo opolskie (Etap I);
- 10.977,1 tys. zł na modernizację śluz odrzańskich na Kanale Gliwickim na odcinku będącym w zarządzie RZGW Gliwice – przystosowanie do III klasy drogi wodnej – Etap II.

(dowód: akta kontroli str. 3045, 3052, 3076)

W ramach PO liŚ nie wydatkowano 8.418,2 tys. zł, tj. 3,2% planu po zmianach. Wynikało to ze zmniejszenia pierwotnie założonego zakresu robót koniecznych do wykonania przez wykonawcę tymczasowego w ramach projektu *Zbiornik przeciwpowodziowy Racibórz Dolny na rzece Odrze w województwie śląskim (polder)* oraz opóźnień w projekcie *Opracowanie II aktualizacji programu wodno-środowiskowego kraju i planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy wraz z dokumentami planistycznymi stanowiącymi podstawę do ich opracowania*.

W projekcie *Zbiornik przeciwpowodziowy Racibórz Dolny* nie wykorzystano kwoty 3.381,8 tys. zł z powodu zmniejszenia pierwotnie założonego zakresu robót niezbędnych do wykonania przez wykonawcę tymczasowego, z uwagi na konieczność pozostawienia dostępu do budowli punktowych przewidzianych do dokończenia przez nowego wykonawcę. W dniu 19 grudnia 2017 r. nastąpiło przekazanie terenu budowy nowemu wykonawcy robót budowlanych. Dyrektor DE wyjaśniła, że: „realizacja pełnego zakresu prac skutkowałaby w dalszej kolejności koniecznością zniszczenia tych prac przez nowego wykonawcę, który został zobowiązany do wykończenia przepustów, przejazdów, itd.”.

(dowód: akta kontroli str. 3045, 3049, 3076, 3770, 3774)

W ramach PO LiŚ w 2017 r. zawarto siedem umów o dofinansowanie na realizację projektów o łącznej wartości 943.638,5 tys. zł (w tym kwota dofinansowania UE wyniosła 655.981,3 tys. zł), których beneficjentami były cztery RZGW²¹, w tym:

- pięć umów w osi priorytetowej *II Ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu*, wartość projektów 800.125,9 tys. zł (dofinansowanie UE 534.084,0 tys. zł);
- dwie umowy w osi priorytetowej *III Rozwój sieci drogowej TEN – T i transportu multimodalnego*, wartość projektów 143.512,6 tys. zł (dofinansowanie UE 121.897,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 2808-2809, 3052, 4156)

Z 11 projektów zaplanowanych do realizacji w ramach pięciu RPO (na łączną kwotę 19.758,0 tys. zł) w 2017 r. realizowano trzy projekty (na łączną kwotę 4.075,7 tys. zł), w tym w ramach: RPO Województwa Warmińsko-Mazurskiego (2.603,0 tys. zł), RPO Województwa Dolnośląskiego (1.469,0 tys. zł) oraz RPO Województwa Łódzkiego (3,7 tys. zł).

W ramach RPO Województwa Łódzkiego zrealizowano tylko jeden projekt w kwocie 1,2 tys. zł. Ośmiu projektów nie podjęto z powodu negatywnej oceny wniosków o dofinansowanie przez Instytucje Zarządzające poszczególnymi RPO i nieuzyskania dofinansowania na ich realizację. Dyrektor DE wyjaśniła, że dzięki elastycznemu zarządzaniu dostępnymi środkami, niewydatkowane środki w ramach RPO zostały w ciągu roku przeniesione decyzją Ministra Środowiska na realizację projektów w ramach PO LiŚ oraz decyzją Ministra Rozwoju i Finansów do części 41 – Środowisko na realizację projektów w ramach MF EOG oraz POWER.

Niewykorzystana kwota 4.072,0 tys. zł dotyczyła dwóch projektów:

- *Budowa i przebudowa infrastruktury związanej z rozwojem funkcji gospodarczych na szlakach wodnych Wielkich Jezior Mazurskich wraz z budową śluzy Guzianka II i remontem śluzy Guzianka I – Etap I – budowa śluzy "Guzianka II", udrożnienie szlaku wodnego na przesmyku jezior: Mikołajskie – Tałty oraz przebudowa nadbrzeża Jeziora Ryńskiego*, realizowanego w ramach RPO Województwa Warmińsko-Mazurskiego;
- *Fragmentaryczna modernizacja wałów przeciwpowodziowych rz. Odry, w km 270+400 do 281+600, wał cofkowy stopnia Brzeg Dolny*, realizowanego w RPO Województwa Dolnośląskiego.

Niewydatkowanie zaplanowanych środków w ramach pierwszego projektu wynikało z późnego wydania zapewnienia finansowania przez Ministra Rozwoju i Finansów oraz konieczności powtórzenia i unieważnienia postępowania przetargowego. Przyczyną niewykorzystania środków na drugi wymieniony projekt było późne podpisanie porozumienia o dofinansowaniu (weryfikacja dokumentacji przez Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego trwała ponad cztery miesiące) oraz przesunięcie terminu składania ofert na roboty budowlane na kolejny rok z uwagi na duże zainteresowanie oferentów i dużą ilość zapytań dotyczących zamówienia publicznego.

Dyrektor DE wyjaśniła: „w październiku wydana została pierwotnie decyzja o zapewnieniu finansowania wyłącznie na rok 2017, co uniemożliwiało zawarcie umów na roboty budowlane oraz nadzory na lata kolejne. W listopadzie Minister Rozwoju i Finansów na wniosek Ministra Środowiska wydał decyzję o zapewnieniu finansowania na lata 2017-2020, wówczas RZGW w Warszawie rozpoczął

²¹ W Gdańsku, Krakowie, Szczecinie i Wrocławiu.

postępowanie przetargowe, niestety wpłynęły oferty przewyższające posiadane środki, w związku z powyższym wszczęte zostało drugie postępowanie przetargowe, ale tym razem nie wpłynęła żadna oferta i postępowanie przetargowe zostało unieważnione.”.

(dowód: akta kontroli str. 3045, 3049-3050, 3053, 4157-1158)

Na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 3 pkt 2 *ufp* Minister Środowiska, decyzją z dnia 21 grudnia 2017 r., zablokował wydatki na kwotę 4.243,1 tys. zł. Blokadą objęto środki, ujęte w planie wydatków RZGW we Wrocławiu, przeznaczone na realizację ośmiu projektów w ramach PO liŚ (2.774,1 tys. zł) i projektu w ramach RPO Województwa Dolnośląskiego (1.469,0 tys. zł). Przyczyną blokady w ramach PO liŚ były głównie opóźnienia w przeprowadzeniu postępowań przetargowych dla działań inwestycyjnych (m.in. unieważnienie dwóch postępowań z powodu braku ofert na wykonanie robót budowlanych), oszczędności związane z absencją chorobową pracowników zaangażowanych w realizację projektów oraz przedłużające się procedury dotyczące zwiększenia zatrudnienia. Przyczyną blokady w ramach RPO było późniejsze podpisanie porozumienia o dofinansowaniu oraz oszczędności wynikające z przesunięcia terminu składania ofert na roboty budowlane. O decyzji Minister Środowiska poinformował Ministra Rozwoju i Finansów. Decyzja została podjęta na podstawie wniosków p.o. Prezesa KZGW z dnia 22 listopada oraz 7 grudnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 3078-3081)

2.2.2. Wydatki budżetu środków europejskich – dysponent III stopnia

Opis stanu
faktycznego

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

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności dysponenta części 22 w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Według danych ujętych w sprawozdaniu Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za 2017 r. w części 22 – *Gospodarka wodna* poniesiono wydatki w kwocie 1.028.027,1 tys. zł, co stanowiło 97,6% planu po zmianach, z tego 769.438,1 tys. zł z budżetu państwa i 258.589,0 tys. zł z budżetu środków europejskich.

Największe wydatki w części 22 zrealizowano w funkcji 12 – *Środowisko*. Stanowiły one 99,8% wydatków ogółem w tej części budżetu państwa i wyniosły 1.026.091,3 tys. zł (97,6% planu po zmianach), z tego: 767.502,3 tys. zł z budżetu państwa i 258.589,0 tys. zł ze środków europejskich.

Szczegółową analizą objęto zadanie 12.5.W *Ochrona wód i gospodarowanie zasobami wodnymi* (trzy podzadania i cztery mierniki).

Celem zadania 12.5.W *Ochrona wód i gospodarowanie zasobami wodnymi* było zapewnienie zrównoważonego gospodarowania wodami. Na to zadanie wykorzystano 1.024.665,1 tys. zł (97,6% planu po zmianach), z tego: 766.781,0 tys. zł z budżetu państwa i 257.884,1 tys. zł ze środków europejskich. Wartość miernika, określająca stopień realizacji celu „Stopień realizacji planów zarządzania ryzykiem powodziowym (PZRP) oraz programu wodno-środowiskowego kraju (PWŚK) (%)” została osiągnięta na planowanym poziomie

5%. Miernik, liczony jako „Liczba zrealizowanych zadań z PZRP i PWŚK/liczba zaplanowanych zadań w PZRP i PWŚK”, nie był stosowany w latach poprzednich.

Celem podzadania 12.5.1.W *Kształtowanie, ochrona i wykorzystanie zasobów wodnych* było zapewnienie właściwych warunków korzystania z wód. Na to podzadanie wykorzystano 131.158,3 tys. zł (96,0% planu po zmianach), z tego: 99.083,7 tys. zł z budżetu państwa i 32.074,6 tys. zł ze środków europejskich. Wartość miernika, określająca stopień realizacji celu „Stopień zaawansowania prac nad II aktualizacją planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (%)” została osiągnięta na planowanym poziomie 26%.

Celem podzadania 12.5.2.W *Utrzymanie wód i urządzeń wodnych wraz z infrastrukturą związaną z gospodarowaniem zasobami wodnymi* było zapewnienie właściwych warunków korzystania z wód i urządzeń wodnych. Na to podzadanie wykorzystano 289.570,0 tys. zł (98,5% planu po zmianach), z tego: 289.344,0 tys. zł z budżetu państwa i 226,0 tys. zł ze środków europejskich. Wartość miernika, określająca stopień realizacji celu „Stopień realizacji potrzeb w zakresie utrzymania majątku Skarbu Państwa przy konieczności zachowania jego dobrego stanu (%)” została osiągnięta na poziomie 19% wobec planowanych 8%.

Celem podzadania 12.5.3.W *Ochrona przeciwpowodziowa* była poprawa bezpieczeństwa powodziowego kraju. Na to podzadanie wykorzystano 603.936,8 tys. zł (97,5% planu po zmianach), z tego: 378.353,3 tys. zł z budżetu państwa i 225.583,5 tys. zł ze środków europejskich. Wartość miernika, określająca stopień realizacji celu „Liczba realizowanych w danym roku przedsięwzięć wynikających z planów zarządzania ryzykiem powodziowym (szt.)” została osiągnięta na planowanym poziomie 13 szt.

(dowód: akta kontroli str. 769-771)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z ust. 64 pkt 4 załącznika nr 49 do *noty budżetowej* nie dopuszcza się mierników o wartościach opisowych, logicznych lub ukazujących poziom lub dynamikę finansowania.

Dla podzadania 12.5.2.W zdefiniowano miernik „Stopień realizacji potrzeb w zakresie utrzymania majątku Skarbu Państwa przy konieczności zachowania jego dobrego stanu (%)”. Algorytm wyliczenia wartości tego miernika określono jako: „Suma poniesionych wydatków w danym roku/niezbędne nakłady ogółem”.

(dowód: akta kontroli str. 2576-2586)

Dyrektor DE wyjaśniła: „(...) Z uwagi na różnorodność zadań związanych z utrzymaniem mienia objętych tym podzadaniem, nie było możliwe opracowanie innej metodyki oceny stopnia realizacji podzadania, a jednocześnie konieczne było wskazanie skali potrzeb określające normy w zakresie utrzymania obiektów infrastruktury technicznej (w odniesieniu do ich wartości użytkowej) (...) Propozycja Ministra Środowiska została opracowana zgodnie z ust. 64 pkt 4 ww. rozporządzenia Ministra Finansów z 20 maja 2016 r. oraz biorąc pod uwagę specyfikę działalności dysponenta, na którą Minister Finansów zezwolił w pkt 11 ust. 64. Ponieważ wyszczególniona klasyfikacja zadaniowa, dla której dopuszcza się odstępstwa, o których mowa w pkt 11 stanowi katalog zamknięty, Minister Środowiska w przypadku negatywnej opinii Ministra Finansów zamierzał wnioskować o ujęcie tego podzadania w tym katalogu.”.

(dowód: akta kontroli str. 2672-2678)

Zgodnie z ust. 64 pkt 11 załącznika nr 49 do *noty budżetowej*, dopuszcza się ograniczenia w stosowaniu zasad określonych w pkt 4 ze względu na specyfikę działalności dysponentów lub bezpieczeństwo państwa, kiedy konieczne jest zachowanie w tajemnicy informacji niejawnych oznaczonych klauzulą „Ścisłe tajne” i „Tajne”, zgodnie z załącznikiem nr 45 do ww. rozporządzenia. W załączniku nr 45 do ww. rozporządzenia w kol. 5 nie zostały jednak określone dopuszczalne odstępstwa od definiowania celów i mierników/ograniczenia w stosowaniu zasad budżetu zadaniowego dla podzadania 12.5.2.W. Ponadto miernik powinien umożliwiać rzetelne i obiektywne określanie stopnia realizacji celu, tj. mierzyć efektywność realizacji podzadania. W ocenie NIK, stosowanie mierników o wartościach opisowych, logicznych lub ukazujących poziom lub dynamikę finansowania nie umożliwia pomiarów rezultatów istotnych dla osiągnięcia wyznaczonego celu, stąd też miernik dla podzadania 12.5.2.W został zdefiniowany niezgodnie z wymaganiami *noty budżetowej*.

2. Wartości wszystkich czterech badanych mierników nie były zmieniane w ślad za zmianami w planie finansowym²², pomimo że zgodnie z § 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym²³, dane w sprawozdaniach wykazuje się w zakresie planu po zmianach – w kwotach wydatków/kosztów i wartościach mierników wynikających z układu zadaniowego uwzględniającego zmiany dokonane w trakcie roku budżetowego w planie finansowym jednostki w trybie określonym w *ufp* lub w odrębnej ustawie.

(dowód: akta kontroli str. 128-132, 769-771)

Dyrektor DE wyjaśniła: „(...) opracowując mierniki kierowano się wytycznymi Ministra Finansów zawartymi w załączniku nr 49 do ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2016 r. W rozdziale 5 ust. 64 pkt 4 wyliczane są cechy jakie powinien spełniać miernik. Wśród tych cech nie wymienia się obowiązku takiej konstrukcji miernika, którego wartość docelowa ulegałaby zmianom w ślad za zmianami w planie finansowym. Obowiązku takiego nie nakłada również przytaczany w ww. piśmie z 20 lutego br., § 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym. Przepis ten opisuje jedynie zakres danych jakie powinny zostać ujęte w kolumnach sprawozdania, w celu prawidłowego ich sporządzenia. Należy pamiętać, że zmiany w finansowaniu danego poziomu klasyfikacji zadaniowej nie zawsze będą miały przełożenie na część sprawnościową – zależy to od zastosowanego miernika. Ponadto to jednostka realizująca zadanie/podzadanie/działanie po dokonanej analizie mierników stwierdza o potrzebie zmiany ich wielkości. (...) wartości mierników w zadaniu 12.5 i podzadaniu 12.5.1 nie są zależne od wydatków.”.

(dowód: akta kontroli str. 2672-2678)

Zgodnie z ust. 64 pkt 1 załącznika nr 49 do *noty budżetowej*, cele i mierniki służą rzetelnemu pomiarowi i obiektywnej ocenie efektywności lub skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym. Miernik określa stopień realizacji celu danej działalności, a jego wartość oznacza poziom efektów z poniesionych nakładów. Zdaniem NIK, przewidywana wartość miernika na koniec danego roku powinna uwzględniać zmiany w planach finansowych. Powyższe wyjaśnienia wskazują również, że mierniki dla zadania 12.5.W i podzadania 12.5.1.W nie były

²² Półroczne Rb-BZ1 – mierniki dla zadania 12.5.W oraz podzadań: 12.5.1.W, 12.5.2.W i 12.5.3.W; roczne Rb-BZ1 – mierniki dla zadania 12.5.W oraz podzadań: 12.5.1.W i 12.5.2.W.

²³ Dz. U. Nr 298, poz. 1766, ze zm.

zależne od wydatków, co w praktyce uniemożliwia ocenę efektów stosownie do poniesionych nakładów.

3. W rocznym Rb-BZ1 dla zadania 12.5.W wartość miernika „Stopień realizacji planów zarządzania ryzykiem powodziowym (PZRP) oraz programu wodno-środowiskowego kraju (PWŚK) (%)” została osiągnięta na planowanym poziomie 5%.

Algorytm wyliczenia ww. miernika określono jako „Liczba zrealizowanych zadań z PZRP i PWŚK/liczba zaplanowanych zadań w PZRP i PWŚK”.

Z ustaleń kontroli NIK przeprowadzanej w jednostce organizacyjnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie – Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Warszawie wynika, że stopień wykonania wartości miernika dla zadania 12.5.W tylko w tej jednostce dotyczył danych pochodzących z realizacji 97 zadań.

(dowód: akta kontroli str. 4159-4177)

Dyrektor DE wyjaśniła, że do obliczeń ww. miernika przyjęto łącznie osiem zadań, z tego cztery z PWŚK i cztery z PZRP, ponadto algorytm jego wyliczenia nie obejmował zadań regionalnych zarządów gospodarki wodnej, a jedynie zadania realizowane przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 2743-2747)

Zdaniem NIK, ustalenie osiągniętej wartości miernika dla zadania 12.5.W z uwzględnieniem zadań wykonanych tylko przez KZGW było działaniem nierzetelnym i uniemożliwia w praktyce ocenę efektów uzyskanych w wyniku poniesionych na to zadanie nakładów.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, wydatki zarówno z budżetu państwa jak i z budżetu środków europejskich zostały poniesione celowo i gospodarnie. Należy jednak podkreślić, że niewłaściwe planowanie wydatków spowodowało przejściowe finansowanie wydatków na składkę do organizacji międzynarodowej z niewłaściwej podziałki klasyfikacji budżetowej. Podejmowane działania nie doprowadziły do zabezpieczenia wystarczających środków w limicie wydatków na zapłatę składki do EUMETSAT, co również spowodowało przejściowe ich poniesienie z naruszeniem *ufp*. Zdaniem NIK, zdefiniowanie w budżecie zadaniowym mierników niezgodnie z wymogami *noty budżetowej* uniemożliwia ocenę efektywności wykorzystanych środków.

3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

3.1. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Zasady sporządzania sprawozdań budżetowych Minister Środowiska określił w *Polityce rachunkowości*. 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:

- 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 2017 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 2017 r. Wszystkie sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym (poza sprawozdaniem Rb-BZ1) i formalno-rachunkowym. 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 sporządzonych przez Ministerstwo Środowiska (dysponent III stopnia) jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2017: Rb-23, Rb-27, Rb-28 i RB-BZ1 oraz sprawozdań finansowych za IV kwartał 2017 r.: Rb-N i Rb-Z. Zgodnie z *Polityką rachunkowości*, bezpośrednio z systemu finansowo-księgowego generowane były sprawozdania Rb-23, Rb-27, Rb-28 (za 2017 r. nie składano sprawozdań Rb-28 Programy i Rb-28 UE). Dane do sprawozdań Rb-N i Rb-Z były przenoszone z ewidencji księgowej do plików programu Excel. Sporządzenie sprawozdania RB-BZ1 wymagało 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 budżetowej* i 4 marca 2010 r. w *sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych*. Do okresów sprawozdawczych roku 2017 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 2017 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. 390-393b, 748-750, 754-779, 1915-1921, 1945-1959, 1998-2002, 2039-2046b, 2778-2785, 3658-3669)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na wykazaniu w łącznym sprawozdaniu Rb-BZ1 dysponenta części wartości miernika dla zadania 12.5.W, ustalonego w sposób nierzetelny, tj. z pominięciem danych z regionalnych zarządów gospodarki wodnej i uwzględnieniem tylko danych dotyczących KZGW.

3.2. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

W MŚ dla dysponenta III stopnia obowiązywała „*Polityka rachunkowości oraz procedury kontroli finansowej Ministerstwa*”, która została zatwierdzona przez Dyrektora Generalnego w dniu 6 lipca 2015 r. ze zmianami²⁴. W dokumencie opisano procedury kontroli finansowej związane z gromadzeniem, rozdysponowaniem środków publicznych i gospodarowaniem mieniem będącym w dyspozycji Ministerstwa Środowiska, stosowane zasady rachunkowości i kontroli dokumentów finansowo-księgowych oraz ich obieg, a także zkładowy plan kont. Obowiązująca w 2017 r. *Polityka rachunkowości* spełniała wymogi określone w art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁵ (uor).

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta III stopnia (urzędu obsługującego Ministra Środowiska) w części 22 – Gospodarka wodna przeprowadzono na próbie 14 dowodów księgowych i ich zapisów w księgach o łącznej wartości 52.689,8 tys. zł, tj. 96,0% ogółu wydatków dysponenta III stopnia, wylosowanych metodą monetarną MUS (pięć zapisów księgowych) na łączną kwotę 52.613,5 tys. zł, która została uzupełniona w sposób celowy²⁶ 13 zapisami o łącznej wartości 76,3 tys. zł.

Stwierdzono nieprawidłowości w trzech dowodach księgowych (21,4% dowodów księgowych objętych badaniem) na łączną kwotę 12.048,8 tys. zł, tj. 22,9% kwoty ogółem skontrolowanych zapisów. Błędy dotyczyły dekretacji i zatwierdzenia operacji w jednym dowodzie księgowym oraz opisu operacji w księgach rachunkowych (dwa dowody księgowe) i jednym dowodzie księgowym dokumentującym przelew środków.

Jeden dowód dotyczący nieprawidłowej dekretacji nie miał wpływu na sprawozdawczość roczną jednostki, miał natomiast wpływ na sprawozdawczość bieżącą w okresie od marca do maja 2017 r.

W *Polityce rachunkowości* obowiązującej u dysponenta III stopnia (Centrali) w sposób wystarczający opisano procedurę zatwierdzania dowodów księgowych i ich opisu w księgach.

(dowód: akta kontroli str. 1363-1364, 1379-1381, 3566-3567, 3569, 3573-3575)

Ustalono
nieprawidłowości

W wyniku szczegółowego badania wydatków dysponenta III stopnia części 22 w działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Część I raty składki do EUMETSAT w kwocie 2.849,0 tys. zł została zakwalifikowana w dniu 15 marca 2017 r. jako wydatek z rozdziału 75001 *Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej*, § 4540 *Składki do organizacji międzynarodowych*, pomimo że ten rodzaj wydatku był zobowiązaniem w rozdziale 75080 *Działalność badawczo-rozwojowa* § 4540.

(dowód: akta kontroli str. 1363-1364, 1379-1381, 1411-1423, 3931-3933)

²⁴ Z dnia: 17 listopada 2015 r., 2 czerwca 2016 r., 29 lipca 2016 r., 5 czerwca 2017 r. i 28 grudnia 2017 r.

²⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 395 ze zm.

²⁶ Największe pozostałe wydatki bieżące.

2. W tytule przelewu z dnia 31 maja 2017 r. na kwotę 9.195,9 tys. zł jak i w ujętym w księgach rachunkowych opisie operacji z dnia 31 maja 2017 r. dotyczących zrefundowania składki EUMETSAT opłaconej wcześniej z części 41 nieprawidłowo wpisano wartość przelewu w walucie: powinno być 2.105.922,85 EUR, a jest 2 105 22,85 EUR.

(dowód: akta kontroli str. 1363-1364, 1379-1381, 3931-3933)

3. W opisie operacji na kwotę 3,9 tys. zł (konto 22.750.75001.4300) wskazano rodzaj dowodu księgowego „faktura” podczas gdy dowodem księgowym była „nota księgowa”. Zgadzał się natomiast numer dowodu księgowego.

Główna Księgowa Ministerstwa wyjaśniła, że przyczyną tych zapisów jest omyłka pisarska.

Zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 *uor* zapisy w księgach rachunkowych powinny zawierać m.in. określenie rodzaju i numer identyfikacyjny dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu oraz jego datę, jeżeli różni się ona od daty dokonania operacji, a zapisów dotyczących operacji wyrażonych w walutach obcych dokonuje się w sposób umożliwiający ustalenie kwoty operacji w walucie polskiej i obcej.

(dowód: akta kontroli str. 1392-1402, 3931-3944)

Ocena cząstkowa

Zdaniem NIK, powyższe nieprawidłowości wskazują, że ustalone mechanizmy kontroli w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych nie były w pełni skuteczne. Ponieważ stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych i w zakresie operacji finansowych Najwyższa Izba Kontroli opiniuje je pozytywnie. Natomiast dane w zakresie wartości miernika dla zadania 12.5W zostały ustalone w sposób nierzetelny.

4. Działania podejmowane przez Ministra Środowiska – dysponenta części budżetowej w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu faktycznego

W 2017 r. Minister Środowiska wykonywał obowiązek nadzoru i kontroli wynikający z art. 175 ust. 2 *ufp*, m.in. poprzez przeprowadzenie kontroli w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Gliwicach zakresie wybranych aspektów realizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych, terminowości i skuteczności działań w zakresie egzekwowania zaległości oraz Biurze Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w Dorzeczu Odry i Wisły we Wrocławiu w zakresie funkcjonowania jednostki z zakresu organizacji oraz gospodarki finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 2804-2805)

Zadania audytowe obejmowały m.in. nadzór nad realizacją zadań w zakresie zapobiegania ryzyku klęsk żywiołowych. Zalecono m.in. wzmocnienie nadzoru nad Prezesem Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej w kwestii poszukiwania rozwiązań mających na celu zapewnienie środków na dokończenie budowy stopnia Malczyce oraz finansowania wynagrodzeń w ramach projektu ISOK.

(dowód: akta kontroli str. 2068-2083)

Plan działalności Ministra Środowiska na rok 2017 w ramach części budżetowej 22 obejmował cel zadania 12.5.W *Ochrona wód i gospodarowanie zasobami wodnymi* – „Zapewnienie zrównoważonego gospodarowania wodami” wraz z przypisanym mu miernikiem i był zbieżny w tym zakresie z budżetem zadaniowym.

(dowód: akta kontroli str. 769-771, 2574-2575)

Monitoring osiągnięcia planowanych wartości mierników odbywał się w okresie półrocznym w oparciu o sprawozdania Rb-BZ1.

(dowód: akta kontroli str. 125-127, 769-771, 2786-2787)

Dokonane zostały kwartalne analizy podsumowujące realizację budżetu resortu w zakresie obejmującym wykonanie dochodów i wydatków. Sporządzono *Analizę efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów za okres od początku roku do dnia 30.06.2017 roku.*

(dowód: akta kontroli str. 2622-2663)

Ocena częściowa

W ocenie NIK, jakkolwiek dysponent części budżetu państwa 22 – Gospodarka wodna podejmował działania w zakresie nadzoru i kontroli, to nie były one skuteczne. Ocenę tę potwierdzają opisane w niniejszym wystąpieniu nieprawidłowości. Wystąpienie tych nieprawidłowości oznacza także, że ustalone mechanizmy kontroli nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości. Niemożliwe jest także dokonanie – na podstawie sprawozdania Rb-BZ1 – wiarygodnej oceny efektywności wykorzystanych środków, ponieważ niezgodnie z wymogami *noty budżetowej* zostały zdefiniowane mierniki.

VI. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie ustawy o NIK, wnosi o:

- 1) rzetelne i zgodne z obowiązującą klasyfikacją budżetową planowanie wydatków;
- 2) wyeliminowanie przypadków wydatkowania środków na cele i w wysokościach niewynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań;
- 3) ustalenie mierników posiadających cechy określone w nocie budżetowej, w tym umożliwiających pomiar efektów stosownie do poniesionych nakładów;
- 4) dokonywanie zmian wartości mierników w ślad za zmianami w planie finansowym.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 17.04.2018 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

Tekst jednolity*

KSI.410.001.01.2018
P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

* Uwzględniono zmiany wprowadzone Uchwałą Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 23 maja 2018 r. oraz sprostowano, w trybie art. 35c ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, oczywistą omyłkę pisarską w wystąpieniu pokontrolnym.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 41 – Środowisko
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Środowiska (zwane dalej „MŚ” lub „Ministerstwem”) ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Henryk Kowalczyk, Minister Środowiska od 9 stycznia 2018 r. Jan Szyszko, Minister Środowiska od 16 listopada 2015 r. do 9 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 711)
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Środowiska
<i>Kontrolerzy</i>	1. Dorota Winośławska-Mrówka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/4/2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Monika Skrzypiec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/6/2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Dariusz Łyszkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/8/2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6) 4. Damian Pazio, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/7/2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 7-8) 5. Bartosz Bernacki, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/9/2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 9-10)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2017, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 41 – Środowisko w związku z wykonywaniem budżetu państwa i planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu państwa. Ocenie podlegały w szczególności:

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

- działania związane z pobieraniem i egzekucją dochodów budżetowych,
- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich,
- rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 *ustawy o finansach publicznych*² (dalej *ufp*), w tym:
 - c) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
 - d) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 41 – Środowisko.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne w zakresie:

- analizy realizacji dochodów, w tym prawidłowość i terminowość ustalenia wybranych należności oraz windykacji zaległości,
- analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- dokonywanych w trakcie roku budżetowego zmian w limicie wydatków, w tym wynikających z podziału rezerw celowych,
- prawidłowości dokonanych blokad,
- przestrzegania ustalonych limitów wydatków,
- badania wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- badania udzielania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- analizy stanu zobowiązań,
- prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- adekwatności i efektywności systemu kontroli zarządczej.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V – Wyniki kontroli.

III. Charakterystyka kontrolowanej części

W 2017 r. Minister Środowiska kierował działami administracji rządowej: Środowisko i Gospodarka wodna oraz był dysponentem budżetu państwa w częściach 22 – Gospodarka wodna i 41 – Środowisko. Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie *przekształcenia Ministerstwa Środowiska*³ z dniem 9 stycznia 2018 r. wyłączono z Ministerstwa Środowiska, komórki organizacyjne obsługujące sprawy działu gospodarka wodna oraz pracowników obsługujących sprawy tego działu.

W części 41 – Środowisko funkcjonował jeden dysponent II stopnia (Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska) i 31 państwowych jednostek budżetowych, których kierownicy byli dysponentami III stopnia: Ministerstwo Środowiska (jako urząd obsługujący Ministra Środowiska), Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska,

² Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 104.

16 regionalnych dyrekcji ochrony środowiska, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, Biuro Nasiennictwa Leśnego i 11 szkół leśnych.

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

Zrealizowane w 2017 r. w części 41 – Środowisko dochody wyniosły 2.694.027,9 tys. zł, w tym 2.436.951,1 tys. zł stanowiły dochody zrealizowane w Ministerstwie Środowiska (dysponent III stopnia).

W 2017 r. w części 41 zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 551.391,3 tys. zł, w tym 114.535,3 tys. zł stanowiły wydatki Ministerstwa Środowiska (dysponent III stopnia).

Z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 779.886,8 tys. zł, w tym 6.096,3 tys. zł stanowiły wydatki Ministerstwa Środowiska (dysponent III stopnia).

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że wykonanie budżetu państwa w części 41 – Środowisko w 2017 r. było zgodne z przyjętymi w ustawie budżetowej na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r.⁴ (zwanej dalej „ustawą budżetową”) założeniami w zakresie dochodów. Uzyskane w 2017 r. dochody były o 125,0% wyższe od dochodów w roku 2016. Spowodowane to było uzyskaniem z aukcyjnej sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych dochodów 3,5 raza większych od planowanych. Odchylenia od prognozowanych kwot dochodów wynikały ze zdarzeń, na które dysponent nie miał wpływu. W Ministerstwie Środowiska nie podejmowano skutecznych działań zapobiegających powstawaniu zaległości w dochodach należnych budżetowi państwa, w szczególności tych z tytułu umów o korzystanie z informacji geologicznej za wynagrodzeniem.

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 obowiązujących terminach⁵. Natomiast w sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (RB-BZ1) nieprawidłowo wykazano osiągnięte wartości mierników.

W 2017 r. ze środków rezerwy celowej poz. 59 *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* finansowane były wydatki na opłacenie trzech składek do organizacji międzynarodowych w łącznej wysokości 26.838,8 tys. zł. Wydatki te nie były zgodne z celem utworzenia powyższej 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.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 108, 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).

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

- sfinansowaniu w ramach limitu wydatków części 41 – Środowisko składki do organizacji międzynarodowej w kwocie 9.195,9 tys. zł, która powinna zostać sfinansowana ze środków ujętych w budżecie cz. 22 – Gospodarka wodna;
- niewłaściwym zaplanowaniu i przygotowaniu w Ministerstwie Środowiska realizacji projektów finansowanych z budżetu środków europejskich;
- ustaleniu mierników stopnia osiągnięcia celu realizowanych zadań, nieposiadających cech określonych przepisami prawa, w tym mierników uniemożliwiających pomiar efektów stosownie do poniesionych nakładów.

Zdaniem NIK, zdefiniowanie w budżecie zadaniowym mierników niezgodnie z wymogami noty budżetowej uniemożliwia ocenę efektywności wykorzystanych środków. Oznacza to, że mierniki nie są adekwatne i wystarczające do określenia stopnia osiągnięcia założonych celów.

W ocenie NIK, opisane w niniejszym wystąpieniu nieprawidłowości wskazują, że ustalony przez dysponenta części system kontroli zarządczej nie był adekwatny i efektywny, a mechanizmy kontroli nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

1.1. Dochody budżetowe – dysponent części budżetowej

Opis stanu
faktycznego

W Ministerstwie Środowiska w części 41 – Środowisko prognozowana do uzyskania w 2017 r. kwota dochodów została określona w *ustawie budżetowej* na 2.404.586,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły łącznie 2.694.027,9 tys. zł, co stanowiło 112,0% kwoty planowanej. W porównaniu do 2016 r. były one wyższe o 1.496.575,3 tys. zł, tj. o 125,0%.

(dowód: akta kontroli str. 38-41, 781-785, 2177a, 2180-2185)

Główną pozycję dochodów stanowiły wpływy ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, wynoszące 2.124.042,5 tys. zł. Były one o 17,9% wyższe od planowanych (1.801.880,0 tys. zł) i ponad trzyipółkrotnie wyższe od dochodów wykonanych w 2016 r. Przyczyną takiego stanu była sprzedaż na aukcjach większej liczby polskich uprawnień do emisji.

(dowód: akta kontroli str. 4068-4071)

Na koniec 2017 r., w części 41 – Środowisko, stan należności pozostałych do zapłaty wyniósł 5.755,3 tys. zł, w tym zaległości netto 3.485,9 tys. zł⁶. W porównaniu do stanu na koniec 2016 r. kwota należności pozostałych do zapłaty była wyższa o 136,0 tys. zł (tj. o 2,4%), a kwota zaległości netto – niższa o 2.010,8 tys. zł (tj. o 36,6%). Niższy stan zaległości netto spowodowany był głównie zmniejszeniem o 80,8% zaległości z tytułu umów o ustanowienie użytkowania górniczego, m.in. w wyniku wpłaty przez kontrahenta kwoty 204,3 tys. zł (stanowiącej należność główną wraz z odsetkami) oraz wykonania przez innego dłużnika sądowego nakazu zapłaty należności wraz z odsetkami w łącznej kwocie 174,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2186-2190, 3113-3120)

⁶ Według łącznego sprawozdania Rb-27.

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. 2622-2655)

Sprawowanie nadzoru przez Ministra Środowiska nad prawidłowością naliczania i odprowadzania dochodów budżetowych przez jednostki podległe i nadzorowane było w 2017 r. przedmiotem audytu wewnętrznego przeprowadzonego w MŚ. Stosownie do zaleceń audytu, w lutym 2018 r. wystąpiono do podległych jednostek o przekazanie informacji, czy zostały w nich opracowane i wdrożone procedury wewnętrzne w obszarze naliczania i odprowadzania dochodów, w tym postępowania z dochodami zaległymi. Ustalono, że w przypadku, gdy analiza otrzymanych odpowiedzi wykaże brak takich procedur, planowane jest opracowanie w Departamencie Ekonomicznym MŚ (DE) wytycznych niezbędnych do ustalenia lub zaktualizowania wskazanych wyżej procedur w I półroczu 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 2162-2175)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.2. Dochody budżetowe – dysponent III stopnia

Plan dochodów w części 41 – Środowisko ustalono na kwotę 2.091.752,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 2.436.951,1 tys. zł, co stanowiło 116,5% planu. W porównaniu do 2016 r. uzyskane w 2017 r. dochody były o 185,8% wyższe.

Głównym źródłem dochodów były wpływy ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. Stanowiły one 87,2% kwoty dochodów pozyskanych przez dysponenta III stopnia. Dwie kolejne co do wielkości pozycje dochodów, tj. wpływy z wpłat stanowiących równowartość 2% przychodów uzyskiwanych ze sprzedaży drewna przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (PGL LP)⁷ oraz wpływy z tytułu wynagrodzenia z umów o ustanowienie użytkowania górniczego, stanowiły odpowiednio 6,5% oraz 4,8% dochodów dysponenta III stopnia.

(dowód: akta kontroli str. 2176-2177, 4068-4153)

Szczegółowym badaniem objęto 25 dowodów księgowych i odpowiadających im zapisów księgowych dokumentujących uzyskane dochody budżetowe na łączną kwotę 2.226.347,4 tys. zł, tj. 91,4% ogółu dochodów. Zbadane dochody stanowiły wpływy z następujących tytułów:

- aukcyjnej sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w łącznej kwocie 2.123.868,1 tys. zł, uzyskanej w wyniku 20 aukcji, które odbyły się w 2017 r.,
- dwóch kwartalnych wpłat dokonanych przez Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych na podstawie art. 58a ustawy o lasach w łącznej kwocie 66.789,2 tys. zł,

⁷ Art. 58a ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2017 r. poz. 788, ze zm.), dalej: „ustawa o lasach”.

- wynagrodzenia z tytułu trzech umów o ustanowienie użytkowania górniczego w celu wydobywania kopalin lub poszukiwania i rozpoznawania złóż w łącznej kwocie 18.902,9 tys. zł,
- wynagrodzenia z tytułu umowy o korzystanie z informacji geologicznej w kwocie 16.787,2 tys. zł.

Doboru próby dowodów/zapisów księgowych dotyczących dochodów dokonano z zastosowaniem metody PPS⁸ (z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wielkości), po uprzednim wyłączeniu zapisów księgowych dotyczących transakcji o małej wartości (poniżej 500 zł).

Wpłaty wynagrodzeń z tytułu użytkowania górniczego dokonywane były w terminach i w wysokości zgodnej z warunkami umów. Należność za korzystanie z informacji geologicznej została uregulowana w wysokości wynikającej z umowy, wraz z odsetkami za 12 dni opóźnienia. Środki pozyskane w wyniku aukcyjnej sprzedaży uprawnień wpływały na rachunek MŚ każdorazowo w dniu następującym po dacie aukcji. Przeliczenie dochodów z euro na złote następowało według kursu kupna euro Narodowego Banku Polskiego obowiązującego w dniu dokonania przelewu. Sprzedaż aukcji odbywała się zgodnie z umową na sprzedaż uprawnień do emisji⁹ oraz kalendarzami aukcji polskich uprawnień na 2017 r. Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych (DGLP) dokonywała wpłat na rachunek MŚ w terminach i wysokości wynikających z przepisów *ustawy o lasach*¹⁰.

W wystąpieniu pokontrolnym z kontroli *Wykonania budżetu państwa w 2016 roku w Ministerstwie Środowiska*, NIK zgłosiła uwagę dotyczącą nieweryfikowania w MŚ prawidłowości kwartalnych wpłat dokonywanych w 2016 r. przez DGLP na podstawie art. 58a *ustawy o lasach* oraz nieustanowienia mechanizmów kontroli pozwalających na bieżąco eliminować ryzyko wpływu do budżetu nieprawidłowo naliczonych kwot. Dyrektor Generalny PGL LP został zobowiązany do przekazywania do MŚ kwartalnych informacji o sprzedaży drewna przez PGL LP i wysokości wpłat do budżetu. Informacje takie za 2017 r. PGL LP przekazało do MŚ zgodnie z otrzymanymi zaleceniami. Ponadto, ze względu na brak w MŚ w trakcie kontroli NIK w 2017 r. dokumentów pozwalających na zweryfikowanie poprawności naliczenia wpłat za 2016 r., w ramach niniejszej kontroli dokonano takiej weryfikacji. Badanie w tym zakresie nie wykazało nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 3366-3568, 4028-4030, 4068-4153)

W części 41 – Środowisko należności pozostałe do zapłaty według stanu na 31 grudnia 2017 r. wyniosły ogółem 4.512,3 tys. zł, w tym zaległości netto – 2.322,2 tys. zł. W porównaniu do 2016 r. należności pozostałe do zapłaty były wyższe o 177,7 tys. zł (tj. o 4,1%), a zaległości netto niższe o 1.930,3 tys. zł (tj. o 45,4%). Najwyższe należności pozostałe do zapłaty i zaległości netto (odpowiednio w kwocie 2.866,6 tys. zł oraz 686,5 tys. zł) dotyczyły wpływów z tytułu umów o korzystanie z informacji geologicznej.

Zaległości netto, obejmujące należności główne wraz z odsetkami i kosztami sądowymi z tytułu umów o korzystanie za wynagrodzeniem z informacji geologicznej, wyniosły 1.312,9 tys. zł, natomiast analogiczne zaległości z tytułu umów o ustanowienie użytkowania górniczego – 589,9 tys. zł (łącznie

⁸ Zastosowana metodyka była analogiczna jak dla metody statystycznej. Parametry nie były dobierane statystycznie, a arbitralnie.

⁹ Zawartą w dniu 20 lutego 2017 r. przez Ministra Środowiska ze wspólną platformą aukcyjną giełdy EEX.

¹⁰ Począwszy od dnia 1 stycznia 2016 r. DGLP na podstawie art. 58a *ustawy o lasach* była zobowiązana do dokonywania wpłat do budżetu państwa za każdy kwartał kalendarzowy, w terminie do trzydziestego dnia miesiąca następującego po tym kwartale, w wysokości stanowiącej równowartość 2% przychodów uzyskanych przez Lasy Państwowe ze sprzedaży drewna.

1.902,7 tys. zł). Wprawdzie zaległości wynikające z obu rodzajów umów łącznie zmniejszyły się w porównaniu do 2016 r. o 51,8% (z kwoty 3.948,7 tys. zł), jednak nadal stanowiły one największą grupę wierzytelności Ministerstwa – dysponenta III stopnia w części 41 – Środowisko, tj. 81,9% zaległości netto ogółem.

(dowód: akta kontroli str. 2178-2179, 3345-3349a)

Ustalanie i dochodzenie należności Skarbu Państwa było w 2017 r. przedmiotem audytu¹¹ w MŚ, w wyniku którego stwierdzono m. in., że:

- obowiązujące przepisy nie nakładały obowiązku sprawdzania, przez instytucje udostępniające informację geologiczną, wniesienia przez korzystającego z tej informacji opłaty wynikającej z umowy (tj. 10% wynagrodzenia umownego);
- w umowach o korzystanie za wynagrodzeniem z informacji geologicznej, opracowanych w Departamencie Geologii i Koncesji Geologicznych (dalej: „DGK”), nie wprowadzono obowiązku ustanowienia zabezpieczenia zapłaty (gwarancja bankowa, ubezpieczenie spłaty należności.), pomimo iż taki obowiązek przewidziano w § 8 ust. 3 i 4 wzoru umowy dotyczącej złoża kopaliny. Ustalenia audytu w tym obszarze wskazały na niezgodność treści zawartych umów z obowiązującym wzorem umowy;
- od dnia 26 marca 2016 r. przestały obowiązywać przyjęte przez Kierownictwo MŚ zasady stosowania ulg w spłacie należności wynikających z umów o korzystanie z informacji geologicznej¹², co powodowało opóźnienia w rozpatrywaniu wniosków o zastosowanie takich ulg, składanych przez korzystających;
- dwie decyzje administracyjne, wydane we wrześniu 2016 r. przez Dyrektora Departamentu Ochrony Powietrza i Klimatu (DPK), dotyczące zwrotu równowartości wydanych uprawnień do emisji nie zostały przekazane do Biura Finansowego (dalej: „BF”) celem ujęcia należności w księgach rachunkowych i w związku z tym nie ujęto ich w sprawozdaniach Rb-N za IV kwartał 2016 r.;
- w związku z przekroczeniem przez pracownika miesięcznego limitu połączeń ze służbowego telefonu komórkowego w lipcu 2015 r. o kwotę 15,9 tys. zł, Dyrektor Generalna Ministerstwa Środowiska wyraziła zgodę na jednorazowe zwiększenie limitu kosztów w wysokości 50% kwoty przekroczenia. Audytorzy zakwestionowali zasadność decyzji dotyczącej zwiększenia limitu, uznając ją za niezgodną z obowiązującymi regulacjami wewnętrznymi¹³ w Ministerstwie Środowiska i mogącą świadczyć o działaniu niegospodarnym. Pracownik nie udokumentował bowiem służbowego charakteru przekroczenia. Audytorzy zalecili, aby w przypadku wystąpienia podobnych wniosków postępować zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi;
- w zakresie zaległości w opłatach z tytułu najmu lokali mieszkalnych audyt wykazał, że informacje o stanie zadłużenia (tożsame z wezwaniem do zapłaty ze względu na jej treść) były przekazywane najemcom przez pracowników Biura Dyrektora Generalnego (dalej: „BDG”) w cyklu kwartalnym. Audytorzy stwierdzili, że przyjęte rozwiązanie było niezgodne z *Polityką rachunkowości*,

¹¹ Pełny tytuł zadania audytowego, przeprowadzonego w dniach od 28 kwietnia do 21 lipca 2017 r. na zlecenie Ministerstwa Finansów, brzmiał: *Ustalanie i dochodzenie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym oraz niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym*.

¹² Zasady postępowania przy rozpoznawaniu wniosków o umorzenie, odroczenie terminu zapłaty lub rozłożenie na raty należności Skarbu Państwa wynikających z zawartych umów o korzystanie z informacji geologicznej, zaakceptowane przez Głównego Geologa Kraju w dniu 8 marca 2013 r.

¹³ Zarządzenie Nr 13 Dyrektora Generalnego MŚ z dnia 10 września 2010 r. w sprawie regulaminu przydzielania i korzystania ze służbowych telefonów komórkowych oraz modemów do mobilnego dostępu do Internetu.

nakazującą wysłanie wezwania do zapłaty najpóźniej do 30 dnia od dnia, w którym upłynął termin płatności. Praktyka taka skutkowała opóźnieniami w rozpoczęciu dochodzenia należności wynikających z umów najmu.

W wyniku audytu w Ministerstwie podjęto m.in. następujące działania:

- w odniesieniu do obowiązku potwierdzenia wniesienia opłaty wynikającej z umowy udostępnienia informacji geologicznej, Minister Środowiska wydał w dniu 30 października 2017 r. rozporządzenie w sprawie *gromadzenia i udostępniania informacji geologicznej*¹⁴, wprowadzając w ten sposób obowiązek dołączenia do wniosku o pełne udostępnienie informacji geologicznej m.in. dowodu wniesienia opłaty;
- Zastępca DGK z upoważnienia Ministra Środowiska zatwierdził w dniu 13 października 2017 r. *Zasady postępowania przy umorzeniu, odroczeniu terminu zapłaty lub rozłożeniu na raty spłaty należności Skarbu Państwa oraz odstępowania od naliczania kar wynikających z zawartych umów o korzystanie z informacji geologicznej za wynagrodzeniem*;
- w maju 2017 r. po przekazaniu dwóch decyzji administracyjnych do BF, wszczęto windykację kwot niewpłaconych przez podmioty objęte decyzjami. Zgodnie z zaleceniami audytu, w dniu 1 września 2017 r. Dyrektor BF skierowała do dyrektorów komórek organizacyjnych MŚ pismo przypominające m.in. o konieczności przestrzegania wymogów *Polityki rachunkowości oraz procedur kontroli finansowej Ministerstwa Środowiska* z dnia 6 lipca 2015 r. ze zmianami¹⁵ (dalej: „*Polityka rachunkowości*”), w tym m.in. o obowiązku niezwłocznego przekazywania do BF wszystkich dokumentów dotyczących należności z tytułu dochodów budżetowych;
- w BDG dostosowano terminy przekazywania wezwań do zapłaty najemcom do wymogów *Polityki rachunkowości*.

(dowód: akta kontroli str. 2084-2144)

Szczegółowym badaniem objęto 20 pozycji zaległych należności dotyczących 11 dłużników, na łączną kwotę 1.475,0 tys. zł (stanowiącą 63,5% zaległości netto u dysponenta III stopnia) pod kątem działań podejmowanych w MŚ w celu ich odzyskania. Doboru próby dokonano w sposób celowy, kierując się kwotami zaległości i ustaleniami audytu wewnętrznego. Zbadane zaległości dotyczyły należności z lat 2009–2017 i wynikały m.in. z: umów o korzystanie za wynagrodzeniem z informacji geologicznej (10 pozycji zaległości od czterech kontrahentów), umów o ustanowienie użytkowania górniczego (pięć pozycji zaległości od dwóch podmiotów), jednej decyzji administracyjnej dotyczącej zwrotu równowartości uprawnień do emisji (dwie pozycje zaległości), umowy w sprawie użyczenia służbowego telefonu komórkowego oraz umowy najmu lokalu mieszkalnego (po jednej pozycji zaległości).

W wyniku negocjacji podjętych w BDG, jeden dłużnik (najemca lokalu mieszkalnego) dobrowolnie uregulował wszystkie należności czynszowe wraz z odsetkami. Przeciw ośmiu dłużnikom skierowano sprawy na drogę sądową. W pięciu sprawach uzyskano prawomocne wyroki uwzględniające powództwo, jednak w żadnej z nich postępowanie egzekucyjne nie zakończyło się odzyskaniem zasądzonych kwot. W takich sytuacjach w Departamencie Prawnym (DP) analizowano możliwość dochodzenia należności od osób trzecich, co w przypadku jednej dłużnej spółki doprowadziło do wniesienia dwóch pozwów w sprawach dotyczących użytkowania górniczego przeciwko członkowi Zarządu. W przypadku innego dłużnika (w sprawie

¹⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2075.

¹⁵ Z dnia: 17 listopada 2015 r., 2 czerwca 2016 r., 29 lipca 2016 r., 5 czerwca 2017 r. i 28 grudnia 2017 r.

zaległości wynikających z decyzji administracyjnej), w BF wszczęto postępowanie na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o *postępowaniu egzekucyjnym w administracji*¹⁶. Również w tej sprawie egzekucja okazała się bezskuteczna. Przyczyną nieskuteczności postępowań egzekucyjnych był w większości przypadków brak majątku dłużników, z którego można byłoby prowadzić egzekucję.

W 2017 r. w MŚ nie wystąpiły należności, które uległy przedawnieniu. Łączna kwota umorzeń należności w 2017 r., obejmująca należności główne wraz z odsetkami, wyniosła 16,4 tys. zł. Wszystkie umorzenia dotyczyły kar naliczonych na podstawie umów o korzystanie za wynagrodzeniem z informacji geologicznej. Szczegółowym badaniem objęto dwa postępowania o umorzenie należności zakończone zawarciem przez MŚ porozumienia z dłużnikami, na łączną kwotę 8,8 tys. zł. Zbadane postępowania przeprowadzono zgodnie z obowiązującymi w MŚ procedurami.

(dowód: akta kontroli str. 3132-3454, 3380-3584, 3820-3867, 4067)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W dniu 24 lipca 2015 r. Główny Geolog Kraju, działając z upoważnienia Ministra Środowiska reprezentującego Skarb Państwa, zawarł z [...]*) umowę Nr 1119/IG/2015 o korzystanie za wynagrodzeniem z informacji geologicznej dotyczącej złoża kruszywa naturalnego *Zatoka Koszalińska*. Członkami Zarządu tej spółki były te same osoby, które były wspólnikami i osobami zarządzającymi w spółce [...]*) Spółka ta od 2010 r. zalegała Ministerstwu Środowiska z należnościami z tytułu umowy zawartej 9 grudnia 2002 r. (na koniec 2017 r. zaległości te, wraz z odsetkami i kosztami sądowymi wyniosły 288,3 tys. zł), zaś egzekucja wierzytelności, pomimo uzyskania przez Ministerstwo prawomocnego wyroku, okazała się w znacznej części nieskuteczna z powodu braku majątku dłużnika.

(dowód: akta kontroli str. 1681, 3243-3251, 3258-3264, 3820, 4063)

Zastępca Dyrektora DGK, która parafowała w 2015 r. umowę, wyjaśniła m.in., że „z żadnego przepisu ustawy - *Prawo geologiczne i górnicze regulującego odpłatne korzystanie z informacji geologicznej*, nie wynika, aby Minister Środowiska reprezentujący Skarb Państwa, będący w posiadaniu informacji geologicznej, do której przysługują mu prawa - mógł odmówić zawarcia umowy podmiotowi wnioskującemu o odpłatne korzystanie z informacji geologicznej – z jakiegokolwiek przyczyny.

Opisane stanowisko znalazło także potwierdzenie w orzecznictwie - wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 7 grudnia 2016 r. VI ACa 1367/15, w którym Sąd zarzucił Ministrowi Środowiska (reprezentującemu Skarb Państwa w innej sprawie o korzystanie z informacji geologicznej) m.in. iż „fakt, że rozporządzenie prawem do informacji geologicznej za wynagrodzeniem następuje w drodze umowy cywilnoprawnej nie oznacza, że na Skarbie Państwa nie ciąży obowiązek zawarcia takiej umowy (...)”.

Wniosek o udostępnienie informacji za wynagrodzeniem zgodnie z § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie korzystania z informacji za wynagrodzeniem (...) może zostać pozostawiony bez rozpoznania jedynie w przypadku uchybień formalnych i merytorycznych (w stosunku do wzoru wniosku), których wnioskodawca nie uzupełnił we wskazanym terminie. W przypadku wniosku [...]*) sytuacja taka nie miała miejsca. Ponadto, zgodnie z § 3 ust. 4 wymienionego rozporządzenia

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1201, ze zm.

wystąpiono do organu koncesyjnego o zaopiniowanie wniosku o udostępnienie informacji, przy czym organ ten zastrzeżeń nie zgłosił.

Poza tym Zastępca Dyrektora DGK wyjaśniła, że fakt uzyskania przez [...]¹⁷ koncesji na wydobywanie kopaliny oznaczał, że spółka „wykazała się przed organem koncesyjnym¹⁷ odpowiednimi środkami finansowymi na prowadzenie działalności koncesyjnej, czyli wydobywanie kopaliny ze złoża, w tym na opłaty z tytułu ustanowienia użytkowania górniczego. Fakt ten może przemawiać za tym, iż na etapie zawierania umowy o korzystanie z informacji geologicznej za wynagrodzeniem - nie można było domniemywać, że spółka się z niej nie wywiąże pod kątem finansowym, a tym bardziej, że jak się okazało znacznie później, nie posiada majątku, z którego można prowadzić skuteczną egzekucję. W tym miejscu należy także podkreślić fakt, że z prawnego punktu widzenia [...]¹⁷ to zupełnie inny podmiot niż wspomniany [...]¹⁷).

(dowód: akta kontroli str. 2061, 3631-3635)

W notatce służbowej radcy prawnego w DP z dnia 1 września 2016 r. nt. wzorów umów użytkowania górniczego oraz wzorów umów o korzystanie z informacji geologicznej (dalej: „notatka DP z dnia 1 września 2016 r.”), skierowanej przez Dyrektora DP do Głównego Geologa Kraju, zawarto m.in. następujące uwagi i wnioski:

- (...) Przy okazji dochodzenia należności od kilku spółek będących stronami umów o korzystanie z informacji geologicznej, po uzyskaniu z Krajowego Rejestru Sądowego pełnych odpisów spółek, okazało się, że przedsiębiorcy są ze sobą powiązani osobowo lub majątkowo. Przedsiębiorcy ci mieli podpisane kilka oddzielnych umów, przy czym nie regulowali należności z żadnej z nich(...). Firmy takie mimo narastających długów nie są likwidowane ani nie jest ogłaszana ich upadłość. Wszystko to może rodzić wątpliwości czy rzeczywistym zamiarem zawierania umów i uzyskiwania koncesji nie jest prowadzenie działalności gospodarczej opartej na przepisach Prawa geologicznego i górniczego a jakieś inne korzyści wynikające z przyznanych im w koncesjach i umowach praw.
- Zdarzają się przypadki zawierania kolejnych umów z podmiotami, które już wcześniej zalegały z płatnościami (umowy o korzystanie z informacji geologicznej ze [...]¹⁷).

Zważywszy na ww. sytuacje, zasadne byłoby weryfikowanie powiązań między przedsiębiorcami, analiza sytuacji finansowej firm oraz wprowadzenie mechanizmów, które umożliwiałyby odmowę podpisania kolejnej umowy z przedsiębiorcą, który nie uregulował wcześniejszych należności względem Ministra Środowiska bądź też długotrwale i uporczywie zalegał z tymi należnościami. Przykładowo uzasadnione byłoby pobieranie i analizowanie pełnych odpisów KRS spółek po to, aby zweryfikować czy nie dochodzi do sytuacji ukrywania powiązań osobowych i kapitałowych między przedsiębiorcami. W takim przypadku na pewno zasadne byłoby żądanie od przedsiębiorcy ustanowienia odpowiednich zabezpieczeń.”

(dowód: akta kontroli str. 2123, 3243-3251, 3258-3264, 3643-3649)

Do dnia zakończenia kontroli (tj. 30 marca 2018 r.) na pytanie kontrolera w kwestii wykorzystania uwag i wniosków zawartych w notatce DP - złożone pismem z dnia 28 marca 2018 r. - Sekretarz Stanu w MŚ Główny Geolog Kraju nie udzielił wyjaśnień.

¹⁷ To jest Ministrem Środowiska – przypis kontrolera.

Wyjaśnienia, które w swej treści powielają wyjaśnienia udzielone wcześniej przez byłą zastępcę Dyrektora DGK, złożył jedynie Dyrektor DGK. Pomimo zwrócenia w stanowisku DP z dnia 1 września 2016 r. uwagi na celowość podjęcia działań zmierzających do wprowadzenia mechanizmów zwiększających zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa w umowach o korzystanie z informacji geologicznej, w Ministerstwie Środowiska nie wypracowano skutecznych rozwiązań w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 2060, 4154-4155, 4178-4181)

2. Umowa Nr 1119/IG/2015 nie została rozwiązana, pomimo że [...]*) zalegała z zapłatą rat wynagrodzenia.

Postanowienia umowy pozwalały na jej rozwiązanie ze skutkiem natychmiastowym, m.in. w przypadku, jeżeli korzystający opóźnił się o ponad 60 dni z zapłatą chociażby części wynagrodzenia i po uprzednim pisemnym wezwaniu korzystającego do zapłaty. Spółka zalegała z zapłatą wynagrodzenia od grudnia 2015 r. (raty za lata 2015 – 2016) i nie uregulowała zadłużenia, pomimo otrzymania wezwań do zapłaty tych rat wraz z odsetkami (odpowiednio w dniu 18 stycznia 2016 r. oraz 20 stycznia 2017 r.). Stan zaległości, obejmujących należności główne wraz z odsetkami i kosztami sądowymi, wyniósł na koniec 2017 r. 164,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3258-3264, 3822-3845)

Dyrektor DGK wyjaśnił, że w przypadku ww. umowy „*Departament Geologii i Koncesji Geologicznych (DGK) nie wnioskował do Ministra Środowiska o jej rozwiązanie w trybie określonym w § 11 ust. 1 tejże umowy.*

Umowy o korzystanie za wynagrodzeniem z informacji geologicznej w swoich zapisach zawierają możliwość ich rozwiązania z powodu naruszeń korzystającego z informacji geologicznej, ale opcja ta jest traktowana jako wyjście ostateczne. Rozwiązanie umowy nr 1119/IG/2015 skutkowałoby utratą prawa do informacji geologicznej, ale zgodnie z obowiązującymi przepisami nie powodowałoby to automatycznej utraty koncesji nr 3/2015, co mogłoby mieć dodatkową funkcję dyscyplinującą względem spółki.

W przypadku utraty prawa do informacji geologicznej, [...]) mogłaby dalej prowadzić swoją działalność na podstawie koncesji nr 3/2015 i nie musiałaby uregulować tego prawa do momentu podjęcia próby zmiany posiadanej koncesji, np. w zakresie zmiany obszaru górniczego bądź terminu obowiązywania, co przy terminie obowiązywania koncesji na 25 lat i dość szerokim ustanowionym obszarze górniczym wydaje się być bardzo mało prawdopodobne.(...) Jednocześnie po wypowiedzaniu umów należne Skarbowi Państwa należności (w tym rozłożone na raty) wynikające z umów o korzystanie z informacji geologicznej byłyby nadal wymagalne, natomiast pozycja Skarbu Państwa mogłaby ulec osłabieniu w związku z utratą przymiotu strony umowy.”*

(dowód: akta kontroli str. 3350-3352, 3608-3619)

W notatce DP z dnia 1 września 2016 r. zwrócono uwagę na niestosowanie sankcji za niewykonanie umów o ustanowienie użytkowania górniczego i umów o korzystanie z informacji geologicznej za wynagrodzeniem: „*W obu wzorach umów znajdują się klauzule umożliwiające ich wypowiedzenie, jednakże z informacji posiadanych przez Departament Prawny wynika, że nie są one wykorzystywane. Płatności za umowy uiszczane są w częściach w regularnych odstępach czasu (z reguły corocznie). Wielu przedsiębiorców zalega z płatnościami kolejnych części wynagrodzenia. W takiej sytuacji należałoby*

rozważyć czy umowy nie powinny być wypowiedzane zwłaszcza, że przeważnie i tak nie ma możliwości wyegzekwowania zaległych należności (np. umowa (...) ze spółką [...]). (...) W odniesieniu do umów o korzystanie z informacji geologicznej za wynagrodzeniem problemem jest to, że przedsiębiorcy płacą wynagrodzenie tak długo jak długo posiadanie prawa do korzystania z informacji geologicznej jest im niezbędne na podstawie obowiązujących przepisów. Często po wykorzystaniu prawa w celu uzyskania koncesji przedsiębiorcy przestają płacić wynagrodzenie.”.*

(dowód: akta kontroli str. 3643-3649)

Ostatnie stwierdzenie znajduje potwierdzenie w wynikach niniejszej kontroli, która wykazała, że [...]*) nie płaci wynagrodzenia z tytułu umowy o korzystanie z informacji geologicznej, natomiast reguluje należności wynikające z umowy o ustanowienie użytkowania górniczego.

(dowód: akta kontroli str. 3679-3681)

W kwestii ewentualnego wypowiedzenia umowy zawartej przez Skarb Państwa – Ministra Środowiska, Dyrektor DP wyjaśniła, iż decyzję taką podejmują właściwe komórki odpowiedzialne za daną umowę. DP nie może ingerować w kompetencje innych komórek organizacyjnych i w podejmowane przez te komórki decyzje. Wskazała jednakże, iż „DP dokonując kompleksowej oceny dochodzenia należności wynikających z ww. umów, także w kontekście ich opiniowania pod względem formalno-prawnym, zwrócił uwagę na możliwość częstszego korzystania przez departament merytoryczny z możliwości wypowiedzenia umowy w przypadku nieregulowania należności przez dłużnika. Stanowisko takie zostało wyrażone przez DP w notatce z dnia 1 września 2016 r. do Pana Mariusza Oriona Jędryska Sekretarza Stanu, Głównego Geologa Kraju (...). Jednocześnie Dyrektor DP zaznaczyła, iż „samo wypowiedzenie powyższych umów nie spowoduje, iż dłużnik dobrowolnie spłaci zaległe zobowiązanie. Spowoduje na pewno, iż cała należność rozłożona na raty w umowie będzie wymagalna. Należy także wskazać, iż zwłaszcza w przypadku umów o korzystanie z informacji geologicznej, umowa ta jest dłużnikowi potrzebna zasadniczo tylko na etapie uzyskiwania i zmiany koncesji. Uzyskanie oraz zmiana koncesji powoduje, iż dłużnik nie jest już zainteresowany tą umową. Wypowiedzenie w takim wypadku umowy nie zawsze odniesie zamierzony skutek, w postaci odzyskania należności przez Skarb Państwa. W związku z powyższym kwestia wypowiedzenia konkretnej umowy powinna być każdorazowo analizowana, w oparciu o stan faktyczny, przez departament merytoryczny. Wypowiadanie wskazanych umów może być bowiem traktowanie tylko jako jeden z wielu sposobów wpływania na postawę dłużnika w celu wymuszenia dobrowolnego spełnienia świadczenia przez dłużnika.”.

(dowód: akta kontroli str. 2123, 3258-3268a, 3831-3833, 3843-3845)

Zdaniem NIK, akceptacja argumentów przedstawionych przez składających wyjaśnienia, przy nieprawidłowościach opisanych w punkcie 1 jak i 2, prowadziłaby do konkluzji, że nie można podjąć żadnych działań uniemożliwiających uzyskanie przez nieuczciwych kontrahentów prawa do korzystania za wynagrodzeniem z informacji geologicznej lub praw wynikających z umów o ustanowienie użytkowania górniczego. Należy natomiast zwrócić uwagę, że identyfikacja takich przypadków jak opisane wyżej powinna skłonić Ministra Środowiska, a w szczególności Głównego Geologa Kraju, do podjęcia działań zmierzających do takiej zmiany obowiązujących przepisów, aby niewywiązywanie się kontrahentów

z regulowania należnych płatności skutkowało odebraniem uprawnień do korzystania za wynagrodzeniem z informacji geologicznej i koncesji.

3. W tej samej umowie nie zawarto postanowienia o obowiązku ustanowienia przez korzystającego zabezpieczenia zapłaty wynagrodzenia, co było niezgodne z obowiązującym wzorem umowy.

Wzór umowy o korzystanie za wynagrodzeniem z informacji geologicznej, zatwierdzony w 2012 r. przez Departament Prawny, zawierał postanowienie nakładające na korzystającego obowiązek ustanowienia zabezpieczenia zapłaty wynagrodzenia (gwarancji bankowej, ubezpieczenia spłaty należności lub innego zaakceptowanego przez Skarb Państwa) oraz utrzymywania zabezpieczenia do czasu zapłaty całości wynagrodzenia.

W związku z nieregulowaniem należności, wynikających z ww. umowy przez [...]^{*)} - pomimo wezwań do zapłaty - Ministerstwo Środowiska w celu odzyskania należności wraz z odsetkami skierowało w marcu 2017 r. dwa pozwy o zapłatę rat wynagrodzenia za 2015 i 2016 r. Postępowanie sądowe wykazało, iż dłużnik nie posiada majątku, z którego można prowadzić skuteczną egzekucję, zatem nieustanowienie w umowie zabezpieczenia zapłaty wynagrodzenia skutkowało utratą możliwości odzyskania przez Skarb Państwa należnego wynagrodzenia wraz z przysługującymi odsetkami.

W piśmie z dnia 2 września 2015 r., a więc już po zawarciu umowy Nr 1119/IG/2015, do Dyrektora DGK, Dyrektor BF, przywołując przykład spółek [...]^{*)} i [...]^{*)}, zwróciła uwagę, że w okolicznościach wskazujących na zwiększone ryzyko nieregulowania należności przez kontrahenta oraz brak możliwości egzekucji zadłużenia w przypadku skierowania sprawy na drogę sądową, zawieraniu kolejnych umów cywilnoprawnych powinno towarzyszyć adekwatne zabezpieczenie zapłaty należności. Jednocześnie Dyrektor BF przypominała, że DGK co kwartał otrzymywał zestawienia podmiotów posiadających należności wymagalne m.in. z tytułu korzystania z informacji geologicznej.

W notatce DP z 1 września 2016 r. zwrócono uwagę na fakt, iż należności z tytułu umów użytkowania górniczego i korzystania z informacji geologicznej stanowiły znaczącą część wszystkich wierzytelności MŚ, tj. 94,31% według stanu na dzień 24 sierpnia 2016 r. W związku z tym wnioskowano o rozważenie możliwości wprowadzenia do umów (a nawet wprowadzenie takiego obowiązku w ustawie) odpowiednich zabezpieczeń na wypadek nieuiszczenia należności z tych umów wynikających, m.in. w postaci gwarancji bankowej, gwarancji ubezpieczeniowej lub kaucji na zabezpieczenie. Zdaniem DP, zabezpieczenie musiałoby być ustanowione w takiej formie, która umożliwiałaby zaspokojenie należności Skarbu Państwa w przypadku gdyby przedsiębiorca zalegał z zapłatą, bez konieczności kierowania sprawy do, przeważnie bezskutecznej, egzekucji komorniczej.

(dowód: akta kontroli str. 3243-3244, 3252-3268a, 3643-3639, 3822-3829, 3834-3841)

W kwestii wprowadzania do umów obowiązku ustanowienia zabezpieczenia zapłaty, była Zastępca Dyrektora DGK wyjaśniła, co następuje: „(...) Wzór umowy zawierający postanowienie dotyczące zabezpieczenia, zatwierdzony przez Departament Prawny MŚ, dotyczył właśnie sytuacji, kiedy podmiot miał już koncesję i nie było wątpliwości co do tego, że cała kwota wynagrodzenia powinna zostać zapłacona oraz w jakich terminach (tj. przypadek umowy z ww. pkt 3).

Inaczej było w przypadku zawierania umów z podmiotami, które nie miały koncesji (ww. pkt 4), wówczas były one zobowiązane do uiszczenia:

- 10% wynagrodzenia po podpisaniu umowy, a zapłata tej części wynagrodzenia warunkowała prawo do otrzymania w archiwum geologicznym kopii dokumentacji geologicznych,
- 90% wynagrodzenia po uzyskaniu koncesji, lecz zapłata tej części uzależniona była od otrzymania koncesji.

Jak wyżej wskazano, uzyskanie koncesji jest obarczone ryzykiem, a zatem 90% część wynagrodzenia nie jest wymagalna (ze względu na ww. art. 100 ust. 1 Pgg), dlatego w takich przypadkach nie były stosowane zabezpieczenia zapłaty wynagrodzenia, nie były one objęte tym wzorem umowy. Trudno bowiem już na etapie zawierania tego rodzaju umowy wymagać od wnioskodawcy zabezpieczenia płatności warunkowej (tj. ww. 90% wynagrodzenia), skoro nie wiadomo, czy warunek płatności (czyli uzyskanie koncesji, które jest obarczone ryzykiem) w ogóle zostanie spełniony.

Przedmiotowa umowa o korzystanie z informacji geologicznej przewidywała jedynie, że brak płatności którejkolwiek raty wynagrodzenia stanowi podstawę do jej wypowiedzenia. Takie postanowienie w umowie stanowiło dla Skarbu Państwa dodatkowe zabezpieczenie.

Należy wskazać, że w przypadku udostępniania informacji geologicznej zawartej w archiwalnych dokumentacjach geologicznych mamy do czynienia ze szczególną sytuacją, bowiem przedmiotowa informacja geologiczna to prawo na dobrach niematerialnych, której udostępnienie nie wymaga obecnie poniesienia żadnych kosztów, co w efekcie nie powoduje umniejszenia majątku Skarbu Państwa, zaś krąg podmiotów będących potencjalnie zainteresowanych nabyciem tego prawa jest bardzo ograniczony.

Dodatkowo, należy zauważyć, że wiele podmiotów z branży wydobywczej znajduje się w bardzo trudnej kondycji finansowej, wielokrotnie na granicy opłacalności, dlatego też dla nich koszty ustanowienia zabezpieczenia (np. w postaci gwarancji bankowej) jeszcze przed uzyskaniem koncesji, stanowią barierę, która w wielu przypadkach uniemożliwiłaby prowadzenie działalności, co przykładowo w przypadku wielu spółek, a w szczególności np. węgla kamiennego, oznaczałoby konieczność ich likwidacji oraz utratę bardzo wielu miejsc pracy.

Wymienione wyżej szczególne okoliczności spowodowały, że w przypadku podmiotów, które zawierały umowę o korzystanie z informacji geologicznej dopiero w celu ubiegania się o uzyskanie koncesji (tj. przypadek spółki [...]*), nie było praktykowane stosowanie wzoru umowy przewidującego zabezpieczenie. Zawieranie tego rodzaju umów o korzystanie z informacji geologicznej w celu ubiegania się o uzyskanie koncesji - bez zabezpieczenia, miało w DGK MŚ wieloletnią praktykę akceptowaną przez kolejnych Głównych Geologów Kraju. W ten sposób bowiem należałoby interpretować fakt, że w takim kształcie (tj. bez zabezpieczenia) z upoważnienia Ministra Środowiska ww. umowy podpisywali (o ile nie były do tego umocowane inne osoby). Opisany sposób działania zastałam obejmując z dniem 10 maja 2012 r. stanowisko Zastępcy Dyrektora DGK. Ponadto, według posiadanej wiedzy, opisana praktyka jest nadal w Departamencie Geologii i Koncesji Geologicznych MŚ stosowana.

Dodatkowo należy wskazać, że jest wysoce prawdopodobne, iż przyjęcie odmiennej praktyki spowodowałoby, że wpływy do budżetu z tytułu rozporządzania informacją geologiczną byłyby znacznie niższe od osiągniętych.

Zagadnienie to było przedmiotem szczegółowych rozważań, w celu wypracowania rozwiązania uwzględniającego zarówno interes Skarbu Państwa, jak i sytuację branży wydobywczej w Polsce.”

(dowód: akta kontroli str. 2047, 3631-3635)

Zdaniem NIK, rezygnacja z zabezpieczeń w ww. umowach doprowadziła do powstania zaległości z tytułu braku wpłat wynagrodzenia, a więc argument, że ustanowienie tych zabezpieczeń spowodowałby zmniejszenie wpływów do budżetu jest bezzasadny, ponieważ i tak tych wpływów Skarb Państwa nie uzyskuje a dodatkowo ponosi koszty związane z ich bezskuteczną egzekucją.

4. Na skutek decyzji Dyrektor Generalnej MŚ skierowano na drogę sądową powództwo o zwrot przez pracownika jedynie 50% kwoty przekroczenia limitu kosztów połączeń ze służbowego telefonu komórkowego, wynoszącego 16,0 tys. zł, pomimo iż pracownik ten nie przedstawił dowodów uprawdopodobniających przekroczenie limitu w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych.

Audyt wewnętrzny przeprowadzony w Ministerstwie Środowiska w dniach 28 kwietnia – 21 lipca 2017 r. wykazał, że na wniosek złożony przez pracownika w dniu 29 września 2015 r. Dyrektor Generalna Ministerstwa Środowiska wyraziła zgodę na jednorazowe zwiększenie limitu kosztów korzystania ze służbowego telefonu komórkowego w lipcu 2015 r. w wysokości 50% kwoty przekroczenia ponad przyznany limit, tj. o kwotę 8,0 tys. zł, pomimo że pracownik nie przedstawił dowodów na służbowy charakter transferu danych, który doprowadziły do przekroczenia limitu.

W celu wyjaśnienia przyczyn tak wysokiego przekroczenia limitu, BDG zwróciło się do operatora telefonii komórkowej m.in. o udostępnienie adresów IP, z którymi łączył się telefon pracownika. Operator odmówił udostępnienia takich danych powołując się na przepisy ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. *Prawo telekomunikacyjne*¹⁸. Poinformował jednocześnie, że może je udostępnić m.in. sądom w związku z toczącymi się sprawami. W styczniu 2016 r., w odpowiedzi na kolejny wniosek pracownika, o zwiększenie limitu do pełnej wysokości kosztów przekroczenia, Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego Ministerstwa, poinformowała go o podtrzymaniu przez Dyrektora Generalnego decyzji z 2015 r. o zwiększeniu limitu wyłącznie do wysokości 50% przekroczenia i zobligowała wnioskodawcę do uregulowania kwoty odpowiadającej pozostałej części przekroczenia. Pomimo otrzymania faktury, a następnie wezwania do zapłaty, pracownik nie uregulował należności, w związku z czym w czerwcu 2017 r. sprawa została skierowana przez DP na drogę sądową.

(dowód: akta kontroli str. 3134-3190)

Dyrektor Generalna wyjaśniła „Pracownik zapewniał mnie, że służbowego telefonu używał wyłącznie do celów służbowych. Wskazał również, że wysoki rachunek wynikał z transferu danych, co jego zdaniem, mogło być wynikiem awarii telefonu. Zapewnień tych nie można było zweryfikować, gdyż aparat został pracownikowi skradziony. Niemniej jednak zostały podjęte wszystkie możliwe kroki, aby te zapewnienia zweryfikować, zostało wystosowane pismo w tej sprawie do operatora, który jednak odmówił udzielenia potrzebnych informacji. W tej sytuacji skorzystałam z możliwości wynikających z zarządzenia nr 13 dającego mi uprawnienie do jednorazowego zwiększenia limitu. Z moich informacji wynika, że Operator udziela takich wyjaśnień wyłącznie na potrzeby

¹⁸ Dz. U z 2017 r. poz. 1907, ze zm.

toczącego się postępowania karnego. Można tu przywołać np. orzeczenie o sygnaturze akt. VIII P1178/12. Niestety, w związku ze znacznym upływem czasu nie jestem w stanie przypomnieć sobie, czy zasięgałam opinii Departamentu Prawnego w tej sprawie. Z uwagi na zmianę miejsca pracy nie mam dostępu do dokumentów, które mogłyby to zweryfikować.”.

(dowód: akta kontroli str. 3191-3193)

Zdaniem NIK, jedynie decyzja o skierowaniu sprawy na drogę sądową w odniesieniu do całej kwoty byłaby rozwiązaniem prowadzącym do rozstrzygnięcia sporu przez organ niezależny, dysponujący środkami prawnymi niedostępnymi dla MŚ.

5. W Biurze Finansowym zaniżono o 0,4 tys. zł wysokość naliczonych i zaksięgowanych odsetek za opóźnienie zapłaty wynagrodzenia z tytułu umowy o ustanowienie użytkowania górniczego.

W wyniku analizy przyczyn korekty z dnia z dnia 29 marca 2017 r. sprawozdania Rb-27 dysponenta III stopnia z wykonania planu dochodów budżetowych w części 41 w 2016 r. zwiększającej należności pozostałe do zapłaty na dzień 31 grudnia 2016 r. o 35,8%, w tym zaległości netto o 36,8%, stwierdzono zaniżenie przez BF naliczonych i zaksięgowanych odsetek z tytułu opóźnienia zapłaty wynagrodzenia za 2016 r. należnego od [...]*) (dalej: [...]*) o ww. kwotę.

Zgodnie z § 7b ust. 1 lit. b umowy z dnia 5 lutego 2009 r. o ustanowienie użytkowania górniczego w rejonie Wejherowo, dodanego aneksem nr 4 z dnia 13 kwietnia 2016 r., [...]*) zobowiązane było zapłacić wynagrodzenie za ósmy rok użytkowania górniczego w kwocie 193,8 tys. zł w terminie 30 dni od daty zawarcia ww. aneksu, tj. do dnia 13 maja 2016 r. Spółka [...]*) w dniu 3 marca 2017 r. wpłaciła kwotę 204,3 tys. zł tytułem raty wynagrodzenia za ósmy rok użytkowania górniczego w obszarze Wejherowo, z czego 193,8 tys. zł stanowiła należność główna, a 10,5 tys. zł – odsetki za opóźnienie. W BF błędnie ustalono, iż termin zapłaty wynagrodzenia upłynął w dniu 25 maja 2016 r., co spowodowało zaniżenie naliczonych i zaksięgowanych odsetek. Prawidłowa kwota odsetek powinna wynieść 10,9 tys. zł, zamiast 10,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2048-2059, 2195-2209, 2195-2209)

Główny specjalista w BF wyjaśnił, iż przyczyną błędnego ustalenia terminu zapłaty przy obliczaniu odsetek od przeterminowanej należności było omyłkowe odczytanie daty, od której należało wyliczyć termin zapłaty, z innego dokumentu niż ww. aneks nr 4, co z kolei było spowodowane spiętrzeniem terminowych prac.

(dowód: akta kontroli str. 4056-4057)

[...]*) w dniu 13 lutego 2018 r. (tj. w trakcie kontroli NIK) wpłacił należną kwotę, natomiast w Biurze Finansowym w dniu 19 lutego 2018 r. dokonano korekty rocznego sprawozdania z wykonania dochodów budżetowych Rb-27.

(dowód: akta kontroli str. 1925-1926, 2210-2213, 4054-4055)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2017 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie dochodów. Nieskuteczne były jednak działania zmierzające zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa w przypadku zawierania umów o korzystanie za wynagrodzeniem z informacji geologicznej.

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

2.1.1. Wydatki budżetu państwa – dysponent części

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej wydatki budżetu państwa w części 41 – Środowisko ustalono w wysokości 395.224,0 tys. zł. W ciągu roku limit wydatków został zwiększony o 172.532,6 tys. zł (tj. o 43,7%), do kwoty 567.756,6 tys. zł na podstawie 264 decyzji Ministra Rozwoju i Finansów w wyniku:

- zwiększenia planu wydatków z rezerw celowych o 169.501,9 tys. zł;
- przeniesienia wydatków w kwocie 3.030,7 tys. zł z części 22 – Gospodarka wodna do części 41 – Środowisko do Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (MF EOG) 2009–2014 i Norweskiego Mechanizmu Finansowego (NMF) 2009–2014 oraz w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PO liŚ) 2014–2020.

(dowód: akta kontroli str. 139-146, 438-458, 663-710, 3888-3892)

Zwiększenia limitu wydatków z rezerw celowych dokonano z 13 pozycji rezerw celowych, w tym m.in:

- poz. 59 *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* o kwotę 88.108,6 tys. zł;
- poz. 16 *Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa* o kwotę 54.708,1 tys. zł;
- poz. 8 *Współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich*¹⁹ o kwotę 24.577,3 tys. zł;
- poz. 73 *Rezerwa na zmiany systemowe oraz niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania oraz na zadania związane z poprawą finansów publicznych (...)* o kwotę 843,9 tys. zł;
- poz. 10 *Środki na awans zawodowy nauczycieli* o kwotę 477,9 tys. zł;
- poz. 19 *Rezerwa płacowa na zmiany organizacyjne i nowe zadania (w tym na skutki przechodzące z 2016 r.) oraz na wynagrodzenia osób zajmujących się programami finansowanymi z budżetu UE oraz środkami z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA (...)* o kwotę 400,9 tys. zł;
- poz. 80 *Wydatki na realizację zadań w związku z likwidacją Ministerstwa Skarbu Państwa, w tym na wykonywanie przez inne podmioty sektora finansów publicznych obecnych kompetencji Ministra Skarbu Państwa po likwidacji urzędu* o kwotę 192,9 tys. zł.

Uruchomione środki z rezerw celowych zostały wykorzystane w 95,8% (162.391,1 tys. zł).

Z rezerwy celowej poz. 59 wykorzystano 81.466,5 tys. zł, tj. 92,5% środków uruchomionych (z uwzględnieniem korekt), a 79,6% kwoty możliwej do uzyskania, m.in. na:

- realizację zobowiązań finansowych Polski wynikających z członkostwa w organizacjach/umowach międzynarodowych, za które odpowiada Minister Środowiska w dziedzinie ochrony środowiska na kwotę 26.838,8 tys. zł;

¹⁹ Współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich, finansowanie projektów z udziałem środków otrzymywanych od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), projektów z udziałem innych środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej nieujętych w budżecie środków europejskich, projektów pomocy technicznej, Wspólnej Polityki Rolnej, finansowanie potrzeb wynikających z różnic kursowych oraz rozliczeń programów i projektów finansowanych z udziałem środków z UE.

- wsparcie procesu negocjacyjnego oraz realizację zadań związanych z wypełnianiem obowiązków wynikających z porozumień międzynarodowych oraz współpracy międzynarodowej w obszarze kompetencji resortu środowiska na kwotę 5.356,6 tys. zł;
- centralne oznaczanie prób w zakresie wybranych substancji priorytetowych w biocie w rzekach i jeziorach, według wymagań dyrektywy 2013/39/UE, pobranych w ramach realizacji monitoringu diagnostycznego w latach 2016 – 2017 i 2017 – 2018 na kwotę 4.177,1 tys. zł;
- monitoring jakości powietrza – program EMEP, chemizm opadów atmosferycznych, ocenę jakości powietrza dla ozonu troposferycznego z użyciem modelowania dla lat 2016 – 2018 na kwotę 3.230,5 tys. zł;
- wsparcie działań Ministra Środowiska w obszarze działań edukacyjnych, informacyjnych i promocyjnych w zakresie zrównoważonego wykorzystania zasobów, poprawę stanu środowiska i zmian klimatu na kwotę 3.075,9 tys. zł;
- monitoring gatunków i siedlisk przyrodniczych ze szczególnym uwzględnieniem specjalnych obszarów ochrony siedlisk Natura 2000 w latach 2015 – 2018 na kwotę 3.025,6 tys. zł;
- monitoring stanu chemicznego oraz ocenę stanu jednolitych części wód podziemnych w dorzeczach w latach 2015 – 2018 na kwotę 2.907,2 tys. zł;
- monitoring ptaków z uwzględnieniem obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000, lata 2015 – 2018 na kwotę 2.380,0 tys. zł;
- pilotażowe wdrożenie monitoringu gatunków i siedlisk morskich w latach 2015–2018 na kwotę 2.274,5 tys. zł.

Środki z rezerw celowych poz. 16 i poz. 8 zostały wykorzystane m.in. na:

- zwrot nadpłaty w opłacie za brak sieci zbierania pojazdów za 2006 r. oraz odsetek od zaległości ze wskazanego wyżej tytułu na kwotę 29.805,9 tys. zł;
- sfinansowanie 2% korekty systemowej i finansowej nałożonej przez Komisję Europejską za projekty zrealizowane w ramach Funduszu Spójności 2004–2006 na kwotę 22.830,5 tys. zł;
- wypłatę odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzęta chronione i przez zwierzęta łowne na kwotę 24.791,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 663-710, 3892)

Środki z rezerw celowych, pierwotnie uruchomione na kwotę 184.837,8 tys. zł, zostały skorygowane na wniosek dysponenta części w czterech pozycjach rezerw łącznie o 15.335,9 tys. zł, głównie w poz. 59 (o 14.279,4 tys. zł). Kontrolą objęto osiem wniosków Ministra Środowiska o korektę decyzji Ministra Rozwoju i Finansów, w łącznej kwocie 12.915,1 tys. zł, o uruchomienie środków przyznanych z rezerwy celowej poz. 59. Wynikały one ze zmniejszenia zapotrzebowania na wykonanie prac lub usług; podpisania umów z wykonawcami na kwoty niższe niż planowano; aktualizacji harmonogramu rzeczowo-finansowego uwzględniającego postęp czasowy i rzeczowy zaplanowanych działań na realizację zadań; zwolnienia środków ujętych w rezerwie celowej poz. 59 z powodu otrzymanych w limicie wydatków na rok 2017 środków na ujemne różnice kursowe na realizację zadania „Realizacja zobowiązań finansowych Polski wynikających z członkostwa w organizacjach/umowach międzynarodowych, za które odpowiada Minister Środowiska w dziedzinach gospodarki wodnej i ochrony środowiska” oraz niewykonania dwóch zadań pn. „Monitoring ichtiofauny jeziornej w latach 2017-2018 na potrzeby oceny stanu lub potencjału ekologicznego jednolitych części wód powierzchniowych” z powodu braku wykonawcy na realizację zadania i konieczności

unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (2.360,0 tys. zł) oraz pn. „Dokonanie dobrowolnej wpłaty na cele związane z polityką klimatyczną na rzecz krajów rozwijających się, w tym za pośrednictwem Zielonego Funduszu Klimatycznego (Green Climate Fund) i Funduszu Adaptacyjnego (Adaption Fund)” z powodu przedłużającego się procesu uzgadniania treści umowy dotyczącej wkładu do Funduszu Powierniczego Zielonego Funduszu Klimatycznego (7.000,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 890-986, 3868, 3879, 3892)

Stosownie do postanowień art. 171 ust. 1 i 3 *ufp* Minister Środowiska oraz kierownicy jednostek nadzorowanych i podległych dokonali przeniesień wydatków między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji wydatków w ramach danego działu budżetu państwa.

Na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 *ufp* Minister Środowiska, dwiema decyzjami z 1 grudnia i 21 grudnia 2017 r. zablokował wydatki w budżecie państwa w części 41 – Środowisko łącznie na kwotę 1.408,0 tys. zł. Blokady dotyczyły środków planowanych na projekty realizowane w ramach PO liŚ 2014–2020, MF EOG 2009–2014, Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna (PO PT) 2014–2020 i Regionalnego Programu Operacyjnego (RPO) Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014–2020.

O podjętych decyzjach poinformowano Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rozwoju i Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 550-643, 3888-3889)

W 2017 r. w części 41 – Środowisko zrealizowane wydatki wyniosły 551.391,3 tys. zł, tj. 97,1% planu po zmianach, w tym wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 67.643,6 tys. zł (12,3% wydatków ogółem). W porównaniu do 2016 r. były one niższe o 89.937,8 tys. zł, tj. o 14,0%.

W strukturze zrealizowanych wydatków największy udział miały wydatki bieżące jednostek budżetowych – 69,9% wydatków w tej części, dotacje (celowe) – 22,3% i wydatki majątkowe – 7,5%.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych zrealizowano w wysokości 385.311,2 tys. zł, tj. 97,8% planu po zmianach, w tym na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE wydano 24.122,0 tys. zł. W porównaniu do 2016 r. wydatki w tej grupie były niższe o 80.481,5 tys. zł, tj. o 17,3%.

(dowód: akta kontroli str. 3880-3887)

Według sprawozdań z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28) i budżetu środków europejskich (Rb-28UE) w 2017 r. wydatki na wynagrodzenia w części 41 wyniosły łącznie 162.099,6 tys. zł, z tego: z budżetu państwa 160.280,5 tys. zł²⁰ (99,6% planu po zmianach) i z budżetu środków europejskich 1.819,1 tys. zł²¹ (55,3% planu po zmianach). W porównaniu do 2016 r. wydatki na wynagrodzenia były wyższe o 3,2% (o 5.000,5 tys. zł). W ramach wydatków z budżetu państwa na wynagrodzenia 14.186,8 tys. zł (96,1% planu po zmianach) stanowiły wydatki na współfinansowanie programów realizowanych ze środków UE, w porównaniu z 2016 r. były wyższe o 5,2% (o 707,5 tys. zł). Nie zostały przekroczone wielkości limitu wynagrodzeń osobowych oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

²⁰ Według sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków.

²¹ Według sprawozdania Rb-28UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w jednostkach podległych Ministrowi Środowiska w 2017 r.²² wyniosło 5.636 zł i w porównaniu do 2016 r. było wyższe o 1,7%, a przeciętne zatrudnienie wyniosło 2.397 osób i było wyższe o 34 osoby w porównaniu do 2016 r.

Dyrektor DE wyjaśniła, że wzrost zatrudnienia spowodowany był m.in. zmniejszeniem w 2017 r. liczby osób przebywających na urloпах bezpłatnych, macierzyńskich oraz zasiłkach chorobowych, które zgodnie z metodologią sporządzania Rb-70, nie są ujmowane do wyliczenia przeciętnej liczby zatrudnionych; przejściem pracowników ze zlikwidowanego Ministerstwa Skarbu Państwa; utworzenia nowych etatów w celu poprawienia jakości wykonywanych zadań; zatrudnienia osób zaangażowanych w realizację zadań w ramach m.in. Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020, Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020 oraz Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (MF EOG) 2009–2014.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto członków korpusu służby cywilnej w 2017 r. w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego (łącznie z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym), wyniosło 6.108,00 zł i w porównaniu do 2016 r. (6.048,00 zł) było wyższe o 1,0%, a przeciętne zatrudnienie w 2017 r. wyniosło 1.646 osób i było wyższe o 30 osób w porównaniu do 2016 r.

W 2017 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń wyniosło 4.013 zł i w porównaniu do 2016 r. było wyższe o 1,6%, a przeciętne zatrudnienie w 2017 r. wyniosło 381 osób i w porównaniu z poprzednim rokiem było wyższe o 10 osób.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w 2017 r. wyniosło 15.619 zł i w porównaniu do 2016 r. było wyższe o 15,7%, a przeciętne zatrudnienie w 2017 r. wyniosło 10 osób, o jedną więcej niż w poprzednim roku.

(dowód: akta kontroli str. 96-101, 382-387, 398-406, 1614-1615)

Na wydatki majątkowe (w tym dotacje inwestycyjne) wykorzystano 41.579,6 tys. zł, tj. 93,2% planu po zmianach, w tym wydatki na współfinansowanie projektów realizowanych ze środków pochodzących z UE wyniosły 10.710,7 tys. zł. W porównaniu do 2016 r. wydatki majątkowe były niższe o 3.784,4 tys. zł, tj. o 8,3%.

Wydatki na dotacje celowe (na cele nieinwestycyjne) wyniosły 123.098,6 tys. zł (96,3% planu po zmianach). W porównaniu do 2016 r. były one niższe o 5.586,9 tys. zł, tj. o 4,3%. Dysponent części udzielił dotacji na podstawie umów głównie 23 parkom narodowym (87.146,5 tys. zł), NFOŚiGW (29.967,2 tys. zł) i PGL LP (1.247,8 tys. zł). Dotacje dla NFOŚiGW były przeznaczone m.in. na korekty systemowe i korekty finansowe w ramach Funduszu Spójności oraz sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla pracowników NFOŚiGW zaangażowanych w realizację zadań w ramach PO liŚ. Dotacje dla PGL LP były przeznaczone m.in. na sporządzenie planów zalesień, wykonanie wielkoobszarowej inwentaryzacji stanu lasów i prowadzenie banku danych o zasobach leśnych i stanie lasów oraz wykonanie zadań związanych z realizacją programów współfinansowanych ze źródeł zagranicznych.

(dowód: akta kontroli str. 786-803, 847-848, 3880-3887)

²² Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

Szczegółowej kontroli poddano sześć umów dotacji²³ na łączną kwotę 26.552,3 tys. zł (co stanowiło 21,6% udzielonych dotacji w części 41), w tym 3.659,4 tys. zł na wydatki majątkowe. Dotowanym przekazano środki w łącznej wysokości 26.122,5 tys. zł (w tym 3.659,4 tys. zł na wydatki majątkowe), zgodnie ze złożonymi wnioskami o uruchomienie poszczególnych transz dotacji i harmonogramem płatności. Przekazane środki stanowiły 98,4% kwot wynikających z umów. Dotowani wykorzystali i rozliczyli środki w łącznej wysokości 25.867,8 tys. zł, co stanowiło 99,0% przekazanych i 97,4% wynikających z umów. Rozliczenia były przekazywane w terminach wyznaczonych w umowach. Niewykorzystane środki w łącznej wysokości 254,7 tys. zł zostały zwrócone na rachunek dotującego w wyznaczonych terminach. Środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 847-848, 1669-1675)

W 2017 r. na świadczenia na rzecz osób fizycznych wydatkowano 1.401,9 tys. zł, tj. 97,9% planu po zmianach. Były one niższe o 85,0 tys. zł, tj. o 5,7%, od wydatków zrealizowanych w 2016 r.

Na koniec 2017 r. zobowiązania w części 41 wyniosły 16.600,3 tys. zł. Były wyższe od stanu zobowiązań na koniec 2016 r. (16.384,8 tys. zł) o 215,5 tys. zł, tj. o 1,3%. Główną pozycję zobowiązań stanowiło dodatkowe wynagrodzenie roczne (10.501,0 tys. zł) oraz składki do organizacji międzynarodowych (2.385,6 tys. zł). Zobowiązania wymagalne w 2017 r. nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 42-57, 786-823, 3881-3887)

Ustalone
nieprawidłowości

Minister Środowiska dopiero po upływie dwóch i trzech miesięcy od otrzymania wniosków z Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska dokonał blokady wydatków w budżecie państwa w części 41 – Środowisko w kwocie 561,9 tys. zł. Uwzględnione w decyzji nr 43/2017/BP z dnia 1 grudnia 2017 r. środki zostały zgłoszone do dyspozycji Ministra Środowiska we wnioskach z dnia 23.08.2017 r. (175,8 tys. zł) i 22.09.2017 r. (386,1 tys. zł).

Dyrektor DE wyjaśniła, że realizując zalecenia Ministra Środowiska, DE pismem z 6 września 2017 r. „zobowiązał jednostki resortowe do przeprowadzenia szczegółowej analizy wydatków ujętych w planach finansowych i stanu zaawansowania realizacji projektów w celu określenia możliwości dokonania odpowiednich przeniesień wydatków. Termin przekazania odpowiedzi został wyznaczony do 22.09.2017 r. Następnie w Departamencie (...) została przeprowadzona wnikliwa analiza wszystkich zgłoszonych przez jednostki podległe i nadzorowane przez Ministra Środowiska nadwyżek i niedoborów (...) i na bieżąco przygotowywane były wnioski do Ministra Rozwoju i Finansów o zgody/decyzje na dokonanie przesunięć wydatków oraz decyzje Ministra Środowiska”. Zdaniem Dyrektora DE „Blokada wydatków została podjęta niezwłocznie po upewnieniu się o braku możliwości wykorzystania wolnych środków”. Dyrektor DE wyjaśniła, że termin wydania decyzji był uzależniony od pozyskania informacji o potrzebach finansowych z jednostek podległych. Pozyskiwanie tych informacji rozpoczęło 6 września 2017 r.

Według NIK, identyfikowanie potrzeb jednostek powinno przebiegać na bieżąco, szczególnie w drugiej połowie roku. Proces ten w przypadku dwóch wniosków GDOŚ okazał się zbyt długotrwały i spowodował późne podjęcie decyzji przez Ministra Środowiska. Decyzje w sprawie pozostałych wniosków zostały jednak podjęte bez zbędnej zwłoki, czego przykładem jest wniosek p.o. Prezesa KZGW

²³ Zawartych przez Ministra Środowiska z NFOŚiGW (nr 38/DE/2017; 64/DE/2017); Kampinoskim Parkiem Narodowym (nr 9/DE/2017); Tatrzańskim Parkiem Narodowym (nr 19/DE/2017; 33/DE/2017); Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe (nr 37/DE/2017).

z dnia 18 maja 2017 r. informujący o niewykorzystanych środkach, które zostały zablokowane decyzją Ministra Środowiska z dnia 2 czerwca 2017 r. na kwotę 178,0 tys. zł, tj. po dwóch tygodniach od daty wpływu wniosku.

(dowód: akta kontroli 541-555, 561-571, 3911-3916)

2.1.2. Wydatki budżetu państwa – dysponent III stopnia

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetowe w części 41 – Środowisko, określone pierwotnie w planie finansowym MŚ w kwocie 77.221,0 tys. zł, zostały w trakcie 2017 r. zwiększone per saldo o 41.696,5 tys. zł (o 54,0%) do wysokości 118.917,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 881-883, 1562-1576, 1667-1668, 1676-1680)

Limit wydatków dysponenta III stopnia został zwiększony głównie środkami z rezerw celowych w łącznej kwocie 42.921,0 tys. zł, w tym 41.952,3 tys. zł z rezerwy celowej poz. 59 – *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej*.

(dowód: akta kontroli str. 1667-1668)

Zrealizowane w 2017 r. wydatki wyniosły 114.535,3 tys. zł, tj. 96,3% planu po zmianach oraz 148,3% planu pierwotnego. W porównaniu do 2016 r. były one wyższe o 2.868,4 tys. zł, tj. o 2,6%.

(dowód: akta kontroli str. 398-406, 881-883, 1562-1576, 1676-1680)

Łącznie ze środków z rezerw celowych wydatkowano 39.932,9 tys. zł (93,0% środków uruchomionych), w tym 25,1 tys. zł stanowiły wydatki majątkowe. Wykorzystanie środków z poszczególnych pozycji rezerw przedstawiało się następująco:

- poz. 10²⁴ – 2.550,00 zł (co stanowiło 99,1% środków uruchomionych z tej rezerwy) na sfinansowanie kosztów prac komisji egzaminacyjnych i kwalifikacyjnych powołanych do spraw awansu zawodowego nauczycieli;
- poz. 20²⁵ – 43,2 tys. zł (99,4%) na sfinansowanie dodatków służby cywilnej oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego (wraz z pochodnymi);
- poz. 59 – 39.031,6 tys. zł (93%), w tym 17,2 tys. zł na wydatki majątkowe (100%) na sfinansowanie realizacji 18 zadań; w ciągu roku wystąpiono o korekty dziewięciu decyzji Ministra Rozwoju i Finansów na łączną kwotę 10.084,5 tys. zł, w tym 7.000,0 tys. zł dotyczyło zadania pn. *Dokonanie dobrowolnej wpłaty na cele związane z polityką klimatyczną na rzecz krajów rozwijających się w tym za pośrednictwem Zielonego Funduszu Klimatycznego (Green Climate Fund) i Funduszu Adaptacyjnego (Adaptation Fund)* - umowa dotycząca wkładu do Zielonego Funduszu Klimatycznego nie została podpisana ze względu na przedłużający się proces negocjacji pomiędzy stronami;
- poz. 73²⁶ – 667,9 tys. zł (91,5%), z tego na sfinansowanie jednego etatu od stycznia 2017 r. w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 19 lipca 2016 r. o dostępie do zasobów genetycznych i podziale korzyści z ich

²⁴ Środki na awans zawodowy nauczycieli.

²⁵ Środki na szkolenia i wynagrodzenie na nowe mianowania urzędników służby cywilnej oraz skutki przechodzące z roku 2016 oraz zwiększenie wynagrodzeń pracowników w związku z awansem zawodowym asesorów w Urzędzie Patentowym Rzeczypospolitej Polskiej.

²⁶ Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania oraz na zadania związane z poprawą finansów publicznych, w tym odbudową dochodów budżetu państwa.

²⁶ Wydatki na realizację zadań w związku z likwidacją Ministerstwa Skarbu Państwa, w tym na wykonywanie przez inne podmioty sektora finansów publicznych obecnych kompetencji Ministra Skarbu Państwa po likwidacji urzędu.

wykorzystania²⁷ – 91,5 tys. zł oraz bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO) – 576,4 tys. zł;

- poz. 80²⁸ – 187,7 tys. zł (97,3%) na sfinansowanie wynagrodzeń (wraz z pochodnymi) trzech pracowników przeniesionych z dniem 1 marca 2017 r. do Ministerstwa Środowiska z likwidowanego Ministerstwa Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 968-976, 1667-1668, 1683-1690)

Szczegółowym badaniem objęto wydatki w wysokości 29.242,7 tys. zł, tj. 73,2% środków wykorzystanych z rezerw celowych, na realizację czterech zadań, 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, w tym: finansowanie składki na rzecz Europejskiej Agencji Kosmicznej w kwocie 25.000,0 tys. zł (z tego 21.388,0 tys. zł z rezerwy poz. 59) i składki na rzecz Protokołu Montrealskiego w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową – Fundusz wielostronny w kwocie 5.674,5 tys. zł (w całości środki rezerwy poz. 59);*
- 2) *Monitoring lasów – badanie na stałych powierzchniach obserwacyjnych II rzędu, w tym na powierzchniach monitoringu w latach 2017–2018 (I etap 1.256,4 tys. zł);*
- 3) *Prowadzenie Krajowego Systemu Informacji o Pożarach Lasów w latach 2017-2019 (I etap – 91,8 tys. zł);*
- 4) *Realizacja zobowiązań unijnych i międzynarodowych w zakresie ochrony powietrza (II etap – 832,0 tys. zł).*

Otrzymane środki z rezerw celowych zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 1667-1668, 1683-1690, 2246-2253)

W grudniu 2017 r. Minister Środowiska dwoma decyzjami dokonał blokady wydatków dysponenta III stopnia na łączną kwotę 265,2 tys. zł, z tego: 78,7 tys. zł w ramach MF EOG *Koszty zarządzania*; 165,4 tys. zł – projekt *Plan działań sektora środowisko na lata 2017-2018 (pomoc techniczna)* w ramach PO liŚ 2014–2020; 21,1 tys. zł – projekt pn. *Promocja Parków Narodowych jako marki* w ramach PO liŚ 2014–2020.

(dowód: akta kontroli str. 1607-1609)

W wydatkach według grup ekonomicznych największy udział miały wydatki bieżące w kwocie 110.823,6 tys. zł (96,2% planu po zmianach) i stanowiły 96,7% wydatków ogółem. Udział wydatków majątkowych wyniósł 3,2% (3.621,9 tys. zł – 98,7% planu po zmianach), a świadczeń na rzecz osób fizycznych 0,1% (89,8 tys. zł – 87,8% planu po zmianach). W porównaniu z 2016 r. udział wydatków majątkowych wzrósł z 1,9% do 3,2%.

Wydatki na świadczenia wobec osób fizycznych wyniosły 89,8 tys. zł, co stanowiło 87,8% planu po zmianach. Sfinansowano z nich m.in. świadczenia pracownicze wynikające z przepisów BHP.

(dowód: akta kontroli str. 398-406, 1676-1680)

W 2017 r. wydatki na wynagrodzenia (według sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa) wyniosły łącznie 42.834,9 tys. zł (99,3% planu po

²⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1340.

zmianach), w tym wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej wyniosły 6.736,2 tys. zł. W porównaniu do 2016 r. wydatki na wynagrodzenia były wyższe o 910,6 tys. zł, tj. o 2,2%.

Przeciętne zatrudnienie w 2017 r. w Ministerstwie Środowiska według sprawozdania Rb-70, w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, wyniosło 500 osób, co stanowiło 91,6% planowanego. W porównaniu z 2016 r. zatrudnienie było wyższe o 23 osoby (4,8%). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie (łącznie z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) w 2017 r. wyniosło 7.151 zł, w porównaniu z 2016 r. było niższe o 173 zł (2,4%).

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń wyniosło 4.063 zł i w porównaniu do 2016 r. było niższe o 127 zł (3,0%), a przeciętne zatrudnienie w 2017 r. wynosiło 47 osób i było wyższe o 7 osób w porównaniu do roku 2016, tj. o 17,5%.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego, wyniosło 16.647 zł i było wyższe w porównaniu do roku 2016 o 2.562 zł, tj. o 18,2%. Przeciętne zatrudnienie w tej grupie wyniosło 6 osób i nie uległo zmianie w porównaniu do roku 2016.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto członków korpusu służby cywilnej na jednego pełnozatrudnionego wynosiło 7.340 zł i było niższe w porównaniu do 2016 r. o 184 zł, tj. o 2,5%, a przeciętne zatrudnienie wynosiło 446 osób i było wyższe o 16 osób (o 3,7%) w porównaniu do roku 2016.

Nie zostały przekroczone wielkości limitu wynagrodzeń osobowych oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w 2017 r. wyniosły 778,7 tys. zł, tj. 76,5% planu po zmianach, w porównaniu do 2016 r. były wyższe o 234,1 tys. zł (o 43,0%).

(dowód: akta kontroli str. 398-406, 1501-1510, 1614-1615)

Szczegółową kontrolą objęto płatności składek do organizacji międzynarodowych w zakresie wyznaczonego terminu ich płatności oraz faktycznego terminu zapłaty. Wydatki na ten cel zostały zaplanowane w dziale 750 *Administracja publiczna* w wysokości 5.608,0 tys. zł w dwóch rozdziałach: 75001 *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* (5.557,0 tys. zł) i 75080 *Działalność badawczo-rozwojowa* (51,0 tys. zł). Plan obejmował zapłatę składek do 26 organizacji międzynarodowych. W ciągu roku limit wydatków został zwiększony do kwoty 32.448,5 tys. zł, w tym z rezerwy celowej poz. 59 o 26.838,8 tys. zł. Płatności zrealizowano na kwotę 32.448,4 na składki do 11 organizacji międzynarodowych, tym 26.838,8 tys. zł ze środków z rezerwy poz. 59. Wylosowano sześć składek, w wyniku doboru celowego kontrolą objęto pięć składek na kwotę 568,5 tys. zł. Wszystkie składki dotyczyły 2017 r. i zostały zapłacone w terminie.

(dowód: akta kontroli str. 222-225, 804-823, 866-880, 3869-3910)

Wydatki majątkowe w 2017 r. wyniosły 3.621,9 tys. zł, tj. 98,7% planu po zmianach. W porównaniu z 2016 r. były one wyższe o 1.416,6 tys. zł (64,2%). Spowodowane to było zwiększeniem kwoty na wydatki inwestycyjne (§ 6050) z 71,8 tys. zł do 1.525,4 tys. zł. Poniesiono je m.in. adaptację pomieszczeń na potrzeby serwerowni oraz zakup infrastruktury sieciowej, komputerów i licencji, oprogramowania.

(dowód: akta kontroli str. 398-406, 2214-2218, 2246-2253)

Według stanu na 31 grudnia 2017 r. zobowiązania ogółem dysponenta III stopnia wyniosły 6.101,3 tys. zł. W porównaniu do 2016 r. nastąpił wzrost zobowiązań

o 2.195,0 tys. zł (o 56,2%), w tym o 2.042,9 tys. zł – z tytułu składek do organizacji międzynarodowych. Najwyższa kwota zobowiązań dotyczyła dodatkowego wynagrodzenia rocznego – 2.753,1 tys. zł, co stanowiło 45,1% zobowiązań ogółem. W porównaniu do 2016 r. zobowiązania z tego tytułu były wyższe o 3,5% (o 93,0 tys. zł). Zobowiązania z tytułu składek do organizacji międzynarodowych za 2018 r. (§ 4540) wyniosły 1.631,8 tys. zł, co stanowiło 26,7% zobowiązań ogółem. W porównaniu do 2016 r. zobowiązania z tytułu składek wzrosły o 376,2% (o 1.289,1 tys. zł). Zobowiązania z tytułu składek do organizacji międzynarodowych, w których uczestnictwo związane jest z członkostwem w Unii Europejskiej (§ 4690) wyniosły 753,8 tys. zł, co stanowiło 12,4% zobowiązań ogółem. W 2017 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 398-406, 1503-1510, 1616-1617, 2221-2245)

Szczegółowym badaniem pod względem gospodarności, legalności, celowości, rzetelności oraz prawidłowości udzielania zamówień publicznych wyłączonych z zastosowania przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych i prawidłowości zastosowanego trybu udzielania zamówień publicznych, objęto wydatki udokumentowane 76 zapisami księgowymi (44 dowody księgowe) na łączną kwotę 50.443,5 tys. zł. Poddane badaniu wydatki stanowiły 44,0% ogółu wydatków sfinansowanych z budżetu państwa dysponenta III stopnia i 9,1% ogółu wydatków w części. Doboru próby do badania dowodów/zapisów księgowych dokonano z zastosowaniem metody MUS²⁹ – 43 zapisy księgowe (na kwotę 48.432,9 tys. zł), a 33 zapisy wybrano w sposób celowy³⁰ (na kwotę 2.010,6 tys. zł).

W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości, poza wydatkiem w kwocie 9.195,9 tys. zł poniesionym ze środków części 41 – Środowisko (rozdział 75001 § 4540) na sfinansowanie części składki za rok 2017 z tytułu członkostwa w *Europejskiej Organizacji ds. Eksploatacji Satelitów Meteorologicznych* (EUMETSAT), pomimo że stanowiła ona zobowiązanie części 22 – Gospodarka wodna.

(dowód: akta kontroli str. 1374-1378, 1403-1405, 1411-1414, 2214-2220, 2246-2253, 3566-3567, 3570-3571, 3576-3578, 3895)

Badaniem objęto cztery postępowania o udzielenie zamówień publicznych, z tego trzy udzielone w trybie przetargu nieograniczonego i jedno w trybie z wolnej ręki o łącznej wartości zawartych umów brutto 2.748,3 tys. zł, z tego na:

- *Prowadzenie Krajowego Systemu Informacji o Pożarach Lasów w latach 2017-2019* – zamówienia udzielono w trybie z wolnej ręki Instytutowi Badawczemu Leśnictwa, który utworzył system oraz prowadzi i uaktualnia bazę danych od 2006 r.; umowę zawarto w dniu 6 kwietnia 2017 r., wartość udzielonego zamówienia wynosiła 299,8 tys. zł, z czego w 2017 r. wydatkowano 91,8 tys. zł;
- *Rozbudowa istniejącej struktury SAN Ministerstwa Środowiska o macierz i urządzenia do replikacji, ich instalacja w siedzibie Zamawiającego, a także zapewnienie szkoleń i usługi serwisu* – zamówienia udzielono w trybie przetargu nieograniczonego, wartość udzielonego zamówienia wynosiła 544,1 tys. zł, w 2017 r. wydatkowano 544,1 tys. zł;
- *Adaptacja pomieszczeń na potrzeby serwerowni teleinformatycznej Ministerstwa Środowiska II* – zamówienia udzielono w trybie przetargu

²⁹ MUS – statystyczna metoda monetarna, uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalne do wartości transakcji.

³⁰ Dobór celowy stanowił uzupełnienie zapisów księgowych (według pozycji dziennika) do kwot ujętych w dowodach księgowych oraz pięciu składek do organizacji międzynarodowych, które nie zostały wylosowane.

nieograniczonego, wartość udzielonego zamówienia wynosiła 1.734,0 tys. zł, w 2017 r. wydatkowano 1.434,9 tys. zł;

- ekspertyzę pt.: *Rekomendacje dla budowy sieci napraw i ponownego użycia oraz wytyczne dotyczące minimalnej funkcjonalności punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych dla jednostek samorządu terytorialnego*, zamówienia udzielono w trybie przetargu nieograniczonego, wartość udzielonego zamówienia wynosiła 170,4 tys. zł, w 2017 r. wydatkowano 170,4 tys. zł.

Wydatki poniesione w 2017 r. z tytułu udzielenia tych zamówień wyniosły łącznie 2.241,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1724-1730, 3705-3755)

Plan zamówień sporządzono w dniu 27 lutego 2017 r. (plan wydatków budżetowych w dniu 31 stycznia 2017 r.). Sprawozdanie o udzielonych zamówieniach sporządzono w dniu 26 lutego 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 3700-3704)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zapłata części składki z tytułu członkostwa Polski w EUMETSAT została dokonana ze środków części 41 – Środowisko (dział 750 Administracja publiczna, rozdział 75001 Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej, § 4540 Składki do organizacji międzynarodowych), pomimo że stanowiła zobowiązanie części 22 – Gospodarka wodna.

W dniu 15 marca 2017 r. dokonano przelewu na kwotę 9.195,9 tys. zł (2.105,9 tys. EUR) stanowiącą zapłatę części I raty składki do EUMETSAT – z rachunku wydatków części 41.

Dyrektor Departamentu Zasobów Wodnych MŚ przekazał do BF dyspozycję do zapłaty składki w dniu 22 grudnia 2016 r. na kwotę 10.317,6 tys. EUR, z terminem płatności do 15 marca 2017 r. Główna Księgowa Ministerstwa w dniu 15 marca 2017 r. zatwierdziła do wpłaty kwotę 9.195,9 tys. zł.

Główna Księgowa Ministerstwa wyjaśniła m. in.: „*Finansowanie części składki na rzecz EUMETSAT za 2017 r. przewidziane zostało zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 08.12.2016 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz.U.poz.1984) t.j. ze środków rezerwy celowej poz.59 pn. „Dofinansowanie zadań ochrony środowiska i gospodarki wodnej” w trybie regulacji art. 400 a ust.1 pkt 42 ustawy Prawo ochrony środowiska.(...) Pozyskanie środków z rezerwy 59 było procesem bardzo czasochłonnym. (...) W perspektywie zbliżającego się terminu wymagalności zobowiązania, który przypadał na dzień 15 marca 2017 roku oraz wobec faktu, że organizacja EUMETSAT każdorazowo nalicza odsetki od nieterminowej zapłaty (zgodnie z zasadami finansowymi EUMETSAT z 06.2016 r. ROZDZIAŁ IV Zapewnienie środków, art. 12 – za wszelkie opóźnienia w przekazywaniu składek należnych kosztem odsetek zostaną obciążone państwa członkowskie w wysokości 1% powyżej stopy rynku euro), a także stosując zasadę terminowego regulowania zobowiązań, podjęto decyzję, o uregulowaniu zobowiązania na rzecz Eumetsat m.in. ze środków ujętych w planie finansowym wydatków wg ustawy budżetowej w cz. 41, rozdział 75001 w par. 4540 w kwocie 9.195.933,31 zł po wcześniejszym dokonaniu zmian w planie.(...) Po uzyskaniu środków z rezerwy celowej (...) dokonano stosownych przebiegowań wydatków poniesionych na*

uregulowanie płatności na rzecz organizacji Eumetsat pod datą 31.05.2017 r. w ciężar właściwego źródła ich finansowania.

Takie postępowanie pozwoliło na zapłatę składki w terminie jej wymagalności i uniknięcie zapłaty wysokich odsetek, które naliczyłaby Organizacja Eumetsat w przypadku przekroczenia terminu zapłaty.

W związku z brakiem podstawy prawnej, Centrala Ministerstwa nie wnioskowała o zgodę Ministra Środowiska ani Ministra Finansów na dokonanie planowanej w cz 22 do zapłaty składki na rzecz Eumetsat, ze środków ujętych w części 41. (...)."

Zdaniem NIK, zapłata części składki z tytułu członkostwa Polski w EUMETSAT ze środków części 41 – Środowisko była działaniem niezgodnym z art. 44 ust. 1 *upf*. Stosownie do tego przepisu wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki oraz w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Wydatek na opłacenie części składki EUMETSAT nie był ujęty w planie finansowym dysponenta III stopnia części 41 – Środowisko.

(dowód: akta kontroli str. 1374-1378, 1404, 1412-1414, 3895-3898)

2. Przeprowadzone postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na opracowanie ekspertyzy pt.: *Rekomendacje dla budowy sieci napraw i ponownego użycia oraz wytyczne dotyczące minimalnej funkcjonalności punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych dla jednostek samorządu terytorialnego* nie było w pełni zgodne z wymogami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*³¹ (*upzp*) oraz nie zostało rzetelnie udokumentowane.

- 2.1. Niezgodnie z wymogami art. 96 ust. 1 pkt 11 *upzp*, w protokole z postępowania w punkcie 2 *Przedmiot zamówienia publicznego* (ustęp 2) zamawiający nie przedstawił powodów niedokonania podziału zamówienia na części, a jedynie wskazał: „zamówienie niepodzielne”.

Szczegółowy zakres informacji, jakie powinien zawierać protokół, został określony w rozporządzeniu Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie *protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego*³², obowiązującym w dniu wszczęcia przedmiotowego postępowania, wydanym na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 96 ust. 5 *upzp*. Zgodnie z § 3 pkt 1 lit. a szczegółowy wzór protokołu postępowania w trybie przetargu nieograniczonego stanowi załącznik nr 1 do ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 1704)

Naczelnik Wydziału Zamówień Publicznych (WZP) w Biurze Dyrektora Generalnego w wyjaśnieniach przedstawiła definicję „niepodzielności”, opartą na przepisach Kodeksu cywilnego (art. 379 § 2 Kc) wskazując, że odnosi się ona również do przedmiotu zamówienia („nie może być częściowo spełnione bez istotnej zmiany przedmiotu”). Poinformowała również, że MŚ zlecając wykonanie ekspertyzy chciało uzyskać kompleksowy materiał, który będzie stanowił wskazówki dla gmin odnośnie tworzenia punktów selektywnego zbierania odpadów oraz sieci napraw i ponownego użycia, jako ważnego elementu systemu gospodarowania odpadami w gminach.

³¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm.

³² Dz. U. z 2016 r. poz. 1128.

Składająca wyjaśnienia nie wyjaśniła natomiast dlaczego najważniejsze powody niedokonania przez zamawiającego podziału zamówienia na części (które zostały przedstawione w piśmie z dnia 26 lutego 2018 r.) nie zostały zawarte w protokole z postępowania w punkcie 2 *Przedmiot zamówienia publicznego* (ustęp 2).

(dowód: akta kontroli str. 1693-1694, 1701)

2.2. Nierzetelnie przygotowano protokół z postępowania, w którym stwierdzono błędy i braki:

- w punkcie 20 *Zatwierdzenie wyniku postępowania* (w ustępie 2) wskazano niewłaściwą datę zatwierdzenia wyniku postępowania tj. 26 maja 2017 r. zamiast daty 8 sierpnia 2017 r. (wskazanej w ustępie 1);
- w punkcie 21 *Zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty* błędnie wskazano dzień 8 sierpnia 2017 r. zamiast dnia 24 lipca 2017 r., kiedy faktycznie zawiadomienie zostało przekazane wykonawcom za pośrednictwem poczty elektronicznej oraz pisemnie;
- w punkcie 30 *Osoba zatwierdzająca protokół* brakuje daty zatwierdzenia protokołu;
- załączone do protokołu oświadczenia składane na podstawie art. 17 ust. 2 upzp dla pięciu osób były niekompletne, gdyż nie zawierały informacji jaką rolę osoby te pełniły w postępowaniu.

Było to niezgodne z art. 96 ust. 1 upzp. Należy podkreślić, że protokół postępowania jest dokumentem odwzorowującym przebieg postępowania i służącym realizacji zasady jawności wyrażonej w art. 8 ust. 1 upzp. Tylko prowadzenie protokołu postępowania na bieżąco i w sposób rzetelny prowadzi do wypełnienia jego funkcji informacyjnej.

Naczelnik WZP wyjaśniła, że wskazane powyżej błędy wynikają z omyłkowego wskazania dat i „błędu ludzkiego” (przeoczenia).

(dowód: akta kontroli str. 1695-1696, 1713, 1715, 1719-1723)

2.3. W trakcie postępowania na opracowanie ekspertyzy nie przeprowadzono postępowania wyjaśniającego w sprawie rażąco niskiej ceny, co było niezgodne z wymogami art. 90 ust. 1 upzp. Zamawiający nie zwrócił się do oferentów z wnioskiem o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w art. 90 ust. 1 upzp (w tym złożenie dowodów, dotyczących wyliczenia ceny lub kosztu) pomimo, że cena całkowita obu złożonych ofert była niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania zgodnie z art. 35 ust. 1 i 2 upzp.

- cena oferty nr 1: 159.900,00 zł brutto – była niższa o 39,5%;
- cena oferty nr 2: 170.355,00 zł brutto – była niższa o 35,6%.

(dowód: akta kontroli str. 1691, 1698, 1710)

Naczelnik WZP wyjaśniła, że odstępianie od procedury żądania wyjaśnień rażąco niskiej ceny dopuszczalne jest w świetle opinii Urzędu Zamówień Publicznych (UZP), zamieszczonej na stronie internetowej tego urzędu: „zamawiający może nie korzystać z procedury żądania od wykonawców wyjaśnień, jeżeli wskazane rozbieżności wynikają z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia. Oczywistość takich okoliczności oznacza, że wiadomość o nich rozwiewa wszelkie wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego lub wynikającymi z odrębnych przepisów. Z sytuacją taką

będziemy mieli do czynienia przykładowo kiedy wartość zamówienia ustalona przez zamawiającego przed wszczęciem postępowania została przeszacowana, tj. ustalona na znacząco wyższym poziomie niż wynikałoby to z realiów rynkowych, a złożone w postępowaniu oferty potwierdzają tę sytuację.”

(dowód: akta kontroli str. 1695)

Zdaniem NIK nie można uznać, że wystąpiła przesłanka z cytowanej przez zamawiającego opinii UZP dotycząca możliwości niekorzystania z procedury żądania od wykonawców wyjaśnień, jeżeli wskazane rozbieżności wynikają z okoliczności oczywistych za jakie uznawane jest przeszacowanie wartości zamówienia, ponieważ zamawiający w wyjaśnieniach sam wskazał, że: „w powyższym postępowaniu przeszacowanie wartości zamówienia nie miało miejsca”.

(dowód: akta kontroli str. 1700-1702)

Za wiarygodną przesłankę nie można uznać wyjaśnień, że przyczyną odstąpienia był fakt złożenia w rozeznaniu rynku wycen na poziomie: 98.400 zł, 100.000 zł oraz 141.450 zł. Należy podkreślić, że w rozeznaniu rynku zostały również złożone trzy kolejne oferty, które znacznie przekraczały wartość badanych ofert (tj. 387.000 zł, 615.000 zł i 1.033.200 zł). Dlatego też sam zamawiający zdecydował, że „ze względu na duże rozbieżności w wycenie dla określenia wartości zamówienia przyjęto medianę z zaoferowanych cen – 264 225 zł brutto”. Ponadto w rozeznaniu rynku zamawiający zwracał się do wykonawców także o zaproponowanie czasu realizacji zamówienia. W tym przypadku również wystąpiły znaczne rozbieżności – od 2 do 8 miesięcy. Na tej podstawie zamawiający ustalił czas realizacji na 5 miesięcy. Trzy najtańsze oferty, które wskazał zamawiający w wyjaśnieniach miały jednocześnie najkrótszy czas realizacji – średnio 3,3 miesiąca podczas, gdy trzy najdroższe – średnio 6,3 miesiąca.

W dokumentacji z przeprowadzonego postępowania nie zawarto również żadnych dokumentów (np. notatki służbowe) świadczących o opisanych w wyjaśnieniach powodach podjęcia przez zamawiającego decyzji o odstąpieniu od procedury żądania wyjaśnień rażąco niskiej ceny.

(dowód: akta kontroli str. 1695, 1698)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

2.2.1. Wydatki budżetu środków europejskich – dysponent części

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej w części 41 – Środowisko wydatki budżetu środków europejskich (BŚE) na 2017 rok ustalono w wysokości 782.688,0 tys. zł. Wydatki te zaplanowano na realizację projektów finansowanych w ramach:

- Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 (566.696,0 tys. zł), Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój – POWER (591,0 tys. zł) oraz czterech Regionalnych Programów Operacyjnych – RPO³³ (łącznie 1.227,0 tys. zł);
- Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (90.270,0 tys. zł) oraz NMF (70.389,0 tys. zł);

³³ RPO Lubuskie, RPO Województwa Opolskiego, RPO Województwa Podlaskiego i RPO Województwa Pomorskiego.

- Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013 (53.515,0 tys. zł).

W 2017 r. limit wydatków w części 41 został zwiększony per saldo o 21.917,2 tys. zł, tj. o 2,8%, do wysokości 804.605,2 tys. zł, w wyniku:

- przeniesienia kwoty 12.069,6 tys. zł z części 22 – *Gospodarka wodna* do części 41 – Środowisko na realizację projektów w ramach MF EOG oraz POWER;
- zwiększenia o kwotę 9.847,6 tys. zł ze środków rezerw celowych poz. 98 *Finansowanie programów z budżetu środków europejskich* oraz 99 *Finansowanie wynagrodzeń*.

(dowód: akta kontroli str. 3077, 3539, 3770-3773)

Środki z rezerwy celowej poz. 98 w kwocie 7.697,8 tys. zł były przeznaczone na realizację czterech projektów Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska (trzech w ramach PO liŚ 2014–2020 i jednego w ramach NMF) oraz projektu Technikum Leśnego w Tucholi realizowanego w ramach PO liŚ 2014–2020. Zostały wykorzystane w kwocie 7.578,7 tys. zł (tj. w 98,5% kwoty uruchomionej) zgodnie z celem.

Środki z rezerwy celowej poz. 99 w kwocie 2.149,8 tys. zł były przeznaczone na sfinansowanie wynagrodzeń oraz dodatków zadaniowych dla pracowników regionalnych dyrekcji ochrony środowiska zaangażowanych w realizację czterech projektów w ramach PO liŚ 2014–2020. Zostały wykorzystane w kwocie 967,3 tys. zł (tj. w 45,0% kwoty uruchomionej) zgodnie z celem. Nie wykorzystano kwoty 1.182,6 tys. zł z powodu późniejszego niż zakładano otrzymania środków z rezerwy celowej i przesunięcia w czasie wszczęcia procedury zatrudnienia nowych pracowników (dopiero po uzyskaniu ww. decyzji) i terminu wypłaty dodatków zadaniowych dla pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 147-152, 3077, 3539, 3770-3773)

W wyniku zmian:

- zmniejszono limit wydatków na realizację projektów w ramach PO liŚ 2014–2020 o 66.502,4 tys. zł (tj. o 11,7%), do wysokości 500.193,6 tys. zł, zwiększono limit w ramach POWER o 655,9 tys. zł (tj. o 111,0%), do wysokości 1.246,9 tys. zł, zwiększono łączny limit w ramach RPO³⁴ o 432,7 tys. zł (tj. o 35,3%), do wysokości 1.659,7 tys. zł;
- zwiększono limit w ramach NMF o 5.539,8 tys. zł (tj. o 7,9%), do wysokości 75.928,8 tys. zł oraz zwiększono limit na MF EOG o 67.269,3 tys. zł (tj. o 74,5%), do wysokości 157.539,3 tys. zł;
- zwiększono limit w ramach PO liŚ 2007–2013 o 14.522,0 tys. zł (tj. o 27,1%), do wysokości 68.037,0 tys. zł.

W trakcie 2017 roku zaplanowano wydatki dla dwóch projektów w ramach nowych RPO z województw: Dolnośląskiego (42,9 tys. zł) i Świętokrzyskiego (250,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 3077, 4033)

W 2017 roku wykonanie wydatków, według sprawozdania Rb – 28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej, wyniosło 779.886,8 tys. zł, tj. 96,9% planu po zmianach i 56,0% wydatków poniesionych w 2016 r.

³⁴ RPO Województwa Dolnośląskiego, RPO Lubuskie, RPO Województwa Opolskiego, RPO Województwa Podlaskiego, RPO Województwa Pomorskiego i RPO Województwa Świętokrzyskiego.

Na realizację zadań w ramach PO liŚ 2014–2020 wydatkowano 482.994,3 tys. zł, tj. 96,6% planu po zmianach. Sfinansowano płatności dla beneficjentów realizujących projekty w osiach priorytetowych: *II Ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu oraz I Zmniejszenie emisyjności gospodarki*. Z tej kwoty najwięcej wykorzystano w ramach działania 2.3 *Gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracjach* (358.662,5 tys. zł) oraz 2.1 *Adaptacja do zmian klimatu wraz z zabezpieczeniem i zwiększeniem odporności na klęski żywiołowe, w szczególności katastrofy naturalne oraz monitoring środowiska* (70.096,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 3016, 3019, 3031-3037, 3077)

W ramach pozostałych programów w 2017 r. wydatkowano łącznie 296.892,5 tys. zł, z tego:

- 152.073,5 tys. zł z MF EOG (96,5% planu po zmianach) na płatności dla beneficjentów realizujących projekty;
- 74.098,0 tys. zł z NMF (97,6% planu po zmianach) na płatności dla beneficjentów realizujących projekty;
- 68.037,0 tys. zł z PO liŚ 2007–2013 (100,0% planu po zmianach) na realizację płatności końcowych dla beneficjentów ośmiu projektów;
- 1.437,3 tys. zł z sześciu RPO³⁵ (86,6% planu po zmianach) na realizację ośmiu projektów;
- 1.246,7 tys. zł z POWER (100% planu po zmianach) na realizację pięciu projektów.

(dowód: akta kontroli str. 3016-3017, 3018-3021, 3038-3044, 3077, 3785-3786)

Na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 3 pkt 2 *ufp*, Minister Środowiska decyzjami z dnia: 31 października oraz 21 grudnia 2017 r. zablokował wydatki w budżecie środków europejskich na kwotę 2.235,7 tys. zł. Blokadą objęto środki ujęte w planach wydatków regionalnych dyrekcji ochrony środowiska (2.089,9 tys. zł), GDOŚ (72,4 tys. zł), GIOŚ (56,2 tys. zł) oraz MŚ – dysponenta III stopnia (17,2 tys. zł). Środki objęte blokadą były przeznaczone na realizację dziesięciu projektów w ramach PO liŚ 2014–2020 (2.150,0 tys. zł) oraz jednego projektu w ramach RPO Województwa Świętokrzyskiego (85,7 tys. zł).

Blokady dla projektów realizowanych w ramach PO liŚ 2014–2020 wynikały głównie z oszczędności związanych z absencją chorobową pracowników zaangażowanych w realizację projektów, przedłużających się procedur dotyczących zwiększenia zatrudnienia oraz przesunięcia terminu rozpoczęcia i realizacji projektów.

Blokada dla projektu *Rozpoznanie uwarunkowań i ochrona czynna w obszarach Natura 2000 i rezerwach przyrody na terenie województwa świętokrzyskiego* realizowanego przez RDOŚ w Kielcach wynikała z rezygnacji z podpisania umowy przez wykonawcę na wykonanie zabiegów czynnej ochrony (tj. koszenia oraz usuwania drzew i krzewów) w rezerwach przyrody.

Decyzje w sprawie blokad zostały podjęte na podstawie: pięciu wniosków GDOŚ, GIOŚ oraz Dyrektora Generalnego MŚ. O decyzjach Minister Środowiska poinformował Ministra Rozwoju i Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 3078-3079, 3081-3086)

³⁵ RPO Województwa Dolnośląskiego, RPO Lubuskie, RPO Województwa Opolskiego, RPO Województwa Podlaskiego, RPO Województwa Pomorskiego i RPO Województwa Świętokrzyskiego.

W 2017 r. zawarto 352 umowy z beneficjentami realizującymi projekty o łącznej wartości 9.902.177,9 tys. zł, z której kwota dofinansowania wyniosła 5.467.492,7 tys. zł, w tym w ramach:

- PO liŚ 2014–2020 zawarto 330 umów o łącznej wartości 9.882.929,0 tys. zł (kwota dofinansowania UE 5.451.132,0 tys. zł). Trzy umowy o łącznej wartości 11.982,0 tys. zł (kwota dofinansowania UE 10.017,0 tys. zł) zostały rozwiązane z powodu rezygnacji z realizacji projektów przez beneficjentów;
- MF EOG zawarto 16 umów o łącznej wartości 14.225,6 tys. zł (kwota dofinansowania 12.091,7 tys. zł);
- NMF zawarto sześć umów o łącznej wartości 5.022,3 tys. zł (kwota dofinansowania 4.269,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 2808-2809, 3099-3110)

Zgodnie z rozporządzeniem ogólnym UE, dotyczącym wdrażania perspektywy finansowej 2014–2020³⁶, uruchomienie funduszy europejskich zostało uzależnione od spełnienia, do końca 2016 r., warunków ex-ante, tj. zapewnienia określonych warunków wyjściowych, umożliwiających efektywną realizację programów operacyjnych. 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.

Komisja Europejska potwierdziła spełnienie przez Polskę warunku ex-ante dotyczącego gospodarki wodnej w dniu 10 października 2017 r., natomiast w zakresie warunku dotyczącego gospodarki odpadami – w dniu 2 sierpnia 2017 r. Uzyskanie potwierdzenia KE spełnienia warunkowości ex-ante w 2017 r., tj. po wyznaczonym terminie, nie stanowiło przesłanki uniemożliwiającej efektywną realizację PO liŚ 2014–2020.

(dowód: akta kontroli str. 3016-3017, 3020-3030)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.2.2. Wydatki budżetu środków europejskich – dysponent III stopnia

Opis stanu
faktycznego

W 2017 r. w planie finansowym MŚ (dysponenta III stopnia) określono limit wydatków w kwocie 20.928,0 tys. zł na realizację czterech projektów w ramach PO liŚ 2014–2020:

- *Opracowanie planów adaptacji do zmian klimatu w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców (10.338,0 tys.);*
- *Ogólnopolski projekt wsparcia postaw proekologicznych w obszarach kluczowych dla zrównoważonego rozwoju (4.328,0 tys. zł);*
- *Ogólnopolski projekt informacyjno-edukacyjny w zakresie zmian klimatu i adaptacji do nich (3.962,0 tys. zł);*
- *Promocja Parków Narodowych jako marki (2.300,0 tys. zł).*

³⁶ 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 Nr 347 z 20.12.2013, str. 320, ze zm.).

W ciągu roku limit został zmniejszony o 14.720,4 tys. zł, tj. o 70,3% i wyniósł 6.207,6 tys. zł. Zrezygnowano z realizacji dwóch projektów, a limit wydatków na pozostałe dwa projekty został zmniejszony o 42,7% (tj. o 4.410,4 tys. zł) i o 87,8% (tj. o 2.020,0 tys. zł) .

(dowód: akta kontroli str. 863, 884-885, 3077)

Wydatki zrealizowano na kwotę 6.096,3 tys. zł, tj. 98,2% planu po zmianach (0,1% w 2016 r.). W porównaniu do 2016 r. były one wyższe o 6.084,3 tys. zł. Zostały wykorzystane na realizację projektów: *Opracowanie planów adaptacji do zmian klimatu w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców* (5.839,8 tys. zł) oraz *Promocja Parków Narodowych jako marki* (256,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 2552, 3031, 3034, 3077)

Badaniem objęto postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, udzielonego w trybie przetargu nieograniczonego na *Opracowanie planów adaptacji do zmian klimatu w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców*. Umowę zawarto w dniu 12 stycznia 2017 r. na kwotę 29.950,0 tys. zł brutto, z której w 2017 r. wydatkowano 5.839,8 tys. zł.

W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej zamówienia nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 3756-3760)

Szczegółowym badaniem pod względem gospodarności, legalności, celowości, rzetelności oraz prawidłowości udzielania zamówień publicznych wyłączonych z zastosowania przepisów upzp i prawidłowości zastosowanego trybu udzielania zamówień publicznych, objęto wydatki udokumentowane sześcioma dowodami księgowymi na łączną kwotę 3.592,4 tys. zł. Poddane badaniu wydatki stanowiły 58,9% wydatków BŚE. Doboru próby do badania dowodów/zapisów księgowych dokonano w sposób celowy. W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 3775-3781)

Na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 3 pkt 2 *ufp* Minister Środowiska, decyzją z dnia 21 grudnia 2017 r., zablokował wydatki na kwotę 17,2 tys. zł przeznaczone na realizację projektu: *Promocja Parków Narodowych jako marki*. Przyczyną blokady były oszczędności uzyskane przy wyliczaniu pochodnych z wynagrodzeń oraz przeniesienie realizacji i rozliczenia części zadań na 2018 r. Przyczyną przeniesienia zadań na 2018 r. było m.in.: rozstrzygnięcie kwestii kwalifikowalności VAT, unieważnienie przetargu na wybór wykonawcy stron internetowych (zwycięska oferta przekraczała budżet jaki przeznaczono na wykonanie zadania.), zgłoszenie przez parki narodowe propozycji rozszerzenia funkcjonalności stron internetowych.

(dowód: akta kontroli str. 1608-1609, 2258)

Ustalone
nieprawidłowości

Niewłaściwie przygotowano realizację w MŚ (dysponent III stopnia) dwóch projektów finansowanych z BŚE w ramach PO IiŚ 2014–2020, co spowodowało, że środki ujęte w *Planie wydatków budżetu środków europejskich Centrali MŚ* na realizację tych projektów nie zostały wykorzystane. Departament Edukacji i Komunikacji (DEiK) odpowiedzialny za realizację dwóch projektów PO IiŚ 2014–2020 posiadając wiedzę (od końca 2016 r. oraz marca 2017 r.), że nie będzie ich realizował, bezzasadnie ujmował w *Planie* wydatki na ich realizację, na łączną kwotę 8.290,0 tys. zł (39,6% pierwotnego planu wydatków MŚ w 2017 r.), z tego na:

- 1) *Ogólnopolski projekt informacyjno-edukacyjny w zakresie zmian klimatu i adaptacji do nich* (3.962,0 tys. zł);

- 2) *Ogólnopolski projekt wsparcia postaw proekologicznych w obszarach kluczowych dla zrównoważonego rozwoju* (4.328,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 863, 884-885, 1610)

Projekty zostały wpisane przez Ministerstwo Rozwoju (MR) do *Wykazu Projektów Zidentyfikowanych PO liŚ 2014–2020*³⁷ (Wykaz projektów) w pierwszej wersji dokumentu tj. 23 lipca 2015 r., a ich realizacja miała się rozpocząć w I kwartale 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1610-1611, 1731-1733)

W obydwu projektach wystąpiło półroczne opóźnienie w złożeniu *Wniosków o dofinansowanie* do NFOŚiGW – wnioski zostały złożone w dniu 28 czerwca 2016 r. a nie w grudniu 2015 r. stosownie do treści § 4 pkt. 3 ust. 3 pre-umowy i załącznika nr 3 do pre-umowy³⁸, zawartej w dniu 23 września 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1877-1879, 1880-1883)

W przeciwieństwie do innych departamentów MŚ realizujących projekty PO liŚ 2014–2020 (Departament Ochrony Przyrody, Departament Zrównoważonego Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej), w DEiK ani w regulaminie organizacyjnym Departamentu, ani w opisach stanowisk osób bezpośrednio zaangażowanych w realizację ww. projektów, nie wskazano wprost nazw realizowanych projektów PO liŚ 2014–2020. Ponadto w DEiK nie zostały wyznaczone osoby, które miałyby zajmować się wyłącznie realizacją projektów w ramach PO liŚ 2014–2020. Zadania związane z realizacją projektów PO liŚ 2014–2020 stanowiły jedno z kilku zadań pracowników DEiK.

(dowód: akta kontroli str. 1732-1733, 1899-1900, 1907-1908)

Niewłaściwe zaplanowanie realizacji *Ogólnopolskiego projektu informacyjno-edukacyjnego w zakresie zmian klimatu i adaptacji do nich* zostało już wskazane jako nieprawidłowość po kontroli *P/17/001 Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w częściach 22 – Gospodarka wodna i 41 – Środowisko*. Podsekretarz Stanu w MŚ poinformował Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rozwoju (pismem z dnia 22 grudnia 2016 r.), że projekt został przekazany do realizacji Instytutowi Ochrony Środowiska – PIB (IOŚ)³⁹. MR zatwierdziło zmianę beneficjenta i 26 stycznia 2017 r. wpisało projekt IOŚ do Wykazu projektów.

(dowód: akta kontroli str. 1610, 1733-1734)

Projekt nie został ujęty w *Jednostkowym planie działań* DEiK na 2017 rok (zaakceptowanym w dniu 23 grudnia 2016 r.). Jednocześnie pomimo, że na etapie tworzenia *Planu wydatków* MŚ Dyrektor DEiK pismem z dnia 18 listopada 2016 r. poinformował BF, że projekt nie będzie realizowany i wcześniej zaplanowane przez DEiK środki na jego realizację (w kwocie 4.328,0 tys. zł) nie zostaną wykorzystane to wydatki na jego realizację zostały uwzględnione w *Planie wydatków* MŚ zatwierdzonym w dniu 25 stycznia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1881-1882, 1894)

Dopiero w dniu 2 marca 2017 r. dyrektor DEiK wystąpił z wnioskiem do BF o zmianę *Planu wydatków* MŚ, co spowodowało, że całą kwotę planowaną na realizację ww.

³⁷ Załącznik 5. Wykaz projektów zidentyfikowanych przez właściwą instytucję w ramach trybu pozakonkursowego do Szczegółowego opisu osi priorytetowych PO liŚ 2014–2020.

³⁸ Załącznik nr 3 Harmonogram przygotowania Projektu, kolumna: Data przekazania wniosku o dofinansowanie do NFOŚiGW.

³⁹ Nowy tytuł projektu: 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.

projektu anulowano w *Planie Wydatków MŚ* na podstawie decyzji Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 19 maja 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1735, 1869-1872, 1879)

Zdaniem NIK, ujęcie w *Planie wydatków MŚ* środków na realizację projektu, o którym od końca 2016 r. było wiadomo, że nie będzie realizowany przez MŚ (dysponent III stopnia), było działaniem niecelowym i nierzetelnym.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska poinformował Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rozwoju (pismem z dnia 15 marca 2017 r.), że *Ogólnopolski projekt wsparcia postaw proekologicznych w obszarach kluczowych dla zrównoważonego rozwoju* nie będzie realizowany przez MŚ. Jednak dopiero w dniu 7 lipca 2017 r. Dyrektor DEiK wystąpił do BF o zmianę *Planu wydatków MŚ*, co nastąpiło na podstawie decyzji MRiF z dnia 12 października 2017 r. Całą kwotę planowaną wcześniej na realizację ww. projektu anulowano po upływie prawie 7 miesięcy od momentu podjęcia decyzji o rezygnacji z realizacji projektu przez DEiK.

(dowód: akta kontroli str. 1610, 1735, 1873-1876, 1883)

Dyrektor DEiK wyjaśniła: „(...) po wygaszeniu i odstąpieniu od realizacji przedmiotowego projektu rozważano możliwość realizacji projektu edukacyjnego w nowym zakresie w ramach zaplanowanych wcześniej środków. Niemniej jednak, po przeanalizowaniu możliwości uruchomienia środków jeszcze w 2017 r. podjęto decyzję o oddaniu środków do dyspozycji – notatka z 14 czerwca 2017 r. Po akceptacji notatki został sporządzony wniosek o oddanie do dyspozycji środków przeznaczonych na realizację projektu.”.

(dowód: akta kontroli str. 1884)

W ocenie NIK ujęcie w *Planie wydatków MŚ* środków na realizację projektu, o którym od marca 2017 r. było wiadomo, że nie będzie realizowany przez MŚ było działaniem nierzetelnym.

Nieprawidłowości stwierdzone w zakresie planowania wydatków BŚE w MŚ (dysponent 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 oraz zapewnienia, 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*⁴⁰.

Zdaniem NIK, departamenty, realizujące projekty w ramach PO IiŚ 2014–2020 powinny niezwłocznie, po podjęciu decyzji o rezygnacji z realizacji projektu bądź wystąpieniu istotnych opóźnień mających wpływ na wydatkowanie zaplanowanych środków, informować nie tylko Departament Funduszy Europejskich (który przekazuje tę informację do Ministerstwa Rozwoju), ale również Biuro Finansowe w celu jak najszybszego dokonania zmian w *Planie wydatków MŚ*.

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Według danych ujętych w sprawozdaniu RB-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za 2017 r. w części 41 – Środowisko poniesiono wydatki w kwocie 1.331.278,1 tys. zł, co

⁴⁰ 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).

stanowiło 97,0% planu po zmianach, z tego: 551.391,3 tys. zł z budżetu państwa i 779.886,8 tys. zł z budżetu środków europejskich.

Największe wydatki zrealizowano w funkcji 12 – Środowisko. Stanowiły one 92,2% wydatków ogółem w tej części budżetu państwa i wyniosły 1.227.743,1 tys. zł (97,2% planu po zmianach), z tego: 453.179,1 tys. zł z budżetu państwa i 774.564,0 tys. zł ze środków europejskich.

Szczegółową analizą objęto zadanie 12.1.W *System ochrony środowiska i informacji o środowisku* (pięć podzadań) i zadanie 12.4.W oraz 12.5.W *Ochrona wód i gospodarowanie zasobami wodnymi* (dwa podzadania)⁴¹.

Na poziomie zadania 12.1.W *System ochrony środowiska i informacji o środowisku* zdefiniowano dwa cele: *Wdrożenie we wszystkich gminach w kraju selektywnego zbierania odpadów* i *Zapewnienie informacji w zakresie ochrony i stanu środowiska*. Na to zadanie wykorzystano 260.885,4 tys. zł (97,6% planu po zmianach), z tego: 201.943,4 tys. zł z budżetu państwa i 58.942,0 tys. zł ze środków europejskich. Określająca stopień realizacji celu, wartość miernika „Odsetek gmin, które wdrożyły system selektywnego zbierania odpadów u źródła (%)” została osiągnięta na poziomie 99,96% wobec planowanej do osiągnięcia wartości 100%, a osiągnięta wartość miernika „Stopień zrealizowanych; 1) ocen, 2) raportów, 3) sprawozdań w zakresie ochrony środowiska (%)” została osiągnięta na poziomie 1) 100%, 2) 100%, 3) 100% i 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 zadanie wykorzystano 58.736,1 tys. zł (97,0% planu po zmianach), z tego: 52.896,3 tys. zł budżetu państwa i 5.839,8 tys. zł ze środków europejskich. Wartość miernika, określająca stopień realizacji celu „Liczba zrealizowanych w danym roku przedsięwzięć służących realizacji polityki zrównoważonego rozwoju i realizowanych w związku z udostępnianiem informacji o środowisku (szt.)” została osiągnięta na poziomie 16,125 szt. wobec planowanej 15,926 szt.

Celem podzadania 12.1.2.W *Promocja zachowań proekologicznych i edukacja środowiskowa* było zwiększenie wzrostu świadomości środowiskowej społeczeństwa. Na to zadanie wykorzystano 7.789,9 tys. zł (84,6% planu po zmianach), z tego: 7.533,4 tys. zł z budżetu państwa i 256,5 tys. zł ze środków europejskich. Wartość miernika, określająca stopień realizacji celu „Liczba przeprowadzonych kampanii służących realizacji polityki zrównoważonego rozwoju (szt.)” została osiągnięta na poziomie 159 wobec planowanej 165.

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 zadanie wykorzystano 111.482,3 tys. zł (98,5% planu po zmianach), z tego: 87.111,1 tys. zł z budżetu państwa i 24.371,2 tys. zł z budżetu środków europejskich. Wartość miernika, określająca stopień realizacji celu „Liczba działań zapewniających uzyskanie pełnej informacji (szt.)” została osiągnięta na poziomie 51 wobec planowanej 52.

⁴¹ Dodatkowo, w zakresie wykonania wniosków pokontrolnych, badaniem objęto mierniki 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*, działania 12.3.1.4. *Handel uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i innych substancji oraz bilansowanie i zarządzanie emisjami*, podzadania 12.3.1.W *Systemy ochrony powietrza i przeciwdziałania zmianom klimatu* i działania 12.3.1.3. *Ograniczanie emisji gazów cieplarnianych i innych substancji*.

Celem podzadania 12.1.4.W *Ochrona przed skutkami zagrożeń* było zwiększenie poziomu ochrony przed skutkami zagrożeń. Na to zadanie wykorzystano 50.180,9 tys. zł z budżetu państwa (98,7% planu po zmianach). Wartość miernika, określająca stopień realizacji celu „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 35.164/37.016 wobec planowanej 34.455/35.935.

Celem podzadania 12.1.6.W *Gospodarka odpadami* było zwiększenie masy odpadów poddanych odzyskowi. Na to zadanie wykorzystano 32.696,3 tys. zł (97,4% planu po zmianach), z tego: 4.221,8 tys. zł z budżetu państwa i 28.474,5 tys. zł z budżetu środków europejskich. Wartość miernika, określająca stopień realizacji celu „Masa odpadów poddanych odzyskowi (%)” została zaplanowana na poziomie 74%. W sprawozdaniu RB-BZ1 w kolumnie dotyczącej wykonania wartości miernika wskazano „72 (ostatnie dostępne dane za 2016 r.)”.

Celem zadania 12.4.W *Gospodarka zasobami i strukturami geologicznymi* było rozpoznawanie budowy geologicznej kraju pod kątem możliwości zaopatrzenia ludności oraz sektorów gospodarczych w kopaliny i wody podziemne wraz z ich ochroną. Na to zadanie wykorzystano 11.395,6 tys. zł (98,8% planu po zmianach) z budżetu państwa. Wartość miernika, określająca stopień realizacji celu „Liczba wydanych koncesji i decyzji zmieniających koncesje na działalność określoną w ustawie Prawo geologiczne i górnicze/liczba wydanych koncesji i decyzji zmieniających koncesje w roku poprzednim (szt./szt.)” została osiągnięta na poziomie 77/77 wobec planowanej 54/77.

Celem zadania 12.5.W *Ochrona wód i gospodarowanie zasobami wodnymi* było zwiększenie ilości retencjonowanej wody. Na to zadanie wykorzystano 470.114,7 tys. zł (99,22% planu po zmianach), z tego: 22.830,5 tys. zł z budżetu państwa i 447.284,2 tys. zł z budżetu środków europejskich. Wartość miernika, określająca stopień realizacji celu „Liczba realizowanych przedsięwzięć zmierzających do zwiększenia ilości retencjonowanej wody/liczba zrealizowanych przedsięwzięć w tym zakresie w danym roku (szt./szt.)” została osiągnięta na poziomie 20/1 wobec planowanej 21/1. Miernik nie był stosowany w latach ubiegłych.

Celem podzadania 12.5.1.W *Kształtowanie, ochrona i wykorzystanie zasobów wodnych* było zwiększenie ilości retencjonowanej wody. Na ten cel wykorzystano 46.098,6 tys. zł z budżetu środków europejskich (99,7% planu po zmianach). Wartość miernika, określająca stopień realizacji celu „Liczba realizowanych przedsięwzięć zmierzających do zwiększenia ilości retencjonowanej wody/liczba zrealizowanych przedsięwzięć w tym zakresie w danym roku (szt./szt.)” została osiągnięta na poziomie 20/1 wobec planowanej 21/1. Miernik nie był stosowany w latach ubiegłych.

Celem podzadania 12.5.4. *Wsparcie przedsięwzięć infrastrukturalnych w zakresie gospodarki wodno-ściekowej* była rozbudowa i modernizacja sieci kanalizacji sanitarnej. Na ten cel wykorzystano 424.016,2 tys. zł (99,2% planu po zmianach), z tego: 22.830,5 tys. zł z budżetu państwa i 401.185,7 tys. zł z budżetu środków europejskich. Wartość miernika, określająca stopień realizacji celu „Długość wybudowanej lub zmodernizowanej kanalizacji sanitarnej (km)” została osiągnięta na poziomie 58,75 km wobec planowanej 107,13 km.

Zastępca Dyrektora Departamentu Funduszy Europejskich wyjaśnił: „Ostateczna realizacja miernika wyniosła 58,75 km, w związku z faktem, że w przypadku dwóch projektów, dla których terminy zakończenia realizacji przypadały pierwotnie na 2017 r., w systemie informatycznym SL 2014, z którego pozyskiwane są dane na temat

realizowanych projektów, w okresie poprzedzającym sporządzenie sprawozdania wprowadzono zmiany w zakresie terminów realizacji przedsięwzięć i przesunięto ich zakończenie na 2018 r.”. Zmiana terminów zakończenia projektów spowodowana była aneksowaniem umowy i omyłką przy wprowadzaniu danych z umowy do systemu.

(dowód: akta kontroli str. 833-837, 2697-2699, 2717-2722)

W zakresie budżetu środków europejskich, w części 41 – Środowisko, zbadano dwie umowy o dofinansowanie zawarte pomiędzy NFOŚiGW (jako Instytucją Wdrażającą), a MŚ (jako Beneficjentem) dla projektów realizowanych w ramach PO LiŚ 2014–2020:

1. *Opracowanie planów adaptacji do zmian klimatu w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców*⁴², umowa zawarta⁴³ w dniu 28 lipca 2016 r. i aneksowana⁴⁴ w dniu 4 stycznia 2017 r.
2. *Promocja Parków Narodowych jako marki*⁴⁵, umowa zawarta⁴⁶ w dniu 19 maja 2016 r. i aneksowana⁴⁷ w dniach: 2 lutego 2017 r. oraz 2 czerwca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 2258, 2351-2380, 2477-2532, 2533-2550, 4034-4037, 4040-4042)

W przypadku projektu nr 1 w załączniku nr 8⁴⁸ do umowy o dofinansowanie określono, że osiągnięcie wartości docelowych wskaźników produktu nastąpi do dnia 31 października 2018 r. W dniu 12 stycznia 2017 r. podpisano umowę z wybranym w procedurze przetargu nieograniczonego Wykonawcą zewnętrznym, który będzie odpowiedzialny za przygotowanie 44 planów adaptacji w terminie 24 miesięcy od momentu podpisania umowy. W aneksie do umowy z dnia 4 stycznia 2017 r., strony umowy uzgodniły zmianę harmonogramu realizacji projektu oraz wydłużenie okresu kwalifikowania wydatków o pół roku – do dnia 31 marca 2019 r.

Obecny stan zaawansowania prac nad realizacją projektu nie wskazuje, aby terminowe osiągnięcie ustanowionego wskaźnika produktu było zagrożone.

(dowód: akta kontroli str. 2513, 2384)

W przypadku projektu nr 2, w załączniku nr 8⁴⁹ do umowy o dofinansowanie określono, że osiągnięcie wartości docelowych wskaźników nastąpi w 2019 r.

W projekcie wystąpiły opóźnienia w realizacji poszczególnych zadań w efekcie czego z planowanej na 2017 r. kwoty 2.300,0 tys. zł wydatkowano środki w wysokości 256,5 tys. zł. Przyczyną opóźnień były m.in.: kwestie związane z kwalifikowalnością VAT, konieczność unieważnienia przetargu na wybór wykonawcy stron internetowych (zwycięska oferta przekraczała budżet jaki przeznaczono na wykonanie zadania.), zgłoszone przez parki narodowe propozycje dodania nowych funkcjonalności stron internetowych (sklepu internetowy, który będzie służył między innymi do zakupu biletów do PN.)

W dniach 18 i 29 stycznia oraz 2 lutego 2018 r. Dyrektor DOP wystąpiła do NFOŚiGW z wnioskami⁵⁰ o aneksowanie umowy o dofinansowanie w zakresie:

⁴² W ramach działania 12.1.1.1. Tworzenie i koordynacja regulacji w zakresie ochrony środowiska oraz informacja o środowisku.

⁴³ Umowa o dofinansowanie nr POIS.02.01.00-00-0004/16-00.

⁴⁴ Aneks do umowy o dofinansowanie nr POIS.02.01.00-00-0004/16-01.

⁴⁵ W ramach działania 12.1.2.1 W Działania edukacyjno-promocyjne oraz informacyjne.

⁴⁶ Umowa o dofinansowanie nr POIS.02.01.00-00-0001/15-00.

⁴⁷ Aneks do umowy o dofinansowanie nr: POIS.02.01.00-00-0001/15-01 i POIS.02.01.00-00-0001/15-02.

⁴⁸ Zestawienie wskaźników do monitorowania postępu rzeczowego Projektu.

⁴⁹ Zestawienie wskaźników do monitorowania postępu rzeczowego Projektu.

⁵⁰ Pisma znak: DOP-WPN.4102.11.2018MJR, DOP-WPN.4102.11.1.2018, DOP-WPN.4102.1.2.2018.MJR.

wydłużenia terminu realizacji projektu do dnia 31 grudnia 2019 r. (z 31 marca 2019 r.). Według stanu na dzień 20 marca 2018 r. umowa z NFOŚiGW nie została jeszcze aneksowana.

Planowane wydłużenie terminu realizacji oraz obecny stan zaawansowania prac nad poszczególnymi zadaniami w projekcie nie wskazuje, aby osiągnięcie ustanowionych wskaźników było zagrożone.

(dowód: akta kontroli str. 2258-2260, 2380)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z ust. 64 pkt. 3 załącznika nr 49 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2017⁵¹ (dalej „nota budżetowa”), cele na poziomie podzadań i działań stanowią uszczegółowienie celów określanych na wyższych poziomach układu zadaniowego.

Dla podzadania 12.5.1.W został zdefiniowany taki sam cel – „Zwiększenie ilości retencjonowanej wody” i miernik – „Liczba realizowanych przedsięwzięć zmierzających do zwiększenia ilości retencjonowanej wody/Liczba zrealizowanych przedsięwzięć w tym zakresie w danym roku [szt./szt.]” jak dla zadania 12.5.W.

(dowód: akta kontroli str. 833-837)

Zastępca Dyrektora Departamentu Funduszy Ekologicznych wyjaśnił: „Na etapie ustalania katalogu celów i mierników dla budżetu zadaniowego na 2017 r. kierowano się przede wszystkim faktycznym przeznaczeniem środków, które mają być przypisane do zadania 12.5 tj. na realizację projektów z zakresu gospodarki wodnej w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POLiŚ 2014-2020). 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 POLiŚ, natomiast na poziomie działania zaprezentować liczbę realizowanych projektów. Pozwoli 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 nota budżetowa 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. 2593-2596)

NIK zauważa, że Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów w piśmie kierowanym do MŚ⁵² stwierdził: „(...) obecne zasady definiowania celów i mierników nie wykluczają możliwości definiowania tożsamy celów i mierników na różnych poziomach układu zadaniowego (dla zadania, podzadania i działania), w sytuacji, gdy dysponent w danej pozycji wyższego rzędu (zadaniu lub podzadaniu) wykazuje wyłącznie jedną pozycję niższego rzędu (podzadanie lub działanie).”

(dowód: akta kontroli str. 2717-2722)

⁵¹ Dz. U. poz. 735.

⁵² Pismo z dnia 8 czerwca 2017 r., znak: BP1.400.1.18.2017.

W zadaniu 12.5.W wykazano dwie pozycje niższego rzędu, tj. podzadanie 12.5.1.W i podzadanie 12.5.4 zatem, w ocenie NIK, przywołane stanowisko Ministerstwa Finansów nie miało w tym przypadku zastosowania, a działanie polegające na zdefiniowaniu na dwóch poziomach klasyfikacji zadaniowej tego samego celu i miernika było niezgodne z wymaganiami noty budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 833-837)

2. Zgodnie z ust. 64 pkt. 4 załącznika nr 49 do noty budżetowej, mierniki powinny opierać się na danych dostępnych w terminach umożliwiających sporządzanie sprawozdań budżetowych w układzie zadaniowym.

Dane do określenia wartości za 2017 r. dla siedmiu zdefiniowanych mierników nie były dostępne w terminie sporządzenia sprawozdania Rb-BZ1, z tego dla pięciu zdefiniowanych mierników przypisanych do: 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*, działania 12.3.1.4. *Handel uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i innych substancji oraz bilansowanie i zarządzanie emisjami* wykazano dane za 2016 r., a dla dwóch mierników: w podzadaniu 12.3.1.W *Systemy ochrony powietrza i przeciwdziałania zmianom klimatu* i w działaniu 12.3.1.3. *Ograniczanie emisji gazów cieplarnianych i innych substancji* wykazano dane za 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 833-837, 2723-2724)

Baza danych wykorzystywana do wyznaczenia wykonanej wartości miernika dla podzadania 12.5.4 zawierała określone w umowach o dofinansowanie wartości docelowe miernika, a nie jego faktyczne wykonanie. W konsekwencji osiągniętą wartość miernika na koniec 2017 r. wykazano na podstawie 11 zakończonych z 204 realizowanych w 2017 r. projektów.

(dowód: akta kontroli str. 3087-3089)

Zastępca Departamentu Gospodarki Odpadami wyjaśniła: „(...) w przypadku (...) 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 2016 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. 2683-2687)

W kwestii mierników dla podzadania 12.3.1 oraz działania 12.3.1.3 i działania 12.3.1.4 Zastępca Dyrektora Departamentu Ochrony Powietrza i Klimatu wyjaśnił: „Wartości mierników opracowywane są na podstawie zweryfikowanych danych pochodzących z raportów o wielkości emisji przedkładanych przez prowadzących instalację w ramach 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 UE. W związku z powyższym, podobnie jak w przypadku danych statystycznych, dane te są dostępne z odpowiednim przesunięciem czasowym.”.

(dowód: akta kontroli str. 2679-2680)

Odnosząc się do miernika dla podzadania 12.5.4. Dyrektor Departamentu Funduszy Europejskich wyjaśniła: „W przypadku miernika (...), zgodnie z algorytmem jego wyliczenia, wartość wyznaczana jest w oparciu o dane dla projektów zakończonych, zgodnie z terminami realizacji wynikającymi z zawartych umów o dofinansowanie. (...) W przypadku projektów wieloletnich wartość miernika wykazywana jest w całości w roku zakończenia przedsięwzięcia. Natomiast wysokość wydatków i związane z nią zmiany w planie finansowym dysponenta w poszczególnych latach wynikają z harmonogramu płatności w projekcie, który może ulegać zmianom (...).”.

(dowód: akta kontroli str. 2697-2699)

W ocenie NIK, zdefiniowanie mierników, dla których dane nie były dostępne w terminach sporządzenia sprawozdań w układzie zadaniowym, nie pozwala na dokonanie oceny stopnia realizacji celów, do których zostały przypisane.

3. Zgodnie z ust. 64 pkt. 1 załącznika nr 49 do noty budżetowej, cele i mierniki służą rzetelnemu pomiarowi i obiektywnej ocenie efektywności lub skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym.

Stosownie do ust. 64 pkt. 4 załącznika nr 49 do noty budżetowej, mierniki powinny odnosić się do tego, na co dysponent realizujący zadania publiczne mają wpływ.

Wartości mierników dla podzadania 12.1.1.W⁵³, podzadania 12.1.4 i zadania 12.4.W uzależnione były od liczby złożonych przez zainteresowane podmioty wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 2576-2586)

Dyrektor DE wyjaśniła „Miernik dla podzadania 12.1.1 „liczba zrealizowanych w danym roku przedsięwzięć służących realizacji polityki zrównoważonego rozwoju i realizowanych w związku z udostępnianiem informacji o środowisku” wskazuje stopień zaangażowania resortu w dwa różniące się od siebie obszary – informację o środowisku i politykę zrównoważonego rozwoju. (...) wartość drugiej części miernika, dotycząca udostępniania informacji na wniosek, wskazywana jest na podstawie danych szacunkowych z roku poprzedniego. (...) Wartość miernika dla podzadania 12.1.4. została wyrażona w postaci ułamka, gdzie w liczniku została ujęta liczba załatwionych w danym roku spraw dotyczących strategicznych ocen oddziaływania na środowisko i ocen oddziaływania przedsięwzięć, natomiast mianownik stanowi liczba spraw rozpatrywanych w danym roku. Z powyższego wynika, że na wartość miernika składają się dwa parametry, przy czym wartość liczebnika, tj. liczba załatwionych spraw, jest uzależniona od działań podejmowanych przez jednostkę realizującą miernik, co sprawia, że jednostka ma wpływ na realizację miernika dla podzadania 12.1.4.”.

(dowód: akta kontroli str. 2688-2690)

Zastępca Dyrektora Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych, w sprawie miernika dla zadania 12.4.W, wyjaśnił: „(...) wydatkowane środki nie mają wpływu na wzrost wartości miernika, ponieważ ilość złożonych wniosków przez przedsiębiorców jest niezależna od Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych. Wykonanie miernika na poziomie wyższym niż planowano,

⁵³ Algorytm wyliczenia miernika określono jako: „Suma zrealizowanych, w danym roku, przedsięwzięć służących realizacji polityki zrównoważonego rozwoju oraz przedsięwzięć realizowanych na rzecz właściwego udostępniania informacji o środowisku (organizacja konferencji, warsztatów/szkoleń z udostępniania informacji o środowisku, opracowywanie instrumentów prawnych) i udostępnianych na wniosek informacji o środowisku i jego ochronie”.

spowodowane jest większym zainteresowaniem przedsiębiorców działalnością geologiczno-górnictwem.

(dowód: akta kontroli str. 2712-2716)

NIK zauważa, że wartości mierników dla zadania 12.4.W, podzadania 12.1.1.W i podzadania 12.1.4 uzależnione były od liczby składanych przez zainteresowane podmioty wniosków, na co jednostki odpowiedzialne za wykonanie tych mierników wpływu mieć nie mogły. Ponadto, jak wynika z wyjaśnień, wartość miernika dla podzadania 12.1.1.W wykazywana była m.in. na podstawie danych szacunkowych z roku poprzedniego. Oznacza to, że wartości ww. mierników nie były zależne od wydatkowanych środków finansowych, przez co niemożliwa jest ocena efektów z poniesionych nakładów.

4. Zgodnie z ust. 64 pkt. 4 załącznika nr 49 do noty budżetowej miernik wskazuje stopień realizacji celu działalności państwa.

Dla zadania 12.5.W *Ochrona wód i gospodarowanie zasobami wodnymi* i podzadania 12.5.1.W *Kształtowanie, ochrona i wykorzystanie zasobów wodnych* został zdefiniowany cel „Zwiększenie ilości retencjonowanej wody” i miernik „Liczba realizowanych przedsięwzięć zmierzających do zwiększenia ilości retencjonowanej wody/liczba zrealizowanych przedsięwzięć w tym zakresie w danym roku (szt./szt.)”.

(dowód: akta kontroli str. 833-837)

Zdefiniowany miernik dla ww. zadania i podzadania nie wskazywał stopnia realizacji celu, którym było zwiększenie ilości retencjonowanej wody.

Minister Środowiska wyjaśnił: *„Ostatecznie zdecydowano (...) o przyjęciu miernika „Liczba realizowanych przedsięwzięć zmierzających do zwiększenia ilości retencjonowanej wody/liczba zrealizowanych przedsięwzięć w tym zakresie w danym roku”, który pozwala na wykazanie liczby realizowanych projektów w poszczególnych latach. Należy mieć bowiem na uwadze, że wszystkie projekty uwzględniane w tym mierniku przyczyniają się do zwiększenia ilości retencjonowanej wody, a cel jakim jest „Zwiększenie ilości retencjonowanej wody” nie musi być wykazywany jedynie poprzez wskazanie konkretnej liczby m³ wody podlegającej retencji. Obecny kształt miernika pozwala za to na prezentowanie danych dla projektów wieloletnich (w ramach składowej „Liczba realizowanych przedsięwzięć...”) jak również na uzyskanie informacji, czy w danym roku nastąpiło zwiększenie ilości retencjonowanej wody (w ramach składowej „liczba zrealizowanych projektów w tym zakresie w danym roku”). Każdy zrealizowany projekt w konsekwencji przyczynia się do zwiększenia możliwości retencyjnych.”.*

(dowód: akta kontroli str. 2705-2707)

Zdaniem NIK, uzyskana objętość retencjonowanej wody dla każdego z przedsięwzięć może być inna, dlatego też sama liczba realizowanych i zrealizowanych przedsięwzięć nie daje informacji o ile ta objętość wzrosła, a zatem nie wskazuje stopnia realizacji celu jakim jest zwiększenie ilości retencjonowanej wody.

5. Dysponent III stopnia nie podał w sprawozdaniu Rb-BZ1 informacji, że wykazana wartość wykonanego za 2017 r. miernika dla podzadania 12.3.1.W dotyczyła roku bazowego, a nie roku 2017. W konsekwencji informacja taka została przedstawiona w zbiorczym Rb-BZ1 dysponenta części 41 – Środowisko.

(dowód: akta kontroli str. 833-837, 2734-2742, 2782-2785)

Główny Księgowy Ministerstwa wyjaśniła: „Departament Ochrony Powietrza i Klimatu przekazał informację o wartości 100 (dane za rok bazowy) czyli według dysponenta III stopnia „ostatnio dostępne dane za 2015 r.” z powodu braku danych za rok 2016 i 2017 co zostało wyjaśnione w formularzu opisowym prezentującym wykonanie wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w 2017 roku w układzie zadaniowym dysponenta III stopnia w pkt „Ocena stopnia wykonania miernika” (strona 23 formularza opisowego). W przypadku gdy wartość miernika nie jest dostępna za rok sprawozdawczy, na poziomie resortu zostało przyjęte, że w sprawozdaniu prezentuje się ostatnio dostępne dane dotyczące danego miernika. Wszelkie dodatkowe zapisy przy planowanej czy wykonanej wartości miernika nie wynikają z wzorca sprawozdania a podany format wartości miernika (wartość bazowa) jest identyczny jak w aktualizacji WPFP na lata 2017-2020. Powyższe, nie wpłynęło na zniekształcenie danych prezentowanych w sprawozdaniu.”.

(dowód: akta kontroli str. 2748-2749)

NIK zauważa, że dla pozostałych sześciu mierników, dla których dane za 2017 r. nie były dostępne, taka informacja w sprawozdaniu Rb-BZ1 została podana. Zatem nieumieszczenie informacji, że dane wykazane dla miernika w podzadaniu 12.3.1.W dotyczyły roku bazowego, a nie roku 2017, w ocenie NIK, nie dawało rzeczywistego obrazu prezentowanych danych i było działaniem nierzetelnym.

Powyższe ustalenia wskazują, że nie zostały zrealizowane wnioski NIK, sformułowane po kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. NIK wносиła wówczas o ustalenie mierników posiadających cechy określone w nocie budżetowej, w tym umożliwiających pomiar efektów stosownie do poniesionych nakładów oraz określania celów stanowiących uszczegółowienie celów określanych na wyższych poziomach układu zadaniowego. Ponadto NIK ponownie wносиła o ustalenie mierników, dla których dysponent części budżetowych posiada bazę danych umożliwiającą określenie ich wartości w danym roku budżetowym (wniosek ten został sformułowany również po kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r.).

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, wydatki zarówno z budżetu państwa jak i budżetu środków europejskich zostały – poza przejściowym sfinansowaniem zobowiązań z części 22 – Gospodarka wodna – poniesione celowo i gospodarnie. Pomimo podejmowanych działań nie zabezpieczono wystarczających środków w limicie wydatków na zapłatę składek do organizacji międzynarodowych, co spowodowało konieczność ich finansowania ze środków rezerwy celowej poz. 59. Należy też podkreślić, że w MŚ nie zostały wykorzystane środki finansowe w ramach dostępnego dla dysponenta III stopnia limitu wydatków z budżetu środków europejskich. Zdaniem NIK, zdefiniowanie w budżecie zadaniowym mierników niezgodnie z wymogami noty budżetowej uniemożliwia ocenę efektywności wykorzystanych środków.

3. Sprawozdawczość

Procedury kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych Minister Środowiska określił w *Polityce rachunkowości*. 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 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 2017 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 2017 r. Wszystkie sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym (poza sprawozdaniem Rb-BZ1) i formalno-rachunkowym. 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 sporządzonych przez Ministerstwo Środowiska – dysponenta III stopnia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2017: Rb-23, Rb-27, Rb-28 Programy, Rb-28 UE i RB-BZ1 oraz sprawozdań finansowych za IV kwartał 2017 r.: Rb-N i Rb-Z. Zgodnie z *Polityką rachunkowości*, 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 były przenoszone z ewidencji księgowej do plików programu Excel. Sporządzenie sprawozdania RB-BZ1 wymagało przeniesienia danych z ewidencji księgowej do aplikacji BUZA.

Sprawozdania zostały sporządzone w obowiązujących terminach.

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów i wydatków, a także należności i zobowiązań w 2017 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym (poza sprawozdaniem Rb-BZ1) i formalno-rachunkowym,

a wykazane w sprawozdaniach kwoty były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 394-412, 751-753, 780-846, 1922-2046a, 2782-2785)

Ustalono
nieprawidłowości

W rocznym sprawozdaniu RB-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za 2017 r. w kolumnie dotyczącej wykonania miernika w 2017 r. wykazano, niezgodnie ze stanem faktycznym, wartość miernika równą wartości bazowej, bez informacji, że są to dane za 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 833-837, 2734-2742, 2748-2749, 2782-2785)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Natomiast dane w zakresie wartości miernika dla zadania 12.3.1.W zostały ustalone w sposób nierzetelny.

4. Działania podejmowane przez Ministra Środowiska – dysponenta części budżetowej w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu
faktycznego

W 2017 r. Minister Środowiska wykonywał obowiązek nadzoru i kontroli wynikający z art. 175 ust. 2 *ufp*, m.in. poprzez przeprowadzenie kontroli planowych oraz doraźnych⁵⁴. Tematyka tych kontroli obejmowała m.in. zawieranie umów cywilnoprawnych z pracownikami instytutów, zamówienia publiczne i gospodarowanie nieruchomościami oraz realizację planów finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 2804-2805)

Zadania audytowe obejmowały m.in.:

- ocenę mierników wykorzystywanych w Ministerstwie Środowiska do określania stopnia realizacji wyznaczonych celów,
- sprawowanie nadzoru przez Ministra Środowiska nad prawidłowością naliczania i odprowadzania dochodów budżetowych przez jednostki podległe i nadzorowane,
- ustalanie i dochodzenie należności pieniężnych o charakterze publicznoprawnym.

Po przeprowadzonych audytach wskazanych wyżej obszarów zalecono m.in. półroczne raportowanie na poziomie Ministerstwa Środowiska i analizę wszystkich mierników, tj. dla zadań, podzadań i działań, rozważanie opracowania wytycznych dla jednostek podległych lub nadzorowanych w zakresie postępowania z dochodami przeterminowanymi (zaległościami), wprowadzenie prawnego obowiązku sprawdzania przez instytucję udostępniającą informację geologiczną czy przedsiębiorca dokonał wpłaty.

(dowód: akta kontroli str. 2068-2083)

Plan działalności Ministra Środowiska na rok 2017 (dalej: „PDMŚ”) w ramach części budżetowej 41 obejmował cele zadania 12.1.W *System ochrony środowiska i informacji o środowisku* – „Zapewnienie informacji w zakresie ochrony i stanu środowiska” i „Wdrożenie we wszystkich gminach w kraju selektywnego zbierania odpadów” oraz cel zadania 12.5.W *Ochrona wód i gospodarowanie zasobami*

⁵⁴ Kontrole przeprowadzono m.in. w Tatrzańskim Parku Narodowym, Wolińskim Parku Narodowym, Świętokrzyskim Parku Narodowym, Karkonoskim Parku Narodowym, Instytucie Ekologii Terenów Uprzemysłowionych w Katowicach, Instytucie Badawczym Leśnictwa w Sękocinie Starym, Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Technikum Leśnym w Miliczu, Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Warszawie.

wodnymi – „Zwiększenie ilości retencjonowanej wody” wraz z przypisanymi im miernikami i był zbieżny w tym zakresie z budżetem zadaniowym. W PDMS ujęto również cele przypisane do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej: „Zwiększenie liczby osób objętych działaniami edukacyjnymi w zakresie ochrony środowiska” i „Zwiększenie liczby osób korzystających z ulepszanego oczyszczania ścieków” oraz przypisane im mierniki.

(dowód: akta kontroli str. 833-837, 2574-2575)

Minister Środowiska wyjaśnił: *„Zadania Ministra Środowiska realizowane są z udziałem NFOŚiGW, który jest jednostką nadzorowaną przez Ministra Środowiska. W związku z tym, zadania planowane do realizacji przez NFOŚiGW stanowią istotny wkład do PDMS. Wskaźniki zamieszczone w PDMS obrazują efekty ekologiczne przedsięwzięć finansowanych przez NFOŚiGW.”*

(dowód: akta kontroli str. 2705-2707)

Monitoring osiągnięcia planowanych wartości mierników odbywał się w okresie półrocznym w oparciu o sprawozdania Rb-BZ1.

(dowód: akta kontroli str. 128-132, 833-837, 2786-2787)

Dokonane zostały kwartalne analizy podsumowujące realizację budżetu resortu w zakresie obejmującym wykonanie dochodów i wydatków. Sporządzono *Analizę efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów za okres od początku roku do dnia 30.06.2017 roku.*

(dowód: akta kontroli str. 2622-2663)

NIK zwraca uwagę, że zdefiniowane niezgodnie z wymogami noty budżetowej mierniki uniemożliwiają ocenę efektywności wykorzystanych środków. Oznacza to, że sporządzona analiza nie mogła być skutecznie wykorzystywana do podejmowania decyzji nadzorczych dotyczących realizacji zadań.

Ocena częściowa

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

VI. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie ustawy o NIK, wnosi o:

1. podjęcie działań w celu doprowadzenia do zmian przepisów prawnych oraz zmiany wewnętrznych procedur w celu zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa w związku z udostępnianiem informacji geologicznej za wynagrodzeniem;
2. podjęcie działań zmierzających do opracowania procedury postępowania w przypadku przekroczenia limitu kosztów korzystania ze służbowego telefonu komórkowego z powodu transferu danych internetowych;
3. rzetelne sporządzanie protokołów z przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

Ponadto NIK ponownie wnosi o:

1. bieżący monitoring realizacji zadań i wykorzystania limitu wydatków w celu lepszego zarządzania nadmiarem środków finansowych;
2. ustalenie mierników posiadających cechy określone w notce budżetowej, w tym umożliwiających pomiar efektów stosownie do poniesionych nakładów;

3. określanie celów stanowiących uszczegółowienie celów określanych na wyższych poziomach układu budżetu zadaniowego;
4. ustalanie mierników, dla których dysponent części budżetowych posiada bazę danych umożliwiającą określenie ich wartości w danym roku budżetowym.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 17.04.2018 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, w powyższym tekście wystąpienia pokontrolnego na stronie 23 w wierszu 11 od dołu dokonano sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej poprzez zastąpienie daty „7 września 2016 r.” datą „6 września 2017 r.”.

***) Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1764 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 419 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych dotyczących przedsiębiorców. Wyłączeń tych dokonano w interesie przedsiębiorców.**