



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-023-01/2014

P/14/057

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony, uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej
Najwyższej Izby Kontroli z dnia 6 lutego 2015 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/057 - „Wykonywanie przez państwowe jednostki budżetowe zadań dofinansowywanych z rezerwy celowej, utworzonej w budżecie państwa na podstawie ustawy - Prawo ochrony środowiska”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Tadeusz Duraj, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89833 z dnia 4 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska we Wrocławiu (dalej: „WIOŚ” lub „Inspektorat”), ul. Paprotna 14, 51-117 Wrocław
Kierownik jednostki kontrolowanej	Waldemar Kulaszka, Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska (dalej: „DWIOŚ”) od dnia 9 września 2008 r. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że wykonywanie przez WIOŚ zadań dofinansowywanych z rezerwy celowej, utworzonej w budżecie państwa na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*¹, w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2014 r., odbywało się zgodnie z warunkami określonymi w umowach o dofinansowanie, zawartych z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu (dalej: WFOŚiGW) oraz Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW). Niemniej jednak należy zwrócić uwagę, że do umów tych wprowadzone zostały liczne zmiany, które oprócz korygowania kosztów zadań, w jednym przypadku dotyczyły także przesunięcia o rok terminu zakończenia realizacji zadania, a tym samym uzyskania planowanych efektów².

Uzasadnienie oceny ogólnej

W latach 2013-2014 (I półrocze) WIOŚ realizował zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, dofinansowane przez WFOŚiGW oraz NFOŚiGW – poprzez rezerwę celową poz. 59 – na podstawie 17 umów, w tym zadania związane z wojewódzkim i państwowym monitoringiem środowiska. Do ośmiu z 17 umów, tj. 47,1% wprowadzono w okresie objętym kontrolą 20 zmian. Konsekwencją tych zmian była również konieczność występowania do Ministra Finansów z wnioskiem o dokonanie korekt w wydanych wcześniej decyzjach o zapewnieniu finansowania poszczególnych zadań. Przyczyną zmian umów w dwóch przypadkach były problemy dotyczące podwyższenia wysokości dofinansowania oraz dodatkowo w jednym z przypadków

¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

związane z wyłonieniem wykonawcy w przeprowadzonym postępowaniu przetargowym. Przyczyny obiektywne w obszarze związanym z prowadzeniem postępowań o udzielenie zamówień publicznych powodowały opóźnienie w zakończeniu realizacji zadań, w stosunku do pierwotnych założeń. Niejednokrotnie wpływ na terminową realizację zadań miała długotrwała procedura uzyskania decyzji o zapewnieniu finansowania oraz decyzji o uruchomieniu środków.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie WIOŚ do realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, dofinansowanych z rezerwy celowej poz. 59

Opis stanu
faktycznego

W latach 2013-2014 (I półrocze) WIOŚ we Wrocławiu realizował 17 zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W odniesieniu do 12 zadań dofinansowanie odbywało się ze środków WFOŚiGW, a pięć ze środków NFOŚiGW, poprzez rezerwę celową budżetu państwa poz. 59. Łączna kwota dofinansowania ww. zadań wynosiła 25 575,0 tys. zł, z tego określona w umowach zawartych z WFOŚiG – 7 064,3 tys. zł³, a w umowach z NFOŚiGW – 18 510,7 tys. zł⁴.

(dowód: akta kontroli str. 4-100; 138-386; 823-853; 894-897; 1081; 1110)

W badanym okresie kwestie nadzoru nad realizacją zadań dofinansowywanych z rezerwy celowej poz. 59 były uregulowane w dokumentach stanowiących procedury kontroli zarządczej w WIOŚ, tj. w:

Regulaminie kontroli zarządczej, wprowadzonym zarządzeniem nr 14/2011 DWIOŚ z dnia 6 lipca 2011 r.,

Regulaminie Organizacyjnym WIOŚ, wprowadzonym zarządzeniem nr 24/2011 DWIOŚ we Wrocławiu z dnia 15 grudnia 2011 r.,

indywidualnych zakresach obowiązków i odrębnych upoważnieniach stałych lub czasowych.

Funkcję koordynatora systemu kontroli zarządczej w WIOŚ pełnił Dyrektor Inspektoratu i jednocześnie odpowiadał za monitorowanie skuteczności poszczególnych elementów kontroli zarządczej.

Dyrektorowi Inspektoratu przypisano m. in.: analizę i kontrolę zasadności bieżących wydatków, reprezentowanie WIOŚ w sprawach, które nie są zastrzeżone do wyłącznej kompetencji DWIOŚ, racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi, rzetelne, bezstronne, sprawne i terminowe wykonywanie powierzonych zadań, zgodnie ze stanem faktycznym i obowiązującymi przepisami, planowanie długoterminowe i roczne, organizowanie i kierowanie pracą WIOŚ, reprezentowanie DWIOŚ w zakresie administracyjno-techniczno-finansowym poprzez reprezentację formalną w dokumentach zewnętrznych i wewnętrznych, oraz kontakty z Ministerstwem Środowiska, Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska, Funduszami Ochrony Środowiska oraz innymi urzędami na szczeblu centralnym i lokalnym. Ponadto Dyrektor Inspektoratu został umocowany upoważnieniem DWIOŚ do reprezentowania WIOŚ we Wrocławiu w stosunkach cywilno-prawnych, w tym do zawierania umów.

Do obowiązków i uprawnień głównego księgowego WIOŚ przypisano m. in.: kierowanie i nadzór nad rachunkowością WIOŚ, planowanie, kierowanie i kontrolowanie całokształtu prac w zakresie finansowo-księgowym WIOŚ, czuwanie nad prawidłową realizacją budżetu WIOŚ.

³ z tego dofinansowanie w latach 2013-2014 stanowiło kwotę 6 890,9 tys. zł

⁴ z tego dofinansowanie w latach 2013-2014 wynosiło 1 929,2 tys. zł, a kwota 18 183,0 tys. zł dotyczy umów zawartych po 31 grudnia 2010 r.

Wskazane przez Zastępcę DWIOŚ osoby (Dyrektor i Główna księgowa Inspektoratu) do zajmowania się obsługą wniosków i umów na realizację zadań z rezerwy celowej poz. 59 uczestniczyły wielokrotnie w spotkaniach realizowanych przez NFOŚiGW, WFOŚiGW, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (dalej: GIOŚ) i Dolnośląski Urząd Wojewódzki, dotyczących sporządzania wniosków i rozliczania umów. Ponadto, w ramach realizacji pozyskiwania środków, wyznaczone osoby pozostają w stałym kontakcie z pracownikami innych jednostek (NFOŚiGW, WFOŚiGW, Urzędu Wojewódzkiego, GIOŚ, Ministerstwa Finansów) odpowiedzialnymi za wykonywanie określonych czynności w procesie pozyskiwania i rozliczania środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 38; 74-97; 101-120)

Tematy zadań, o których dofinansowanie WIOŚ zamierzał się ubiegać w Funduszach Ochrony Środowiska, uzgadniane były podczas cyklicznych spotkań kadry kierowniczej. Pierwsze propozycje wniosków na rok kolejny przedstawiane były w ostatnim miesiącu roku poprzedzającego złożenie wniosku. Następnie uszczegóławiano zakres i wycenę zadania. Z kolei temat szczegółowo omawiano na spotkaniu z kierownikiem komórki, która była bezpośrednim beneficjentem dofinansowania i zaangażowana w realizację umowy. Ostatecznie temat wniosku i jego zakres akceptował DWIOŚ. Wnioski składane do NFOŚiGW sporządzano w styczniu, natomiast składane do WFOŚiGW na przełomie marca/kwietnia każdego roku. Głównie tematy zadań zgłaszane przez WIOŚ do dofinansowania z rezerwy celowej budżetu państwa związane były ze statutową działalnością jednostki i cyklicznie, co roku się powtarzały. Wynikały one z przypisanych Inspekcji Ochrony Środowiska zadań w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska⁵. Ponadto realizowano zadania lokalne w zakresie państwowego monitoringu środowiska, tj.: opracowywano programy państwowego monitoringu środowiska, koordynowano realizację zadań państwowego monitoringu środowiska, gromadzono informacje o środowisku w zakresie ujętym w programach państwowego monitoringu środowiska, przetwarzano zgromadzone informacje o środowisku i dokonywano ocen stanu środowiska, opracowywano raporty o stanie środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 37-38)

Celem zawarcia umów na realizację 17 wskazanych wyżej zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej WIOŚ składał do WFOŚiGW i NFOŚiGW wnioski o przekazanie środków w ramach rezerwy celowej (poz. 59) na dofinansowanie zadań.

Łącznie na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, planowanych do realizacji przez WIOŚ w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2014 r., złożono 19 wniosków. Do WFOŚiGW złożono 14 wniosków: w 2012 r. – siedem, w 2013 r. – sześć i w 2014 r. – jeden. Do NFOŚiGW złożono natomiast pięć wniosków, w tym jeden przed dniem 1 stycznia 2011 r., tj. przed wejściem w życie przepisów wprowadzających nową procedurę dofinansowania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a po dwa wnioski złożono w 2011 r. i 2013 r.

Jeden z wniosków złożonych do WFOŚiGW w 2012 r. pn. „Wzmocnienie i odnowa systemu monitoringu powietrza na obszarze województwa dolnośląskiego”, został wycofany z uwagi na brak możliwości pozyskania środków z Regionalnego Programu Operacyjnego województwa dolnośląskiego - w 2012 r. nie ogłoszono zapowiadanego konkursu.

Do trzech wniosków (złożonych w kwietniu 2012 r. do WFOŚiGW) WIOŚ przekazał w wyznaczonym terminie uzupełnienia dotyczące: [1] uszczegółowienia opisu w części ekologiczno-technicznej, [2] uzasadnienia niepodlegania przepisom o pomocy publicznej, [3] uszczegółowienia harmonogramu rzeczowo-finansowego, oraz [4]

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 686. ze zm.

załączenia dokumentów będących podstawą wyceny wartości zadania i wykazu kosztów rodzajowych, które będą pokrywane ze środków WFOŚiGW.

Okres pomiędzy datą złożenia do WFOŚiGW wniosku lub ostatniego uzupełnienia dokumentów i uszczegółowień do wniosków, a datą zawiadomienia WIOŚ o przyznaniu dofinansowania przez WFOŚiGW dla 12 wniosków zawierał się w przedziale od 13 do 249 dni. I tak, w odniesieniu do:

- pięciu zadań zakwalifikowanych do dofinansowania w 2013 r., na które wnioski złożono do WFOŚiGW w kwietniu 2012 r., dla dwóch zadań zawiadomienia uzyskano po upływie 238 dni od złożenia wniosków a dla trzech pozostałych zadań, które wymagały uzupełnień, zawiadomienia uzyskano po upływie 225 dni od złożenia przez WIOŚ uzupełnień,
- jednego zadania zakwalifikowanego do dofinansowania w 2013 r., zawiadomienie uzyskano po upływie 13 dni od złożenia wniosku,
- pięciu zadań zakwalifikowanych do dofinansowania w 2014 r., zawiadomienia uzyskano po upływie 249 dni od złożenia wniosków,
- jednego zadania zakwalifikowanego do dofinansowania w 2014 r., zawiadomienie uzyskano po upływie 56 dni od złożenia wniosku.

W przypadku wniosków złożonych do NFOŚiGW powiadomienie o uzyskaniu dofinansowania WIOŚ, wg informacji Dyrektora Inspektoratu, otrzymał drogą telefoniczną.

(dowód: akta kontroli str. 8-36; 40-100; 121-182; 1116-1117; 1138)

Wg wyjaśnień Zastępcy DWIOŚ wszystkie zapisy listy zadań były na bieżąco uzgadniane z DWIOŚ. Pracownicy NFOŚiGW oraz WFOŚiGW byli stale do dyspozycji WIOŚ, a o wszelkich decyzjach podejmowanych przez NFOŚiGW lub WFOŚiGW Inspektorat był na bieżąco informowany.

(dowody: akta kontroli str. 37-38)

WIOŚ zawierał z WFOŚiGW umowy o dofinansowanie zadań po upływie od 13 do 413 dni od złożenia korekty wniosku lub uzupełnień dokumentów wymaganych przez WFOŚiGW, a po upływie wynoszącym do 63 dni od uzyskania zawiadomienia o uzyskaniu dofinansowania. I tak:

- umowa na dofinansowanie zadania - *Badania monitoringowe środowiska na terenie województwa dolnośląskiego w 2013 r.* podpisana została w dniu 23 stycznia 2013 r., tj. po 272 dniach od złożenia uzupełnienia do wniosku, a po 47 dniach od otrzymania przez WIOŚ zawiadomienia o uzyskaniu dofinansowania w 2013 r.,
- dwie umowy na zadania nie wymagające uzupełnień wniosków, podpisane zostały w dniu 8 lutego 2013 r., tj. po 301 dniach od złożenia wniosku, a po 63 dniach od otrzymania przez WIOŚ zawiadomień o uzyskaniu dofinansowania w 2013 r.,
- dwie umowy na zadania wymagające uzupełnień wniosku, podpisane zostały w dniu 8 lutego 2013 r., tj. po 288 dniach od złożenia uzupełnień, a po 63 dniach od otrzymania przez WIOŚ zawiadomień o uzyskaniu dofinansowania w 2013 r.,
- umowa na dofinansowanie zadania pn.: *Doposażenie WIOŚ we Wrocławiu w sprzęt laboratoryjny niezbędny do wykonywania badań monitoringu środowiska na terenie województwa dolnośląskiego* podpisana została w dniu 30 października 2013 r., tj. w dniu otrzymania zawiadomienia o uzyskaniu dofinansowania w 2013 r., a w ciągu 13 dni od złożenia wniosku,
- umowy na dofinansowanie pięciu zadań zaplanowanych do realizacji w 2014 r. podpisane zostały w dniu 11 lutego 2013 r., tj. po 298 dniach od złożenia wniosku, a po 49 dniach od uzyskania przez WIOŚ zawiadomień o uzyskaniu dofinansowania w 2014 r.
- umowa o dofinansowanie zadania wydanie publikacji pt. „Stan środowiska Dolnego Śląska” podpisana została w dniu 27 sierpnia 2014 r., tj. po 79 dniach od złożenia

wniosku, a po 23 dniach od otrzymania przez WIOŚ zawiadomienia o uzyskaniu dofinansowania w 2014 r.

- umowy na dofinansowanie dwóch zadań do realizacji w latach 2013-2015 podpisane zostały w dniu 15 marca 2013 r., tj. po 413 dniach od złożenia wniosku i po 42 dniach od podjęcia uchwały Zarządu NFOŚiGW w sprawie dofinansowania tych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 183-386)

Wg wyjaśnień Dyrektora Inspektoratu współpraca z WFOŚiGW układa się w sposób poprawny, wnioski rozpatrywane były bez zbędnej zwłoki i zgodnie z procedurą. Osoba prowadząca sprawy ze strony WFOŚiGW była kompetentna i rozumiała problemy wynikające z niedostatecznego finansowania zadań WIOŚ z budżetu państwa. Wszystkie czynności podejmowane były przez WFOŚiGW niezwłocznie po zaistnieniu okoliczności wymagających reakcji.

(dowód: akta kontroli str. 4-5)

Wg wyjaśnień Dyrektora Inspektoratu: „Procedura pozyskiwania środków z rezerwy celowej 59 jest skomplikowana, czasochłonna, pozostawiająca uznaniowość podejmowanych decyzji i możliwość opóźnienia lub wstrzymania realizacji zadania przez każdego z uczestników procesu pozyskania środków. Mnogość dokumentów powoduje możliwość pomyłki na każdym etapie procedury. Wnioskowanie o przydział środków z rocznym lub dłuższym wyprzedzeniem utrudnia zaplanowanie realnych potrzeb, co wielokrotnie przekłada się na konieczność zmiany zakresu umowy w trakcie realizacji. Procedura, począwszy od rozpatrywania wniosku o dofinansowanie, uzgodnień z funduszami, zawarcia umów aż do otrzymania decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu dofinansowania zadania lub uruchomieniu środków z rezerwy celowej, trwa kilka miesięcy. W proces zaangażowanych jest wielu uczestników. W naszym przypadku WIOŚ, Wojewoda, Fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej - Narodowy i Wojewódzki, oraz Ministerstwo Finansów. Proces skomplikowania procedury przedstawię na przykładzie:

W styczniu-kwietniu roku 2013 WIOŚ występuje z wnioskami o udzielenie dotacji i sfinansowanie zadań poprzez rezerwę celową 59. Uzgodnienia i negocjacje z Funduszami trwają około roku. Sporządzana jest lista zadań przewidzianych do dofinansowania uzgadniana z Wojewodą. Do zawarcia umowy dochodzi w lutym-kwietniu 2014 roku. W przypadku zadań, dla których środki uruchamia się zaliczkowo WIOŚ występuje z wnioskiem o uruchomienie środków. Fundusze zwykle rozpatrują takie wnioski niezwłocznie (1-3 tygodnie), następnie wniosek zatwierdza Ministerstwo Finansów (dwa miesiące). Dla zadań realizowanych od stycznia powoduje to, że pierwsze środki na realizację umowy spływają do beneficjenta w kwietniu, a finansowanie zadania w pierwszym kwartale ze środków rezerwy nie jest możliwe. Dla zadań niezaliczkowanych, których wartość przekracza kwotę 30,0 tys. euro netto występuje się z wnioskiem do ministra Finansów o zapewnienie finansowania. Wniosek kolejno zatwierdzają: instytucja finansująca i Wojewoda, a następnie Minister Finansów wydając stosowną decyzję. Teoretycznie powinno to trwać nie dłużej niż 2 miesiące jednak bywają przypadki, że terminy te nie są dotrzymywane przez niekompetencję i opieszałość osób pracujących w Ministerstwie Finansów.

Po otrzymaniu zapewnienia finansowania, WIOŚ ogłasza postępowanie przetargowe, po rozstrzygnięciu którego występuje z wnioskiem o uruchomienie środków z rezerwy celowej. Jednocześnie założyć musi, że termin dostawy dóbr nabywanych w przetargu nie może być krótszy niż 2 miesiące (z uwagi na konieczność zwiększenia budżetu zamawiającego). W przypadku jakichkolwiek zmian w trakcie realizacji umowy, lub realizacji umowy wieloletniej, o zapewnienie finansowania beneficjent zmuszony jest występować wielokrotnie, dopasowując umowę od etapu realizacji zadania. Kolejnym problemem są terminy rozliczenia środków z rezerwy. Fundusze oczekują, że rozliczenie będzie następowało do końca listopada każdego roku, co de facto uniemożliwia pjb

korzystanie ze środków pochodzących z rezerwy w okresie 15 listopad - 31 marzec (listopad jest miesiącem rozliczenia, wskazane jest więc zakończenie zadania lub etapu zadania przynajmniej w połowie listopada).

Biorąc pod uwagę fakt, że proces realizacji zadań, niezależnie od ich źródła finansowania, jest procesem dynamicznym, często wymagającym podejmowania szybkich decyzji w celu maksymalizacji efektu zadania z danych nakładów, należy stwierdzić, że procedura i obsługa rezerwy 59 nie daje gwarancji poprawnej realizacji zadań".

Jako przykłady trudności we współpracy Dyrektor Inspektoratu w swych wyjaśnieniach wskazał:

1. Umowa o realizację zadania w ramach rezerwy celowej budżetu państwa nr 014/Ś/MN/WR/2013: złożenie wniosku o zmianę Decyzji Ministra Finansów nr 65/2013 o zapewnieniu finansowania zadania z rezerwy celowej budżetu państwa - 10.06.2013 r., przekazanie faksem Decyzji Ministra Finansów korygującej Decyzję nr 65/2013 - 19.09.2013 r. - wydanie Decyzji Ministra Finansów po interwencji Wojewody.

2. Umowa o realizację zadania państwowej jednostki budżetowej zakwalifikowanej do dofinansowania nr 110/2013/Wn-01/MN-PO-CO/D: złożenie wniosku o uruchomienie środków z rezerwy celowej - 20.01.2014 r., wniosek Wojewody - 28.02.2014 r., przekazanie Decyzji Ministra Finansów faksem - 16.04.2014 r. - wydanie Decyzji Ministra Finansów po interwencji Wojewody.

3. Umowa o realizację zadania państwowej jednostki budżetowej zakwalifikowanej do dofinansowania nr 547/2012/Wn-01/MN-PO/D: złożenie wniosku o zmianę Decyzji Ministra Finansów nr 108/2012 o zapewnieniu finansowania zadania z rezerwy celowej budżetu państwa - 13.06.2014 r., informacja telefoniczna z Ministerstwa Finansów o nieprawidłowościach we wniosku - 25.07.2014 r., przekazanie przez WIOS do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego skorygowanego wniosku wraz z kompletem podpisów przedstawicieli NFOSiGW - 30.07.2014 r., przekazanie faksem Decyzji Ministra Finansów korygującej Decyzję nr 108/2012 - 26.09.2014 r.

Uwagi: Zarówno WIOS, NFOSiGW jak i Dolnośląski Urząd Wojewódzki interweniowały w sprawie wniosku złożonego w dniu 13.06.2014 r. podkreślając, że sporządzony został poprawnie. Ministerstwo Finansów nie przyjęło wyjaśnień domagając się korekty wniosku, jednocześnie deklarując, że sprawa rozpatrzona zostanie w ciągu kilku dni. W sprawie wielokrotnie interweniował Wojewoda, ponieważ z uwagi na brak finansowania istniało realne zagrożenie wstrzymania realizacji zadania „Budowa laboratorium WIOS we Wrocławiu wraz z zapleczem szkoleniowo-dydaktycznym”.

To są trzy przypadki utrudnionej współpracy i skomplikowania procesu pozyskiwania środków z rezerwy celowej budżetu państwa poz. 59. Sytuacje, w których od złożenia wniosku o zapewnienie finansowania/uruchomienie środków do uzyskania decyzji mija przeszło miesiąc są nagminne. W przypadku realizacji zadań ze środków funduszy celowych, po potwierdzeniu poprawności wniosku przez Fundusz i Wojewodę, wydanie Decyzji Ministra Finansów powinno następować niezwłocznie. Pracownicy Ministerstwa Finansów w rozmowach telefonicznych informują że decyzje wydawane są na bieżąco, ale z uwagi na ilość obowiązków służbowych osób upoważnionych wg kompetencji do podpisania decyzji oraz ilość wniosków, proces ten znacząco się wydłuża. Brak sprecyzowanych terminów pozyskania środków lub ich zapewnienia utrudnia realizację zadań, organizację postępowań przetargowych i planowanie płatności z nich wynikających”.

(dowód: akta kontroli str. 4-5; 1191)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności WIOS w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania WIOŚ w zakresie przygotowania do realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej dofinansowanych z rezerwy celowej budżetu państwa poz. 59

2. Realizacja zawartych umów na poszczególne zadania

Opis stanu
faktycznego

Wg stanu na dzień 30 czerwca 2014 r. WIOŚ zakończył realizację sześciu zadań, dofinansowanych środkami WFOŚiGW oraz dwóch zadań dofinansowanych w całości środkami NFOŚiGW. W trakcie realizacji pozostawało dziewięć zadań, w tym trzy dofinansowywane środkami NFOŚiGW⁶ i sześć dofinansowywanych środkami WFOŚiGW⁷. Wartość sześciu ukończonych zadań, dofinansowanych ze środków WFOŚiGW wyniosła 9 055,5 tys. zł, w tym dofinansowanie stanowiło kwotę 3 094,8 tys. zł. Wartość zakończonych w 2013 r. dwóch zadań dofinansowanych ze środków NFOŚiGW wyniosła 591,0 tys. zł (dofinansowanie w 2013 r. wyniosło 134,0 tys. zł).

W jednym przypadku (wniosek złożony w 2012 r.) - „Wzmocnienie systemu jakości środowiska, poprzez zakup oprogramowania wizualizacji danych przestrzennych GIS” – WIOŚ odstąpił od realizacji tego zadania, w związku z zakupem oprogramowania na potrzeby wojewódzkich inspektoratów przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Dyrektor WIOŚ pismem z dnia 18 kwietnia 2013 r. poinformował o powyższym fakcie WFOŚiGW we Wrocławiu. Środki z tego zadania za zgodą WFOŚiGW przeznaczone zostały na zwiększenie dofinansowania zadania „Doposażenie WIOŚ we Wrocławiu w sprzęt laboratoryjny niezbędny do wykonywania badań monitoringu środowiska na terenie województwa dolnośląskiego”.

(dowód: akta kontroli str. 387-391)

Do ośmiu z 17 realizowanych umów w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2014 r. wprowadzono łącznie 20 zmian, w tym 19 do umów dofinansowanych środkami WFOŚiGW i jednej do umów dofinansowanych środkami NFOŚiGW.

Ponadto jedna umowa o dofinansowanie ze środków NFOŚiGW była aneksowana, ze względu na konieczność dostosowania warunków umowy zawartej przed 1 stycznia 2011 r. do przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej⁸.

W siedmiu umowach z dofinansowaniem ze środków WFOŚiGW wprowadzono od jednej do czterech zmian (w dwóch umowach wprowadzono po cztery zmiany, w dwóch po trzy, w dwóch po dwie i w jednej jedną zmianę).

Sześć z 19 zmian w odniesieniu do sześciu zadań zakończonych w 2013 r. zostało wprowadzonych po zakończeniu ich realizacji i po złożeniu przez WIOŚ rozliczeń całości środków. Wynikały one m. in. z uzupełnień i wyjaśnień przekazywanych przez WIOŚ do złożonych rozliczeń: w jednym przypadku w następnym dniu; w trzech przypadkach w trzecim dniu roboczym od wpływu pisma z WFOŚiGW; w jednym przed wpływem takiego pisma. Zmiany te wprowadzono aneksami w okresach od 17 do 65 dni od złożenia uzupełnień, wyjaśnień i rozliczeń i nie miały wpływu na realizację zakończonych zadań. Po wprowadzeniu tych zmian WFOŚiGW poinformował WIOŚ, że w związku z podpisaniem tych aneksów uznaje niniejsze umowy za zakończone.

Pozostałe zmiany wprowadzane były w okresach od dziewięciu do 46 dni (średnio 20 dni):

⁶ Jedno rozpoczęte w 2012 r., dwa rozpoczęte w 2013 r.

⁷ Rozpoczętych w 2014 r.

⁸ Dz. U. Nr 226, poz. 1479.

a) trzy zmiany dotyczyły zmniejszenia wartości dofinansowania zadań od 1% do 64% w wyniku dodatkowego rozpoznania rynku i przeprowadzonych postępowań przetargowych. I tak, wartość zadania:

- „Doposażenie Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska we Wrocławiu w sprzęt laboratoryjny niezbędny do wykonywania badań monitoringu środowiska na terenie województwa dolnośląskiego” uległa zmniejszeniu o 10,7% z 501,0 tys. zł do kwoty 447,6 tys. zł,
- „Wzmocnienie systemu ocen stanu środowiska - opracowanie bazy emisji zanieczyszczeń do powietrza dla województwa dolnośląskiego wraz z oceną jakości powietrza z wykorzystaniem metod modelowania” uległa zmniejszeniu o 64,3 % z 140,0 tys. zł do 50,0 tys. zł.

Wg wyjaśnień Zastępcy DWIOŚ wartość szacunkową zadania „Wzmocnienie systemu ocen stanu środowiska - opracowanie bazy emisji zanieczyszczeń do powietrza dla województwa dolnośląskiego wraz z oceną jakości powietrza z wykorzystaniem metod modelowania” (wniosek z marca 2012 r.) określono w oparciu o informacje firmy „E...” sp. z o.o. realizującej podobne prace m.in. z zakresu tworzenia baz emisji, ocen jakości powietrza na podstawie modelowania matematycznego. Wskazała ona, że szacowany koszt wykonania prac dotyczących systemu modelowania (baza emisji, modelowanie, warsztaty szkoleniowe) to 135,3 tys. zł brutto. Ponowne rozeznanie kosztów realizacji ww. zadania w marcu 2013 r. wykazało, że cena wykonania zadania może być znacznie niższa - ze względu na fakt realizacji przez firmę „E...” aktualizacji programów ochrony powietrza dla stref województwa dolnośląskiego na potrzeby Dolnośląskiego Urzędu Marszałkowskiego. Zakres najbardziej czasochłonných prac będących podstawą do wykonania bazy emisji za 2013 r. dla województwa dolnośląskiego był zbieżny z zakresem prac wykonywanych dla Urzędu Marszałkowskiego stąd Wydział Monitoringu Środowiska WIOŚ oszacował koszt wykonania prac na 60,0 tys. zł, w tym wysokość dofinansowania 50,0 tys. zł;

- b) dwie zmiany wynikały ze zwiększenia wartości zadania, w tym w jednym przypadku z podwyższeniem wysokości dofinansowania;
- c) trzy zmiany dotyczyły przesunięcia terminu uzyskania efektu ekologicznego w zadaniu „Badania monitoringowe środowiska na terenie województwa dolnośląskiego w 2013 r.” M. in. z uwagi na potrzebę weryfikacji i zatwierdzenia jednej z siedmiu ocen dotyczącej stanu jednolitych części wód powierzchniowych na terenie województwa dolnośląskiego za rok 2013 przez GIOŚ. Ocenę tą przekazano do WFOŚiGW w dniu 8 sierpnia 2014 r.;
- d) trzy zmiany dotyczyły aktualizacji terminów realizacji zadań w związku z dłuższą procedurą przetargową, oczekiwaniem na zmianę decyzji o zapewnieniu finansowania, oraz z uwagi na ogłoszony dialog techniczny. W przypadku zadania „Doposażenie Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska we Wrocławiu w sprzęt laboratoryjny niezbędny do wykonywania badań monitoringu środowiska na terenie województwa dolnośląskiego” WIOŚ, z uwagi na podwyższenie dofinansowania zadania z 363,0 tys. zł na 501,0 tys. zł, złożył do Wojewody Dolnośląskiego wniosek (data wpływu 6 czerwca 2013 r.) o zmianę decyzji nr 65/2013 Ministra Finansów. Po skierowanej prośbie o interwencję do Wojewody Dolnośląskiego WIOŚ otrzymał zmienioną decyzję w dniu 20 września 2013 r., tj. po 106 dniach;
- e) dwie zmiany dotyczyły aktualizacji harmonogramów rzeczowo-finansowych, tj. przeniesienia płatności na z III na IV kwartał 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 183-258; 266-277; 288-295; 392- 664; 707; 1151)

Jedna z 20 zmian dotyczyła umowy nr 547/2012/Wn-01/MN-PO/D z dnia 14 sierpnia 2012 r. zwartej z NFOŚiGW na dofinansowanie zadania „Budowa laboratorium WIOŚ we

Wrocławiu wraz z zapleczem szkoleniowo-dydaktycznym”, zaplanowanego do realizacji w okresie od 14 sierpnia 2012 r. do 31 grudnia 2015 r. Wprowadzono ją aneksem nr 1 z dnia 10 czerwca 2014 r. na wniosek WIOŚ z dnia 30 stycznia 2014 r., uzupełniony pismami z dnia 6 i 17 marca 2014 r. (data wpływu do NFOŚiGW: 10 i 28 marca 2014 r.). Skutkowało to zwiększeniem wartości zadania z 13 249,0 tys. zł do 17 249,0 tys. zł, tj. o 4 000,0 tys. zł, zaktualizowaniem harmonogramu rzeczowo-finansowego oraz zmianą terminu zakończenia zadania z 31 grudnia 2015 r. na 31 grudnia 2016 r. Umowę aneksowano po upływie 74 dni od uzupełnienia wniosku.

Przesunięcie terminu realizacji zadania wynikało m.in. z:

określenia szacunkowego kosztu realizacji zadania na kwotę 13 249,0 tys. zł, co uniemożliwiło wybór generalnego wykonawcy robót budowlanych ponieważ zgłoszone w postępowaniu przetargowym dwie oferty opiewały odpowiednio na kwoty: 21 477,0 tys. zł i 19 495,1 tys. zł,

pisma nr DZRIe-356-3/11066/13/AU Ministerstwa Środowiska z 20 marca 2013 r., otrzymanego przez WIOŚ w dniu 21 marca 2013 r., w którym Minister Środowiska zobowiązał GIOŚ do dokonania szczegółowej analizy zadań znajdujących się na liście zakwalifikowanych do dofinansowania ze środków NFOŚiGW w 2013 r. pod kątem m.in. możliwości:

przesunięcia terminu realizacji zadania z roku 2013 na rok 2014, a tym samym przesunięcia kwoty dofinansowania na rok 2014.

przesunięcia terminu płatności za realizację zadania z roku 2013 na rok 2014.

Było to podyktowane koniecznością pozyskania przez Ministerstwo Środowiska środków finansowych z rezerwy celowej poz. 59 na realizację przedsięwzięć: Realizacja zobowiązań finansowych Polski wynikających z członkostwa w organizacjach/umowach międzynarodowych, za które odpowiada Minister Środowiska w dziedzinach gospodarki wodnej i ochrony środowiska, Składka na rzecz Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA) oraz Przygotowanie i obsługa 19 sesji Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu wraz z dziewiątą sesją Spotkania Stron Protokołu z Kioto i 34 sesją organów pomocniczych (Konferencji COP19) oraz zapewnienia obsługi polskiej Prezydencji COP19 i działań towarzyszących w procesie realizacji Konwencji Klimatycznej.

W odpowiedzi na powyższe pismo Ministerstwa Środowiska, WIOŚ w piśmie z 22 marca 2013 r. skierowanym do zastępcy GIOŚ i do NFOŚiGW zaproponował ograniczenie zakresu przedmiotowego zadania *Budowa laboratorium WIOŚ we Wrocławiu wraz z zapleczem szkoleniowo dydaktycznym* w 2013 r. z kwoty 2 860,0 tys. zł do wysokości 1 000,0 tys. zł i przeniesienie kwoty 1 860,0 tys. zł na 2014 r. Wniosek w tej sprawie z dnia 8 maja 2013 r., zaakceptowany przez NFOŚiGW w dniu 22 maja 2013 r. (wpływ do WIOŚ 7 czerwca 2013 r.), Minister Finansów zatwierdził decyzją nr MF/RR04/000922/130429/KO1/67250 z dnia 16 lipca 2013 r. (data wpływu do WIOŚ 30 lipca 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 823-926)

W sprawie oszacowania wartości zadania Zastępca DWIOŚ wyjaśnił, że kwotę 13 249,0 tys. zł o dofinansowanie zadania, ustalono po rozeznaniu rynku budowlanego na terenie Dolnego Śląska. Kierowano się przy tym zasadą, że lepiej jest wnioskować o mniejszą kwotę i oszczędnie prowadzić inwestycję. Na początku 2011 r. przyjęto, że wartość 1m² gotowego budynku nie powinna przekroczyć kwoty 4,0 tys. zł brutto przy założeniu, że budynek będzie miał powierzchnię ok. 3000 m² brutto. Podkreślić należy fakt, że przyjęte kwoty nie wynikały ani z projektu, ani z założeń koncepcyjnych a opierały się jedynie na wstępnych szacunkach i przejętych przez nas założeniach co do powierzchni i funkcjonalności budynku. Były to faktycznie założenia oszczędne, ponieważ cena 1 m² lokalu użytkowego oferowanego przez deweloperów na wolnym rynku oscylowała na poziomie 5,0 tys. zł brutto.

W 2011 r. kalkulacje WIOŚ co do składników wartości inwestycji przedstawiały się jak poniżej:

- 1) koszty robót budowlano - montażowych: 12 000,0 tys. zł (brutto),
- 2) prace wstępne: badania geotechniczne (obiekt kubaturowy), studium wykonalności, studium programowo-przestrzenne: (symbol klasyfikacyjny 7.10000 WKI) 0,8% z 12 mln zł = 96 tys. zł (brutto),
- 3) dokumentacja projektowa: kat. trudności 5 (symbol klasyfikacji 7.210.65 WKI) 5,85% z 12 mln zł = 702,0 tys. zł (brutto),
- 4) STWiOR (symbol klasyfikacji 7.750.00 WKI): 10% z 702,0 tys. zł = 70,2 tys. zł (brutto),
- 5) kosztorysy inwestorskie: (symbol klasyfikacji 7.740.00) 3% z 702,0 tys. zł = 21,1 tys. zł (brutto),
- 6) inwestor zastępczy: (symbol klasyfikacji 7.730.00 WKI) 3% z 12 mln zł = 360,0 tys. zł (brutto).

Urealniona wartość inwestycji możliwa była do ustalenia wyłącznie po zakończeniu etapu projektowania, przy czym projektant na etapie realizacji dokumentacji sygnalizował, że przyjęta wartość może być zbyt niska w związku z tym, że konieczne stało się powiększenie budynku o dodatkowe 700 m² powierzchni parkingu podziemnego posadowienie budynku na palach. Potrzebę palowania przyjął projektant po analizie badań geologicznych z 2012 r. Konieczność palowania wynikała z przyjętego rozwiązania przez projektanta - firmę K... K... sp. z o.o., co do sposobu posadowienia budynku. Innym rozwiązaniem byłoby np. przyjęcie grubszej płyty fundamentowej lub zwiększenie zbrojenia płyty. Inwestor nie projektował konstrukcji budynku przygotowując się do złożenia wniosku o finansowanie inwestycji i tym samym nie mógł przewidzieć konieczności palowania (konkretne rozwiązanie konstrukcyjne podaje projektant). Niedostateczne finansowanie inwestycji wykazały dwa unieważnione postępowania przetargowe, gdzie wartości ofert przekraczały kwotę 20 milionów złotych. W trzecim postępowaniu przetargowym, po zwiększeniu finansowania zgodnie z zaleceniami projektanta i inwestora zastępczego, poprzez złagodzenie warunków udziału określonych w SIWZ dopuściliśmy do ubiegania się o zamówienie publiczne mniejsze firmy budowlane, co skutkowało rozstrzygnięciem postępowania i wyborem generalnego wykonawcy z ceną ofertową 16 729,1 tys. zł, co przeliczając na wartość 1 m² brutto daje kwotę ok. 4,5 tys. zł/m². Była to więc wartość o 500 zł wyższa niż zakładana przez nas na etapie planowania zadania na początku 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 1150-1151)

Szczegółowe badania trzech umów w zakresie osiągniętych efektów wykazało, że:

- 1) Wszystkie zakładane w umowie cele zadania „Badania monitoringowe środowiska na terenie województwa dolnośląskiego w 2013 r.” zostały osiągnięte w postaci:

efektu rzeczowego - dla którego potwierdzeniem są raporty z przeprowadzonego monitoringu środowiska przekazane do WFOŚiGW kwartalnie, w terminach do: 15 kwietnia 2013 r. za I kw., 15 lipca 2013 r. za II kw., 16 października 2013 r. za III kw. i do 15 stycznia 2014 r. za IV kw. 2013 r.;

efektu ekologicznego - dla którego potwierdzeniem jest przekazany WFOŚiGW egzemplarz opracowanych wyników badań monitoringu środowiska na terenie województwa dolnośląskiego w roku 2013 w formie elektronicznej, zawierający:

- a. ocenę jakości powietrza na terenie województwa dolnośląskiego w 2013 r.,
- b. ocenę stanu czystości wód podziemnych województwa dolnośląskiego w 2013 r.,
- c. ocenę jakości wód podziemnych na obszarach uprzemysłowionych, narażonych na oddziaływanie punktowych źródeł zanieczyszczeń w województwie dolnośląskim w 2013 r.,

- d. ocenę stopnia zanieczyszczenia gleb w województwie dolnośląskim w 2013 r. - obszary bezpośrednio zagrożone zanieczyszczeniami,
- e. klimat akustyczny w wybranych punktach województwa dolnośląskiego w 2013 r.,
- f. badania poziomów pól elektromagnetycznych w wybranych punktach województwa dolnośląskiego w 2013 r.,
- g. ocenę stanu jednolitych części wód powierzchniowych na terenie województwa dolnośląskiego w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 183-202; 392-423; 664-709)

- 2) W wyniku realizacji zadania „Doposażenie WIOŚ we Wrocławiu w pojazdy niezbędne do wykonywania badań monitoringu środowiska na terenie województwa dolnośląskiego” WIOŚ na potrzeby prowadzonych na Dolnym Śląsku badań monitoringowych nabył dwa samochody marki ISUZU D-MAX z podwójną kabiną L 4WD 2,5D. Tym samym osiągnięto efekt rzeczowy zadania. Potwierdzeniem tego było przekazane WFOŚiGW w rozliczeniu końcowym protokołów odbioru pojazdów od dostawcy, dokumenty OT - przyjęcia środków trwałych, dowody rejestracyjne, karty pojazdów. Efekt ekologiczny stanowiły przekazane WFOŚiGW w rozliczeniu końcowym dowody OT, w których odnotowano miejsce użytkowania pojazdów i osoby, którym je powierzono oraz dokumentacja fotograficzna.

(dowód: akta kontroli str. 216-230; 449-484; 710-730; 699-700)

- 3) W ramach realizacji zadania „Doposażenie WIOŚ we Wrocławiu w sprzęt laboratoryjny niezbędny do wykonywania badań monitoringu środowiska na terenie województwa dolnośląskiego” WIOŚ zakupił sprzęt laboratoryjny niezbędny do wykonywania badań monitoringu środowiska na terenie województwa dolnośląskiego. Osiągnięto w wyniku tego efekt rzeczowy, którego potwierdzeniem były przekazane WFOŚiGW w rozliczeniu końcowym protokoły odbioru sprzętów od dostawców, dokumenty OT - przyjęcia środków trwałych, dowody rejestracyjne, karty pojazdów. Natomiast potwierdzenie osiągnięcia efektu ekologicznego stanowiły przekazane WFOŚiGW w rozliczeniu końcowym dowody OT, w których odnotowano miejsce użytkowania sprzętów i osoby, którym je powierzono oraz dokumentacja fotograficzna.

(dowód: akta kontroli str. 231-247; 485-527; 699-700; 731-822)

W rozliczeniach trzech zadań (Wzmocnienie systemu ocen stanu środowiska - opracowanie bazy emisji zanieczyszczeń do powietrza dla woj. dolnośląskiego wraz z oceną jakości powietrza z wykorzystaniem metod modelowania; Doposażenie WIOŚ we Wrocławiu w pojazdy niezbędne do wykonywania badań monitoringu środowiska na terenie województwa dolnośląskiego i Wydanie publikacji pt. „Raport o stanie środowiska w województwie dolnośląskim w 2012 r.”) zrealizowanych w 2013 r. WIOŚ przekazał do WFOŚiGW komputerowe wydruki poleceń przelewu, których WFOŚiGW nie uznał jako potwierdzenia realizacji przelewów dla wykonawców zadań oraz nie przekazał potwierdzeń wpływu środków na rachunek bankowy inspektoratu. W odpowiedzi na pisma WFOŚiGW zostały przekazane przez WIOŚ potwierdzenia wpływu środków na rachunek bankowy inspektoratu i potwierdzenie zapłaty w postaci wydruków komputerowych poleceń przelewów z opisem księgowania. Dokumenty te uznano jako spełniające wymogi umowne.

(dowód: akta kontroli str. 424-448; 528-582; 586-616; 1192-1196)

Dwa z zadań wieloletnich realizowanych na podstawie umów zawartych z NFOŚiGW w latach 2010-2011, dotyczące: Analizy składu chemicznego pyłu drobnego PM_{2,5} na stacji monitoringu tła pozamiejskiego „Osieczów” w Osieczowie zgodnie z dyrektywą 2008/50/UE (dofinansowanie w 2013 r. - 24,0 tys. zł) i Pomiaru zanieczyszczeń powietrza metalami ciężkimi i WWA na stacjach monitoringu tła pozamiejskiego w latach

2012-2013 - stacja Osieczów (dofinansowanie w 2013 r. - 110,0 tys. zł) zostały zakończone w 2013 r. a przekazane rozliczenia końcowe do NFOŚiGW przyjęte zostały bez uwag.

(dowód: akta kontroli str. 1152-1177)

WIOŚ z realizowanych dwóch wieloletnich zadań dofinansowywanych przez NFOŚiGW, objętych umowami nr 110/2013/Wn-01/MN-PO-CO/D i nr 111/2013/Wn-01/MN-PO-CR/D z dnia 15 marca 2013 r. przedłożył rozliczenia częściowe wydatkowania środków na realizację tych zadań za okres od 1 kwietnia do 31 grudnia 2013 r. w wymaganym terminie do 30 listopada 2013 r., które zostały przyjęte przez NFGWiOŚ bez uwag. Wartość zrealizowanych zadań wyniosła odpowiednio: 22,0 tys. zł i 168,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 987-1014)

Wg stanu na 30 czerwca 2014 r. wykorzystanie przez WIOŚ środków z rezerwy celowej poz. 59 na dofinansowanie zadań przez WFOŚiGW w I półroczu 2014 r. wynosiło 777,6 tys. zł. Na podstawie harmonogramów rzeczowo finansowych stanowiących załączniki do zawartych umów stwierdzono, że płatności z realizacji czterech zadań ustalono w IV kw., jednego w III kw. i jednego w II kw. 2014 r.

1. WIOŚ dla zadania pn. *Badania monitoringowe środowiska na terenie województwa dolnośląskiego w 2014 r.*, objęte umową nr 016/Ś/MN/WR/2014 z 11 lutego 2014 r. uzyskał na wniosek z 19 lutego 2014 r. decyzję nr MF/RR04/000692 /29742 Ministra Finansów w dniu 7 kwietnia 2014 r. w sprawie zmian w budżecie państwa na 2014 r. (po 55 dniach). Po jej otrzymaniu WIOŚ dla realizacji zadania ogłosił 8 kwietnia 2014 r. przetargi w 20 pakietach, po ich rozstrzygnięciu w maju zawarł umowy. Do 30 czerwca 2014 r. WIOŚ przeprowadził monitoring środowiska w I i II kwartale, a raporty z monitoringu w terminach wynikających z umowy przekazał do WFOŚiGW, które przyjęło bez uwag.

2. *Wykonanie matematycznego modelowania jakości powietrza w województwie dolnośląskim na potrzeby rocznych ocen jakości powietrza 2013-2015 (umowa wieloletnia - do realizacji w latach 2014-2016).* Po otrzymaniu w dniu 7 kwietnia 2014 r. decyzji nr 118/2014 Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania (po 42 dniach) WIOŚ ogłosił 6 czerwca 2014 r. przetarg, a 11 czerwca 2014 r. zawarł umowę z wykonawcą. W dniu 13 czerwca 2014 r. WIOŚ złożył do WFOŚiGW dokumenty przetargowe z umową oraz z wnioskiem o uruchomienie środków z rezerwy celowej. Realizacja I etapu zadania za 2013 r. zaplanowana została do 1 września 2014 r.

3. *Krótkoterminowe prognozowanie jakości powietrza w województwie dolnośląskim (umowa wieloletnia - realizacja w latach 2014-2015).* Po otrzymaniu w dniu 7 kwietnia 2014 r. decyzji nr 116/2014 Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania (po 42 dniach) WIOŚ ogłosił 16 maja 2014 r. przetarg, a 11 lipca 2014 r. zawarł umowę z wykonawcą. Realizacja I etapu zadania zaplanowana została do 1 września 2014 r.

4. *Doposażenie WIOŚ we Wrocławiu w sprzęt laboratoryjny niezbędny do wykonywania badań monitoringu środowiska na terenie województwa dolnośląskiego.* Po otrzymaniu 7 kwietnia 2014 r. decyzji nr 117/2014 Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania (po 42 dniach). W dniu 30 kwietnia 2014 r. aneksem nr 1/2014 zaktualizowano rodzaj sprzętu w § 3 pkt 5. Przetarg ogłoszono 11 lipca 2014 r. Wg harmonogramu rzeczowo-finansowego wydatkowanie środków zaplanowano w IV kwartale 2014 r.

5. *Raport o stanie środowiska w województwie dolnośląskim w 2013 r.* Wg harmonogramu rzeczowo-finansowego realizację wydatków zaplanowano w IV kwartale 2014 r.

6. *Wydanie publikacji pt. „Stan środowiska Dolnego Śląska.* Wg harmonogramu rzeczowo-finansowego wydatkowanie środków zaplanowano w IV kwartale 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 927-986)

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W działalności WIOŚ w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła przypadków realizacji przez WIOŚ zadań niezgodnie z warunkami zawartych z WFOŚiGW umów o dofinansowanie.

Jednakże Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że złożone w rozliczeniach trzech zadań zrealizowanych w 2013 r. przekazane przez WIOŚ komputerowe wydruki poleceń przelewu nie zostały uznane przez WFOŚiGW jako potwierdzenia realizacji przelewów dla wykonawców zadań, a ponadto WIOŚ w tych przypadkach nie przekazał potwierdzeń wpływu środków na rachunek bankowy inspektoratu. Dopiero przekazane przez WIOŚ w odpowiedzi na pisma WFOŚiGW, potwierdzenia wpływu środków na rachunek bankowy inspektoratu i wydruki komputerowe poleceń przelewów z opisem księgowani zostały uznane jako spełniające wymogi umowne. Należy uznać, iż w tych przypadkach nie w pełni zadziałały mechanizmy kontroli zarządczej.

3. Wykorzystanie otrzymanych środków z rezerwy celowej poz. 59 na realizację zawartych umów i ich rozliczenie

Opis stanu
faktycznego

WIOŚ w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2014 r. występował za pośrednictwem WFOŚiGW z sześcioma wnioskami o zapewnienie finansowania w odniesieniu do pięciu zadań, w tym jeden wniosek dotyczył korekty wcześniej wydanej decyzji o zapewnieniu finansowania oraz z jednym wnioskiem za pośrednictwem NFOŚiGW dotyczącym korekty wcześniej wydanej decyzji (w 2012 r.) o zapewnieniu finansowania.

Decyzje o zapewnieniu finansowania zostały wydane w okresie od 31 do 34 dni od złożenia zaakceptowanego przez WFOŚiGW wniosku do Wojewody Dolnośląskiego. W przypadku wniosku o korektę Decyzji Ministra Finansów o zapewnienie finansowania decyzja zmieniającą WIOŚ otrzymał po 106 dniach po interwencji Wojewody Dolnośląskiego.

Zmiana decyzji o zapewnieniu finansowania dotyczyła zadania - „Doposażenie WIOŚ we Wrocławiu w sprzęt laboratoryjny niezbędny do wykonywania badań monitoringu środowiska na terenie województwa dolnośląskiego” i była związana z podwyższeniem wysokości dofinansowania ze środków WFOŚiGW

(dowód: akta kontroli str. 731-758; 761-763; 710-722; 955-961; 969-975; 979-985)

WIOŚ w okresie kontrolowanym stosownie do zawartych umów złożył terminowo siedem wniosków do WFOŚiGW o uruchomienie środków z rezerwy celowej budżetu państwa poz. 59. Decyzje Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa otrzymał w okresach od 34 do 77 dni od złożenia kompletnego wniosku oraz w okresach od 21 do 45 od złożenia wniosku przez Wojewodę Dolnośląskiego do Ministra Finansów.

WIOŚ otrzymał dwie decyzje Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa po upływie 60 dni od złożenia kompletnego wniosku do WFOŚiGW. Dotyczyły to zadań:

Doposażenie WIOŚ we Wrocławiu w pojazdy niezbędne do wykonywania badań monitoringu środowiska na terenie województwa dolnośląskiego, WIOŚ przekazał do WFOŚiGW przy piśmie z dnia 5 sierpnia 2013 r. wniosek o uruchomienie środków z rezerwy celowej na kwotę 238,7 tys. zł (wynikającą z przeprowadzonego przetargu). Wojewoda Dolnośląski wniosek do Ministra Finansów w związku z uzgadnianiem listy zadań skierował do Ministra Finansów 23 września 2013 r. Decyzja nr MF/RR04/004150/101711 Ministra Finansów z dnia 11 października 2013 r. w sprawie zmian w budżecie państwa na 2013 r. wpłynęła do WIOŚ w dniu 21 października 2013 r., tj. po 77 dniach od złożenia kompletnego wniosku i po 28 dniach od złożenia wniosku przez Wojewodę Dolnośląskiego;

Wydanie publikacji pt. „Raport o stanie środowiska w województwie dolnośląskim w 2012 r.” WIOŚ przekazał do WFOŚiGW w dniu 27 maja 2013 r., wniosek skierowany do Wojewody Dolnośląskiego na kwotę 8,0 tys. zł. Decyzja nr MF/RR04/002396/69234 Ministra Finansów z dnia 17 lipca 2013 r. w sprawie zmian w budżecie państwa na 2013 r. wpłynęła do WIOŚ w dniu 2 sierpnia 2013 r., tj. po 67 dniach od złożenia kompletnego wniosku i po 45 dniach od wniosku złożonego przez Wojewodę.

(dowód: akta kontroli str. 701-706; 1015-1017; 728-729; 818-822; 1018-1022; 927-932; 1023-1039)

WIOŚ występował w kontrolowanym okresie do NFOŚiGW z siedmioma wnioskami o uruchomienie środków z rezerwy celowej budżetu państwa poz. 59 w odniesieniu do pięciu zadań (do trzech objętych umowami z 2010 r. i 2011 r., zakończonych w 2013 r. i do dwóch realizowanych w latach 2013-2015).

Decyzje Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa WIOŚ otrzymywał w okresie od 53 do 85 dni od złożenia kompletnego wniosku i w okresie od 21 do 49 dni od złożenia wniosku przez Wojewodę.

WIOŚ otrzymał siedem decyzji Ministra Finansów o zmianie w budżecie państwa, z których trzy były wydane od 49 do 54 dni od daty przesłania wniosku do NFOŚiGW, a cztery, dotyczące dwóch zadań realizowanych w latach 2013-2014, wydane zostały po upływie 60 dni od złożenia wniosku. Były to:

1. *Analiza składu chemicznego pyłu drobnego PM_{2,5} na stacjach monitoringu tła zgodnie z dyrektywą 2008/50/UE w latach 2013-2015 - WIOŚ we Wrocławiu*, objętego umową nr 111/3013/Wn-01/MN-PO-CR/D z dnia 15 marca 2013 r. Dla tego zadania decyzje Ministra Finansów WIOŚ otrzymał w 2013 r. po 84 dniach a w 2014 r. po 85 dniach od złożenia do NFOŚiGW kompletnych wniosków i po 49 dniach w 2013 r. oraz po 47 dniach w 2014 r. od złożenia wniosków przez Wojewodę Dolnośląskiego.

2. *Pomiary stanu zanieczyszczenia powietrza metalami ciężkimi i WWA na stacjach monitoringu tła pozamiejskiego w latach 2013-2015 - WIOŚ we Wrocławiu*, objętego umową nr 110/3013/Wn-01/MN-PO-CO/D z dnia 15 marca 2013 r. Dla tego zadania decyzje Ministra Finansów WIOŚ otrzymał w 2013 r. po 70 dniach a w 2014 r. po 85 dniach od złożenia do NFOŚiGW kompletnych wniosków i po 40 dniach w 2013 r. oraz po 47 dniach w 2014 r. od złożenia wniosków przez Wojewodę Dolnośląskiego.

(dowód: akta kontroli str. 987-989; 999-1002; 1010-1014; 1040-1043)

W kontrolowanym okresie wystąpiły dwa przypadki zmiany decyzji o zapewnieniu finansowania realizacji wydatków:

1. decyzji nr 65/2013 Ministra Finansów z dnia 30 kwietnia 2013 r. o zapewnieniu finansowania realizacji wydatków, dotyczącej zadania „Doposażenie WIOŚ we Wrocławiu w sprzęt laboratoryjny niezbędny do wykonywania badań monitoringu środowiska na terenie województwa dolnośląskiego”. Zmiana decyzji związana była z możliwością podwyższenia dofinansowania o 138,0 tys. zł, z uwagi na, odstąpienie od realizacji zadania objętego umową nr 015/Ś/MN/WR/2013 z dnia 8 lutego 2013 r. z przyznaniem dofinansowania w kwocie 48,0 tys. zł oraz zmniejszeniem dofinansowania zadania objętego umową nr 013/Ś/MN/WR/2013 w wyniku przeprowadzenia postępowania o zamówienie publiczne o kwotę 90,0 tys. zł;

2. decyzji nr 108/2012 Ministra Finansów z 12 listopada 2012 r., związanej z realizacją zadania objętego umową nr 547/2012/WN-01/MN-PO/D o realizację wieloletniego zadania Budowa laboratorium WIOŚ we Wrocławiu wraz z zapleczem szkoleniowo dydaktycznym. Zmiana była związana z koniecznością podwyższenia wartości całkowitej realizowanego zadania o 4 000,0 tys. zł. Minister Finansów decyzją z dnia 25 września 2014 r. dokonał korekty wcześniej wydanej decyzji z kwoty 13 249,0 tys. zł do wysokości 17 249,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 735-747; 864; 870-871; 1023-1043; 1178-1190)

W 2013 r. Minister Finansów uruchomił środki z rezerwy celowej budżetu państwa, poz. 59:

- na sześć zadań dofinansowywanych ze środków WFOŚiGW - kwotę 3 094,8 tys. zł, która została wykorzystana i rozliczona przez WIOŚ w całości. Środki te zostały wykorzystane na poszczególne zadania zgodnie z przeznaczeniem. Nie wystąpiły w WIOŚ problemy z rozliczaniem środków, w związku ze stosowaniem systemu TREZOR. Jeżeli z przetargu w przypadkach uzyskiwano wartości zadań w niepełnych złotych, WIOŚ składał wnioski o uruchomienie na kwoty w pełnych złotych, a pozostałe groszówki pokrywał z własnych środków;
- na pięć zadań dofinansowywanych ze środków NFOŚiGW - kwotę 1 324,0 tys. zł, z których kwota 324,0 tys. zł przeznaczona na cztery zadania prowadzone na stacjach monitoringu tła zgodnie z dyrektywą 2008/50/UE w latach 2013-2015, została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem oraz rozliczona w całości bez uwag NFOŚiGW. Z kwoty 1 000,0 tys. zł przeznaczonej na zadanie *Budowa laboratorium WIOŚ we Wrocławiu wraz z zapleczem szkoleniowo dydaktycznym*, wykorzystano i rozliczono bez uwag wydatki w wysokości 337,2 tys. zł. Pozostałą kwotę przeniesiono do wykorzystania na rok 2015, w związku z unieważnieniem przetargu.

W 2014 r. Minister Finansów uruchomił środki z rezerwy celowej budżetu państwa, poz. 59:

- na jedno zadanie dofinansowane ze środków WFOŚiGW - kwotę 2 500,0 tys. zł, która została wykorzystana do końca czerwca 2014 r. w wysokości 777,6 tys. zł. WIOŚ złożył do WFOŚiGW za I i II kwartał 2014 r. wymagane raporty z przeprowadzonego monitoringu. Rozliczenie środków ustalono w umowie na 15 stycznia 2015 r.;
- na dwa zadania dofinansowane ze środków NFOŚiGW - kwotę 268,0 tys. zł, która do końca czerwca 2014 r. została wydatkowana w całości na dwa zadania prowadzone na stacjach monitoringu tła zgodnie z dyrektywą 2008/50/UE w latach 2013-2015, a jej rozliczenie winno nastąpić do 30 listopada 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 393-421; 490-582; 473; 819, 990-1009; 1044)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności WIOŚ w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła w zakresie badanego obszaru przypadków niezetelnego opracowania wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59, które opóźniłyby otrzymanie środków na realizację zadań. Nie stwierdzono także nieprawidłowości w dokumentacji rozliczeniowej oraz niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystania środków finansowych

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁹, wnosi o:

1. Uzgodnienie z WFOŚiGW formy dokumentu „potwierdzenie dowodów zapłaty”, składanego przy rozliczaniu zadań dofinansowywanych ze środków WFOŚiGW oraz opisu wyciągu bankowego potwierdzającego wpływ tych środków na rachunek bankowy WIOŚ.

⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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 Delegatury NIK we Wrocławiu.

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 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.

Wrocław, dnia 18 grudnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
Dyrektor
DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
.....
z urz. podpis
Zbigniew Florowski
Wicedyrektor

