



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**  
Departament Środowiska

KSI.410.002.03.2023

**Tekst jednolity\***

**Pan  
Przemysław Ligenza  
Prezes Zarządu  
Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska  
i Gospodarki Wodnej  
ul. Konstruktorska 3a  
02-673 Warszawa**

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

\* Uwzględniono zmiany wprowadzone uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z 22 marca 2024 r.

P/23/040 „Planowanie i realizacja monitoringu przyrody”



## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) ul. Konstruktorska 3a, 02-673 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Przemysław Ligenza, Prezes Zarządu NFOŚiGW, od 31 marca 2022 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Paweł Mirowski, p.o. Prezesa Zarządu NFOŚiGW, od 24 lutego 2022 r. do 30 marca 2022 r. – Maciej Chorowski, Prezes Zarządu NFOŚiGW, od 20 sierpnia 2020 r. do 23 lutego 2022 r. – Dominik Bąk, p.o. Prezesa Zarządu NFOŚiGW, od 1 czerwca 2020 r. do 19 sierpnia 2020 r. – Piotr Woźny, Prezes Zarządu NFOŚiGW, od 30 sierpnia 2019 r. do 31 maja 2020 r. – Marek Ryszka, p.o. Prezesa Zarządu NFOŚiGW, od 26 lutego 2019 r. do 29 sierpnia 2019 r. – Kazimierz Kujda, Prezes Zarządu NFOŚiGW, od 18 grudnia 2015 r. do 12 lutego 2019 r. Od 13 lutego 2019 r. do 25 lutego 2019 r. nie było osoby pełniącej rolę Prezesa Zarządu NFOŚiGW. Zarząd NFOŚiGW był dwuosobowy: Dominik Bąk – Zastępca Prezesa NFOŚiGW, Artur Michalski – Zastępca Prezesa NFOŚiGW
Zakres przedmiotowy kontroli	Finansowanie monitoringu przyrody
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2023 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	1. Damian Pazio, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/38/2023 z 18 maja 2023 r. 2. Edyta Tuszyńska, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KSI/78/2023 z 26 października 2023 r.

(akta kontroli str. 1, 227-229)

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Zarząd NFOŚiGW zapewnił finansowanie zadań monitoringu przyrody w latach 2019-2023 (do 30 czerwca) poprzez ustanowienie w 2014 r. programu priorytetowego „Wspieranie działalności monitoringu środowiska”<sup>3</sup> oraz zawarcie w 2019 r. z Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska<sup>4</sup> umowy 50/2019/Wn-50/MNPO/D na dofinansowanie zadania „Realizacja Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska”<sup>5</sup>. Jednak sposób tego finansowania uniemożliwiał rzetelną weryfikację wydatków poniesionych w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska (GIOŚ) na finansowanie zadań monitoringu przyrody.

W NFOŚiGW nie posiadano danych pozwalających na określenie kwot zaliczek wnioskowanych przez Głównego Inspektora w ramach umowy 50/2019 i rozliczonych w latach 2019-2023 (do 30 czerwca) na zadania dotyczące monitoringu przyrody. W konsekwencji nie była możliwa rzetelna weryfikacja prawidłowości realizacji przez GIOŚ umowy w zakresie wydatków poniesionych na te zadania.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### Opis stanu faktycznego

W latach 2019-2023 (do 30 czerwca) obowiązywał ww. program priorytetowy, który przewidywał m.in. dofinansowanie przedsięwzięć realizujących i wspierających zadania państwowego monitoringu środowiska<sup>6</sup>. Budżet tego programu<sup>7</sup> został w tym okresie zwiększony:

- w 2022 r. do wysokości 893 341,0 tys. zł, tj. o 274 107,0 tys. zł w stosunku do budżetu programu w 2021 r. (619 234,0 tys. zł) – w związku ze zwiększeniem finansowania umowy 50/2019;
- w 2023 r. do wysokości 1 143 341,0 tys. zł, tj. o 250 000,0 tys. zł w stosunku do budżetu programu w 2022 r. – w związku z wprowadzeniem do programu części dotyczącej stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania.

Wydłużono także o 2 lata (do 31 grudnia 2025 r.) okres wdrażania programu priorytetowego, w stosunku do pierwotnych założeń.

(akta kontroli str. 47-49)

2 sierpnia 2018 r. Główny Inspektor skierował do NFOŚiGW wnioski o dofinansowanie zadania „Realizacja Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska” w wysokości 399 986,8 tys. zł.

5 grudnia 2018 r. GIOŚ zmodyfikował ww. wniosek zmniejszając kwotę dofinansowania do wysokości 330 988,0 tys. zł, tj. o 68 998,8 tys. zł. We wniosku, w części III „Charakterystyka zadania”, w pkt 3. „Szczegółowy opis zadania”, wskazano, że:

- zadanie przewidziane na lata 2019-2022 obejmuje realizację zadań pmś w zakresie wynikającym z ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw<sup>8</sup>, m.in. badania

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu sformułowano ocenę ogólną w formie opisowej.

<sup>3</sup> Dalej: „program priorytetowy”.

<sup>4</sup> Dalej: „Główny Inspektor”.

<sup>5</sup> Dalej: „umowa 50/2019”.

<sup>6</sup> Dalej: „pmś”.

<sup>7</sup> Wynoszący wg stanu na 1 stycznia 2019 r. 619 234,0 tys. zł na lata 2015-2023.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2018, poz. 1479.

i ocenę stanu ochrony gatunków i siedlisk przyrodniczych ze szczególnym uwzględnieniem specjalnych obszarów ochrony siedlisk Natura 2000;

- w zakresie zadania zostały także ujęte przedsięwzięcia w ramach programu priorytetowego „Wspieranie działalności monitoringu środowiska część 1) Monitoring środowiska”, realizowane na podstawie umów zawartych pomiędzy NFOŚiGW, a GIOŚ przed dniem złożenia ww. wniosku.

Jako przyczynę modyfikacji wniosku z 2 sierpnia 2018 r. wskazano przedstawienie przez NFOŚiGW możliwości finansowych wynikających z programu priorytetowego „Wspieranie działalności monitoringu środowiska. Część 1) Monitoring środowiska”.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: „Określenie wysokości dofinansowania zadania pn. „Realizacja Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska” nastąpiło po analizie potrzeb Głównego Inspektora Ochrony Środowiska na realizację zadań w ramach państwowego monitoringu środowiska oraz możliwości finansowych NFOŚiGW [...] Możliwości finansowe NFOŚiGW ograniczone były nowymi zobowiązaniami nałożonymi na Fundusz, m.in. wejściem w życie ustawy z dnia 23.10.2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg, na mocy której NFOŚiGW został zobowiązany do corocznego dokonywania wypłat ze swoich środków na rzecz ww. RFRD w wysokości nie mniejszej niż 1,4 mld zł oraz kosztami wynikającymi z wdrażanego programu *Czyste Powietrze* (kolejny 1 mld zł ze środków NFOŚiGW).”.

(akta kontroli str. 69-70, 79, 185-195)

Prezes Zarządu NFOŚiGW przekazał 4 grudnia 2018 r. Ministrowi Środowiska wniosek Zarządu NFOŚiGW w sprawie zmniejszenia wysokości zobowiązań wieloletnich. Stwierdził w nim, że nakładanie na NFOŚiGW nowych zobowiązań finansowych, przy jednoczesnym odbieraniu mu znaczących wpływów, prowadzi do demontażu sprawnie działającego systemu finansowania ochrony środowiska w Polsce oraz że wskutek występującej groźby utraty płynności finansowej NFOŚiGW może być zmuszony do zaprzestania finansowania znacznej części zadań istotnych dla ochrony środowiska.

(akta kontroli str. 178)

Uchwałą nr A/4/2/2019<sup>9</sup> Zarząd NFOŚiGW postanowił skierować wniosek do Rady Nadzorczej NFOŚiGW w celu zatwierdzenia dofinansowania zadania „Realizacja Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska” do kwoty 330 987 000,0 zł realizowanego przez GIOŚ. Zarząd NFOŚiGW warunkował wejście w życie uchwały:

- wyrażeniem przez Ministra Środowiska zgody na zmniejszenie z dniem 1 stycznia 2019 r. wysokości zobowiązań wieloletnich określonych w art. 401c ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>10</sup> o kwotę 850 000, tys. zł i w art. 401 c ust. 2 ustawy Poś o kwotę 150 000,0 tys. zł;
- potwierdzeniem przez Ministra Środowiska rekomendacji dla wszystkich zadań zgłoszonych przez GIOŚ do dofinansowania w latach 2019-2022;
- potwierdzeniem przez Ministra Środowiska rekomendacji dla całkowitej kwoty dofinansowania;
- zatwierdzeniem wniosku Zarządu NFOŚiGW przez Radę Nadzorczą NFOŚiGW.

<sup>9</sup> Uchwała Zarządu NFOŚiGW z 16 stycznia 2019 r. w sprawie zmiany uchwały nr B/1/9/2019 z 02 stycznia 2019 r. dotyczącej przekazania środków dla GIOŚ z siedzibą w Warszawie na realizację zadania: „Realizacja Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska” do kwoty 330 987 000,0 zł i skierowania wniosku do Rady Nadzorczej NFOŚiGW.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2022 r., poz. 2556, dalej: „ustawa Poś”

Stosownie do wymogów określonych w art. 400h ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy Poś do zadań Rady Nadzorczej NFOŚiGW należy zatwierdzanie wniosków Zarządu NFOŚiGW o udzielenie pożyczek i dotacji, których wartość jednostkowa przekracza: w przypadku pożyczki lub dotacji z Narodowego Funduszu – równowartość odpowiednio kwoty 1 000 000 euro lub 500 000 euro, a zgodnie z m.in. 400k ust. 1 pkt 4 ustawy Poś do zadań Zarządu NFOŚiGW należy gospodarowanie środkami Narodowego Funduszu, z zastrzeżeniem uprawnień Rady Nadzorczej Narodowego Funduszu.

Prezes Zarządu NFOŚiGW<sup>11</sup> wyjaśnił, że: „Každy etap tego przejrzystego procesu decyzyjnego preferencyjnego finansowania projektów proekologicznych był opiniowany przez radcę prawnego zatrudnionego na etacie w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Opinia ta potwierdzana podpisem zapewniała zarząd Narodowego Funduszu o zgodności podejmowanej uchwały obowiązującej prawem jak również z regulacjami wewnętrznymi.”

(akta kontroli str. 329-329a)

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że: „Uchwała Rady Nadzorczej (...), zatwierdzająca wniosek Zarządu NFOŚiGW o dofinansowanie (...), odpowiada prawu, gdyż Rada Nadzorcza może kontrolować działalność Zarządu, co może się przejawiać poprzez podjęcie uchwały aprobującej dane dofinansowanie (...) – kontrola prewencyjna. Dodatkowo w tamtym okresie zakres stosowania przepisu art. 400h ust. 1 pkt 3 lit. a) POŚ był analizowany przez Prokuratorię Generalną RP i przed ostatecznym rozstrzygnięciem tego podmiotu zasadne było działanie nawet, z dzisiejszej perspektywy, nadmiarowe, niż ewentualny brak spełnienia wymogu ustawowego.” Ponadto dodał, że: „(...) uchwała Rady Nadzorczej (...) podlegała ocenie legalności przez Ministra Środowiska, który (...) nie stwierdził niezgodności z prawem.”

(akta kontroli str. 235-273)

Przewodniczący Rady Nadzorczej NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: „Należy przyjąć, że Rada Nadzorcza Narodowego Funduszu mogła (choć nie musiała) skontrolować udzielenie dofinansowania w postaci przekazania środków. Przejawem takiej kontroli może być, i w tym przypadku jest, uchwała Rady Nadzorczej nr 16/19 z dnia 25 stycznia 2019 r. Dodać należy, że również Zarząd gospodarując środkami publicznymi ma prawo, w sytuacji w której uważa to za zasadne, zwrócić się z własnej inicjatywy o kontrolę swojej działalności do Rady Nadzorczej. W tym przypadku takim uzasadnieniem może być wysokość dofinansowania, która opiewała na ponad 330 mln złotych.”

(akta kontroli str. 277-323)

16 stycznia 2019 r. Prezes Zarządu NFOŚiGW wystąpił do Urzędu Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z prośbą o wydanie opinii prawnej w zakresie ustalenia istnienia ustawowych kompetencji Rady Nadzorczej NFOŚiGW do zatwierdzania, w trybie art. 400h ust.1 pkt 3 lit. a) ustawy Poś. W odpowiedzi z 14 lutego 2019 r. Wiceprezes Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej wskazał m.in., że: „Możliwym jest uznanie, iż przekazanie przez NFOŚiGW środków na rezerwę z przeznaczeniem na dofinansowanie PJB w przypadku gdy dofinansowanie polegać będzie na udzieleniu pożyczki bądź dotacji, stanowić będzie udzielenie przez NFOŚiGW odpowiednio pożyczki bądź dotacji. W przypadku zatem przekroczenia progów opisanych w art. 400h ust.1 pkt 3 POŚ powyższe winno wiązać się z wystąpieniem przez Zarząd NFOŚiGW do Rady Nadzorczej NFOŚiGW o zatwierdzenie.”

<sup>11</sup> W okresie od 18 grudnia 2015 r. do 12 lutego 2019 r.

Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej 25 kwietnia 2019 r. przekazała do Prezesa Zarządu NFOŚiGW opinię uzupełniającą w przedmiotowej sprawie, z której wynikało m.in., że: „(...) w przypadku dofinansowania PJB przez NFOŚiGW w formie przekazania środków nie aktualizuje się wymóg zatwierdzenia przez Radę Nadzorczą NFOŚiGW wniosku Zarządu NFOŚiGW, o którym mowa w art. 400h ust. 1 pkt 3 lit. a POŚ.”.

Rada Nadzorcza NFOŚiGW zatwierdziła wniosek Zarządu NFOŚiGW uchwałą nr 16/2019<sup>12</sup>, a Minister Środowiska stwierdził, że nie jest ona sprzeczna z prawem oraz udzielił zgody na zmniejszenie wysokości zobowiązań wieloletnich NFOŚiGW. Ponadto 12 lutego 2019 r. Minister Środowiska potwierdził zasadność realizacji wszystkich zadań zawartych w złożonym przez GIOŚ wniosku oraz wysokości ich dofinansowania w latach 2019-2022, wynoszącej 330 987,0 tys. zł.

18 lutego 2019 r. NFOŚiGW zawarł z GIOŚ umowę 50/2019, w której określono przewidywany, całkowity koszt realizacji zadania „Realizacja Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska” jako 330 987,0 tys. zł, a termin zakończenia jako 30 grudnia 2022 r.

Załączony szczegółowy opis przedsięwzięcia w ramach zadania 4 „Realizacja przez Departament Monitoringu Środowiska badań monitoringowych i ocen stanu środowiska przyrodniczego” uwzględniał: monitoring gatunków i siedlisk morskich; monitoring gatunków i siedlisk przyrodniczych ze szczególnym uwzględnieniem specjalnych obszarów ochrony siedlisk Natura 2000; monitoring ptaków z uwzględnieniem obszaru specjalnej ochrony ptaków Natura 2000; opracowanie Mapy Potencjalnej Roślinności Naturalnej oraz analizę rozmieszczenia powierzchni monitoringowych w monitoringu przyrodniczym; badania i ocenę stanu zdrowotnego lasów oraz realizację programu Zintegrowanego Monitoringu Środowiska Przyrodniczego. Cel przedsięwzięcia określono jako realizacja badań monitoringowych i ocen stanu środowiska poszczególnych komponentów środowiska ujętych w programach pmś, w tym zobowiązań wynikających z prawa UE i konwencji międzynarodowych, zgodnie z zapisami ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw.

Szczegółowa lista zadań przeznaczonych do dofinansowania ze środków NFOŚiGW, stanowiąca załącznik do umowy 50/2019, obejmowała m.in.: monitoring gatunków i siedlisk przyrodniczych ze szczególnym uwzględnieniem specjalnych obszarów ochrony siedlisk Natura 2000 w latach 2015-2018 oraz realizację przez Departament Monitoringu Środowiska GIOŚ badań monitoringowych i ocenę stanu środowiska przyrodniczego. Efekty rzeczowe dla każdego zadania zostały określone w poszczególnych latach okresu 2019-2022.

Harmonogram rzeczowo-finansowy umowy 50/2019 wskazywał jedynie nazwę zadania „Realizacja ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska” bez wyszczególnienia kosztów realizacji działań dotyczących monitoringu przyrody oraz monitoringu gatunków i siedlisk morskich.

---

<sup>12</sup> Uchwała Rady Nadzorczej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z dnia 25 stycznia 2019 r. w sprawie zatwierdzenia wniosku Zarządu NFOŚiGW o dofinansowanie zadania: „Realizacja Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska” realizowanego przez GIOŚ z siedzibą w Warszawie dotacją do kwoty 330 987 000,0 zł.

NFOŚiGW zawarł z GIOŚ 9 aneksów do umowy 50/2019 dotyczących głównie zmiany harmonogramu wypłat zaliczkowych. Uchwałą nr B/3/27/2022<sup>13</sup> Zarząd NFOŚiGW wyraził zgodę na zmianę warunków ww. umowy, polegającą m.in. na zwiększeniu dofinansowania. Anekssem 8/569<sup>14</sup>, koszt zadania zwiększono do 616 462,2 tys. zł, a termin zakończenia zadania został wydłużony do 31 grudnia 2025 r. Wzrost kosztów zadań monitoringowych GIOŚ uzasadnił m.in. inflacją i wzrostem kosztów pracy, w szczególności wysoko wykwalifikowanych ekspertów realizujących badania terenowe, specjalistów oraz koniecznością wprowadzenia istotnych zmian w bazach danych. Anekssem tym wprowadzono m.in. zadanie „Monitoring przyrody wraz z systemem zapewnienia jakości”. W harmonogramie rzeczowo-finansowym podano planowane wydatki do poniesienia na to zadanie w poszczególnych latach okresu 2021-2025 oraz wydatki poniesione do 31 grudnia 2020 r. w wysokości 13 063,3 tys. zł. W stanowiącej załącznik do ww. aneksu szczegółowej liście zadań przeznaczonych do dofinansowania ze środków NFOŚiGW określono efekty rzeczowe dla tego zadania na poszczególne lata okresu 2019-2025.

(akta kontroli str. 60-65, 69-76, 178, 181-182)

W latach 2019-2023 (do 30 czerwca) kwota wnioskowanych przez GIOŚ i wypłaconych w ramach umowy 50/2019 zaliczek wyniosła 373 032,9 tys. zł, z tego: 73 075,7 tys. zł w 2019 r.; 77 970,0 tys. zł w 2020 r.; 88 971,1 tys. zł w 2021 r.; 93 455,1 tys. zł w 2022 r.; 39 561,0 tys. zł w 2023 r.

NFOŚiGW rozliczył zaliczki na kwotę 311 652,4 tys. zł, z tego 64 729,6 tys. zł w 2019 r.; 75 484,9 tys. zł w 2020 r.; 82 640,7 tys. zł w 2021 r.; 88 797,2 tys. zł w 2022 r. i 0,0 zł w 2023 r.

W NFOŚiGW brak było danych pozwalających na określenie kwoty wnioskowanych w ramach umowy 50/2019 przez GIOŚ i rozliczonych w latach 2019-2023 (do 30 czerwca) zaliczek na zadania dotyczące monitoringu przyrody (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 53)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki odmowy przez NFOŚiGW finansowania realizacji przez GIOŚ zadań pms, w tym monitoringu przyrody.

(akta kontroli str. 81-87)

Zapisy umowy 50/2019 nie przewidywały możliwości zwiększenia dofinansowania w związku ze zmianą wskaźnika cen i usług konsumpcyjnych.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że „Brak umieszczenia w umowie o dofinansowanie zapisów umożliwiających zwiększenie dofinansowania w związku ze zmianą wskaźnika cen i usług konsumpcyjnych pozwala uniknąć ewentualnych nieprawidłowości, jak np. przekroczenie limitów wydatków określonych w obowiązujących aktach prawnych (ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw), konieczności zmiany obowiązującej w danym roku ustawy budżetowej, czy też przekroczenie rocznego planu finansowego Narodowego Funduszu.” oraz „...W przypadku umowy o dofinansowanie nr 50/2019 (...) do ewentualnego procedowania zwiększenia finansowania, NFOŚiGW może przystąpić, kiedy obowiązujące NFOŚiGW akty prawne (np. ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw), obowiązująca ustawa budżetowa,

<sup>13</sup> Uchwała nr B/3/27/2022 Zarządu NFOŚiGW z dnia 17.01.2022 r. w sprawie wyrażenia zgody na zmianę warunków umowy o przekazanie środków nr 50/2019/Wn-50/MN-PO/D z dnia 18.02.2029 r. ze zm., zawartej z Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska, z siedzibą w Warszawie, na realizację przedsięwzięcia: „Realizacja ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska”.

<sup>14</sup> Zawartym w Warszawie 31 maja 2022 r. pomiędzy NFOŚiGW a GIOŚ.

obowiązujący plan finansowy NFOŚiGW na dany rok, możliwości finansowe NFOŚiGW (dostępne środki na funduszu podstawowym) i sam termin wystąpienia Beneficjenta będą dopuszczaly taką możliwość.”.

(akta kontroli str. 60-65, 81-87)

W sprawozdaniach z działalności NFOŚiGW za lata 2019-2022 zamieszczono informacje o wysokości środków wydatkowanych w ramach programu priorytetowego na realizację Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska przez GIOŚ.

(akta kontroli str. 81-87, 89)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiło zagrożenie lub przekroczenie przyjętego na dany rok budżetowy maksymalnego limitu wydatków określonego w art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw, przewidzianego na prowadzenie pmś, w tym monitoringu przyrody.

(akta kontroli str. 81-87, 185-195)

NFOŚiGW nie przeprowadzał kontroli realizacji umowy nr 50/2019 w siedzibie GIOŚ, co Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił pandemią COVID-19 oraz późniejszym wprowadzeniem stanu zagrożenia epidemicznego. Ponadto Prezes wyjaśnił, że weryfikacja oraz kontrola prawidłowości realizacji poszczególnych zadań w ramach przedmiotowej umowy odbywała się na podstawie m.in.: dokumentów potwierdzających osiągnięcie efektów rzeczowych, protokołów odbioru poszczególnych etapów zadania, poświadczonych za zgodność z oryginałem faktur lub innych równoważnych dokumentów księgowych<sup>15</sup>, stanowiących załącznik do wniosku o wypłatę środków-rozliczenia zaliczki opisu zrealizowanych prac oraz oświadczeń beneficjenta.

(akta kontroli str. 81-87)

W 2016 r. NFOŚiGW zawarł z GIOŚ umowę o dofinansowanie projektu „Pilotażowy monitoring wilka i rysia w Polsce realizowany w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska; nr POIS.02.04.00-00-0040/16-00”<sup>16</sup> w ramach działania 2.4 Ochrona przyrody i edukacja ekologiczna, oś priorytetowa II Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020<sup>17</sup>. Planowany całkowity koszt realizacji i maksymalna kwota wydatków kwalifikowanych ww. projektu wynosiły 3 000,0 tys. zł. Do ww. umowy zawarto 3 aneksy, którymi zaktualizowano jej zapisy m.in. w zakresie przetwarzania danych osobowych oraz skorygowano uregulowania dotyczące maksymalnej kwoty wydatków kwalifikowanych do kwoty 2 864,7 tys. zł. W wyniku przeprowadzonej w 2017 r. kontroli postępowania o udzielenie zamówienia publicznego „Pilotażowy monitoring wilka i rysia w Polsce realizowany w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska – prace terenowo-kameralne, lata 2016-2020” NFOŚiGW stwierdził naruszenia w zakresie dokumentów jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia – wartość nieprawidłowości wyniosła 135,3 tys. zł. W 2018 r. NFOŚiGW przeprowadził kontrolę m.in. zakresu rzeczowego projektu, prawidłowości kwalifikowania wydatków oraz dokumentacji finansowej i systemu finansowo-księgowego. Zespół kontrolny nie sformułował zaleceń pokontrolnych.

<sup>15</sup> O najwyższej wartości kosztów kwalifikowanych spośród wskazanych w każdym zestawieniu faktur, opiewających na sumę nie mniejszą niż 10 % kosztów kwalifikowanych rozliczanych w danym wniosku o wypłatę środków.

<sup>16</sup> Umowa o dofinansowanie nr POIS.02.04.00-00-0040/16-00 z 9 sierpnia 2016 r.

<sup>17</sup> Dalej: „projekt”.

Wydatki ogółem projektu wyniosły 2 840,5 tys. zł. Koszty kwalifikowane 2 705,2 tys. zł, z tego: 2 299,4 tys. zł stanowią środki wspólnotowe i 405,8 tys. zł środki budżetu państwa.

(akta kontroli str. 91-172)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

1. NFOŚiGW nie zapewnił sobie posiadania danych pozwalających na określenie kwoty wnioskowanych w ramach umowy 50/2019 przez GIOŚ i rozliczonych w latach 2019-2023 (do 30 czerwca) zaliczek na zadania dotyczące monitoringu przyrody. W konsekwencji nie była możliwa rzetelna weryfikacja prawidłowości realizacji przez GIOŚ umowy w zakresie wydatków poniesionych na te zadania, w tym rzetelna weryfikacja wydatków poniesionych do 31 grudnia 2020 r. na zadanie „Monitoring przyrody wraz z systemem zapewnienia jakości” ujętych w załączniku nr 1 do aneksu 8/569.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że: „Do dnia 31.05.2022 r., tj. zawarcia aneksu nr 8/569 (...) umowa nr 50/2019/Wn-50/MNPO/D (...) rozliczana była w ramach jednej, ogólnej pozycji w HRF pn. „Realizacja Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska”. GIOŚ przedkładał stosowne rozliczenia kwot zaliczek, gdzie dokonywał rozliczenia całościowo dla jednej pozycji HRF i w ramach jednej kwoty.”.

Odnosząc się do prawidłowości realizacji przez GIOŚ umowy 50/2019 w zakresie kosztów poniesionych na zadania dotyczące monitoringu przyrody oraz monitoringu gatunków i siedlisk morskich, a także ustalenia i weryfikacji kosztów poniesionych do 31 grudnia 2020 r. na zadanie „Monitoring przyrody wraz z systemem zapewnienia jakości” Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że weryfikacja była możliwa m.in. na podstawie dokumentów potwierdzających osiągnięcie efektów rzeczowych; protokołów odbioru poszczególnych etapów zadania; poświadczonych za zgodność z oryginałem kserokopii faktur lub innych równoważnych dokumentów księgowych o najwyższej wartości kosztów kwalifikowanych spośród wskazanych w każdym zestawieniu faktur, opiewających na sumę nie mniejszą niż 10% kosztów kwalifikowanych rozliczanych w danym wniosku o wypłatę środków; opisu zrealizowanych prac; oświadczeń beneficjenta; szczegółowego opisu przedsięwzięcia; wytycznych i programu priorytetowego.

(akta kontroli str. 185-195)

Zastępca dyrektora Departamentu Ochrony Wód i Adaptacji do Zmian Klimatu w NFOŚiGW oświadczyła, że: „Zarówno wniosek o wypłatę środków-zaliczki jak i wniosek o uruchomienie środków z rezerwy celowej budżetu Państwa, stanowiący załącznik do każdego wystąpienia Beneficjenta (pjb) o środki z NF nie wyodrębnia/nie daje możliwości określenia przez Beneficjenta, jaka kwota z przedmiotowej zaliczki zostanie wydatkowana na dany zakres rzeczowy, m.in. monitoring przyrody oraz monitoring gatunków i siedlisk morskich, formularz wniosku o wypłatę środków oraz wniosku o uruchomienie środków z rezerwy celowej budżetu Państwa nie przewiduje takiej możliwości.” Ponadto oświadczyła, że: „GIOŚ rozliczając pobraną zaliczkę wskazuje we wniosku o wypłatę środków-rozliczenie zaliczki kwotą oraz pozycję główną obowiązującego HRF, w ramach której ponosił określone wydatki. W związku z powyższym wydatki na Monitoring przyrody rozliczane są przez GIOŚ (we wnioskach rozliczających zaliczkę) razem z wydatkami na Monitoringu jakości powietrza wraz z systemem zapewnienia jakości, Monitoringu jakości wód

wraz z systemem zapewnienia jakości, Monitoringu jakości gleby i ziemi wraz z systemem zapewnienia jakości, Monitoringu przyrody wraz z systemem zapewnienia jakości, Monitoringu hałasu wraz z systemem zapewnienia jakości, Monitoringu pól elektromagnetycznych i promieniowania jonizującego wraz z systemem zapewnienia jakości w ramach poz. 1 HRF pn. Badania i ocena stanu środowiska. We wnioskach rozliczających zaliczkę GIOŚ wskazuje dla poz. 1 HRF sumę wydatków poniesionych na realizację zakresu rzeczowego dla przywołanych powyżej 7 komponentów środowiska.”.

(akta kontroli str. 53)

W trakcie kontroli NFOŚiGW nie określił kwoty wnioskowanych w ramach umowy 50/2019 przez GIOŚ i rozliczonych w latach 2019-2023 (do 30 czerwca) zaliczek na zadania dotyczące monitoringu przyrody oraz monitoringu gatunków i siedlisk morskich. Przedłożone NFOŚiGW przez GIOŚ wnioski nie wyodrębniały kwot dotyczących monitoringu przyrody oraz monitoringu gatunków i siedlisk morskich, a umowa 50/2019 do dnia zawarcia aneksu nr 8/569 rozliczana była w ramach jednej, ogólnej pozycji w HRF co, wbrew wyjaśnieniom Prezesa Zarządu NFOŚiGW, uniemożliwiało NFOŚiGW wiarygodne ustalenie wydatków poniesionych przez GIOŚ na monitoring przyrody, a tym samym czyniło niemożliwą weryfikację realizacji tego zadania, stosownie do wymogu określonego w § 7 ust. 2 tej umowy, zgodnie z którym NFOŚiGW zobowiązany był do weryfikacji i kontroli prawidłowości realizacji zadania przez państwową jednostkę budżetową.

## IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wnioski

1. Rozliczanie umowy 50/2019 w sposób umożliwiający każdorazowe ustalenie kwoty wnioskowanych i rozliczanych zaliczek na poszczególne zadania dotyczące monitoringu przyrody.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Środowiska Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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, 19 grudnia 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
p.o. Dyrektor  
Departamentu Środowiska

Tomasz Gawel

Kontroler:

Edyta Tuszyńska  
Doradca prawny

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:  
Tomasz Gawel  
p.o. Dyrektor Departamentu