

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ŚRODOWISKA

KSI.410.001.00.2017

KSI.430.001.2017

Nr ewid. 110/2017/P/17/001/KSI

Informacja
o wynikach kontroli
wykonania budżetu państwa w 2016 r.
w częściach
22 – Gospodarka wodna
41 – Środowisko

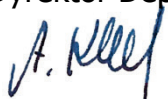
Warszawa czerwiec 2017 r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

**Informacja
o wynikach kontroli
wykonania budżetu państwa w 2016 r.
w częściach
22 – Gospodarka wodna
41 – Środowisko**

Dyrektor Departamentu


Anna Krzywicka

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski


Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 09.06. 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

Spis treści

I. Wprowadzenie.....	4
II. Ocena kontrolowanej działalności	7
1. Ocena ogólna	7
2. Uwagi i wnioski.....	8
III. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich	11
1. Dochody budżetowe	11
2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich	13
3. Sprawozdania.....	33
IV. Inne ustalenia kontroli.....	35
V. Informacje dodatkowe.....	37
Załączniki	40

I. Wprowadzenie

Minister Środowiska kieruje działami administracji rządowej Gospodarka wodna i Środowisko¹ i jest dysponentem części budżetowych 22 – Gospodarka wodna i 41 – Środowisko.

Według stanu na 31 grudnia 2016 r. w części 22 funkcjonował jeden dysponent II stopnia (Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej) i 10 jednostek budżetowych, których kierownicy byli dysponentami III stopnia, tj.:

- Ministerstwo Środowiska;
- Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej;
- Biuro Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry i Wisły;
- siedem regionalnych zarządów gospodarki wodnej.

W części 41 funkcjonował jeden dysponent II stopnia (Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska) i 31 jednostek budżetowych, których kierownicy byli dysponentami III stopnia, tj.:

- Ministerstwo Środowiska;
- Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska;
- 16 regionalnych dyrekcji ochrony środowiska;
- Główny Inspektorat Ochrony Środowiska;
- Biuro Nasiennictwa Leśnego;
- 11 szkół leśnych.

W ramach części 22 – Gospodarka wodna finansowano zadania m.in. z zakresu:

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

W tej części budżetu państwa wydatki w układzie zadaniowym były wykorzystane w ramach dwóch funkcji państwa, trzech zadań, pięciu podzadań i 18 działań.

W ramach części 41 – Środowisko finansowano zadania m.in. z zakresu:

- ochrony i kształtowania środowiska oraz racjonalnego wykorzystywania zasobów przyrody, w tym w parkach narodowych i krajobrazowych, rezerwach przyrody;
- geologii; gospodarki zasobami naturalnymi; kontroli przestrzegania wymagań ochrony środowiska i badania stanu środowiska;
- ochrony lasów i gruntów leśnych; mikroorganizmów i organizmów genetycznie zmodyfikowanych².

¹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska (Dz. U. poz. 1904, ze zm.).

² Zgodnie z art. 28 ust.1 pkt. 10 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2016 r., poz.543), dział środowisko obejmuje sprawy mikroorganizmów genetycznie zmodyfikowanych oraz organizmów genetycznie zmodyfikowanych, z wyjątkiem spraw związanych z wydawaniem zezwoleń na wprowadzenie do obrotu żywności i środków farmaceutycznych oraz spraw organizmów genetycznie zmodyfikowanych przeznaczonych do użytku paszowego i pasz genetycznie zmodyfikowanych w zakresie niektórych zadań lub czynności określonych właściwymi przepisami.

Wydatki w układzie zadaniowym w tej części budżetu państwa realizowane były w ramach czterech funkcji państwa, ośmiu zadań, 17 podzadań i 33 działań.

Celem kontroli była ocena wykonania *ustawy budżetowej na rok 2016* z dnia 25 lutego 2016 r.³ (dalej *ustawa budżetowa*) w częściach budżetu państwa 22 – Gospodarka wodna i 41 – Środowisko.

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych w części 22 – Gospodarka wodna⁴ oraz wykonanie dochodów budżetowych w części 41 – Środowisko;
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w ramach wskazanych wyżej części budżetu państwa, w tym efekty rzeczowe uzyskane w wyniku realizacji wydatków;
- prawidłowość sporządzenia (w zakresie części 22 i części 41) rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2016 oraz sprawozdań za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych;
- realizację wniosków pokontrolnych NIK sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej;
- nadzór i kontrolę, sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*⁵ (dalej *ufp*).

Zrealizowane w 2016 r. w części 22 – Gospodarka wodna dochody wyniosły łącznie 203.281,6 tys. zł, w tym 202.967,4 tys. zł stanowiły dochody zrealizowane przez objęty kontrolą Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej⁶ (dysponenta II stopnia).

Zrealizowane w 2016 r. w części 41 – Środowisko dochody wyniosły łącznie 1.197.452,6 tys. zł, w tym 858.878,2 tys. zł stanowiły dochody zrealizowane przez kontrolowane jednostki, tj. Ministerstwo Środowiska (urząd obsługujący Ministra Środowiska), Główny Inspektorat Ochrony Środowiska⁷.

Dochody wykonane w 2016 r. w części 22 – Gospodarka wodna stanowiły 0,06% dochodów ogółem budżetu państwa, a w części 41 – Środowisko stanowiły – 0,38%.

W 2016 r. w części 22 – Gospodarka wodna zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 756.679,6 tys. zł, wydatki te zostały zrealizowane przez kontrolowane jednostki, tj. KZGW (dysponent II stopnia) i Ministerstwo Środowiska (urząd obsługujący Ministra Środowiska).

W 2016 r. w części 41 – Środowisko zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 641.329,1 tys. zł, w tym 282.728,2 tys. zł stanowiły wydatki zrealizowane przez kontrolowane jednostki, tj. Ministerstwo Środowiska (urząd obsługujący Ministra Środowiska) i GIOŚ.

Wydatki poniesione w 2016 r. w części 22 – Gospodarka wodna stanowiły 0,21% wydatków budżetu państwa, a w części 41 – Środowisko – 0,18%.

W ramach budżetu środków europejskich wydatkowano w części 22 – Gospodarka wodna 67.035,2 tys. zł, wydatki te zostały zrealizowane przez KZGW (dysponent II stopnia). W Ministerstwie Środowiska – urzędzie obsługującym Ministra Środowiska w części 22 nie dokonywano wydatków z budżetu środków europejskich.

W części 41 – Środowisko wydatkowano z budżetu środków europejskich 1.391.981,2 tys. zł, w tym 8.918,7 tys. zł stanowiły wydatki zrealizowane przez kontrolowane jednostki, tj. Ministerstwo Środowiska (urząd obsługujący Ministra Środowiska) i GIOŚ.

³ Dz. U. poz. 278, ze zm.

⁴ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r., kontrola dochodów budżetowych w tej części została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

⁶ Dalej „KZGW”.

⁷ Dalej „GIOŚ”.

Wydatki z budżetu środków europejskich w części 22 – Gospodarka wodna stanowiły 0,13% wydatków ogółem z budżetu środków europejskich, a w części 41 – Środowisko stanowiły 2,69%.

Kontrolą, przeprowadzoną na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*⁸, objęto trzy jednostki budżetowe, tj. Ministerstwo Środowiska (na poziomie dysponenta głównego i dysponenta III stopnia w ramach części 22 i 41), KZGW (na poziomie dysponenta II stopnia i III stopnia w ramach części 22) oraz GIOŚ (na poziomie dysponenta III stopnia w ramach części 41).

Kontrola przeprowadzona została z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, zgodnie z obowiązującymi w NIK standardami kontroli oraz założeniami metodycznymi kontroli wykonania budżetu państwa⁹.

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

⁹ Kryteria zamieszczone na stronie <http://www.nik.gov.pl/kontrole/standardy-kontroli-nik/>.

II. Ocena kontrolowanej działalności

1. Ocena ogólna¹⁰

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 22 – Gospodarka wodna i w części 41 – Środowisko było zgodne z przyjętymi w *ustawie budżetowej* założeniami w zakresie dochodów. Odchylenia od kwot prognozowanych wynikały ze zdarzeń, na które dysponent części 22 i 41, a także dysponenti podlegli nie mieli wpływu.

Jednostki nadzorowane przez Ministra Środowiska, w szczególności KZGW¹¹, nie zrealizowały w pełni planowanego na 2016 r. zakresu rzeczowego zadań. W KZGW nie wykonano wszystkich planowanych zadań związanych z budową zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny, a także nie zakończono realizacji „Informatycznego Systemu Osłony Kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami” („Projekt ISOK”). Dwuletnie opóźnienie w realizacji tego projektu, współfinansowanego ze środków europejskich, powoduje poważne zagrożenie koniecznością zwrotu środków europejskich w wysokości ponad 195 mln zł. Jednostka podległa KZGW – Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie, nie zrealizowała ponadto w pełni planowanych na 2016 r. zadań związanych z budową Zbiornika Wodnego Świnna Poręba, finansowanych ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

W toku kontroli stwierdzono, że dysponent obu części nie wprowadził mechanizmów kontroli zapewniających bieżący monitoring realizacji zadań i wykorzystania limitu wydatków w celu właściwego zarządzania środkami finansowymi. Ustalone w jednostkach nieprawidłowości polegały ponadto na niesporządzeniu planu zamówień publicznych po opracowaniu planu finansowego według *ustawy budżetowej*, nierzetelnym szacowaniu wartości zamówienia, dokonaniu podziału zamówienia publicznego na części, a także naruszeniu zasady uczciwej konkurencji w prowadzonym postępowaniu.

W skontrolowanych jednostkach stwierdzono przypadki zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi i wykonywanie w ramach tych umów zadań, które wyczerpywały znamiona stosunku pracy. Oznacza to, że nie został zrealizowany wniosek NIK sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r.

W Ministerstwie Środowiska stwierdzono również zawarcie umów cywilnoprawnych na realizację zadań ujętych w regulaminach wewnętrznych jednostek oraz kartach opisów stanowisk pracowników. Należy podkreślić, że NIK już po kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. wnioskuje o zapewnienie realizacji zadań Ministerstwa przez pracowników zatrudnianych na podstawie stosunku pracy.

Nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli świadczą o tym, że Minister Środowiska nie zapewnił skutecznego i efektywnego systemu kontroli zarządczej w kierowanych przez niego działach: środowisko i gospodarka wodna. Ustalone mechanizmy kontroli zarządczej, zarówno na poziomie dysponenta części budżetowych jak i dysponentów niższego stopnia, nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia opóźnień w realizacji zadań oraz nieprawidłowości w obszarach związanych m.in. z udzielaniem zamówień publicznych.

NIK zwraca również uwagę, że rok 2016 był kolejnym, w którym ze środków rezerwy celowej poz. 59 *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* sfinansowane zostały składki do organizacji międzynarodowych w łącznej wysokości 49.333,4 tys. zł, co było niezgodne z celem utworzenia tej rezerwy. NIK podtrzymuje swoje stanowisko, że finansowanie z tego źródła składek do organizacji międzynarodowych nie jest działaniem prawidłowym. Należy zauważyć, że Minister Środowiska podejmował działania zmierzające do zapewnienia finansowania tych składek w ramach limitu wydatków określonego ustawą budżetową. Jednak nie przyniosły one oczekiwanych rezultatów.

¹⁰ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej, stosuje się ocenę opisową.

¹¹ Wraz z regionalnymi zarządami gospodarki wodnej (rzgw).

Tym samym 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. Negatywnie należy ocenić również sfinansowanie w 2016 r. składek do czterech organizacji międzynarodowych za 2017 r. w łącznej kwocie 4.787,2 tys. zł, co wykraczało poza przeznaczenie środków z rezerwy celowej w 2016 r., a także dokonanie bez upoważnienia zmiany w planie finansowym Ministerstwa Środowiska (część 22).

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie prawidłowość sporządzania rocznych/łącznych sprawozdań za 2016 r. przez dysponenta części 22 – Gospodarka wodna i części 41 – Środowisko, a także sprawozdań jednostkowych sporządzonych w Ministerstwie Środowiska (urzędzie obsługującym Ministra Środowiska), GIOŚ i KZGW:

- 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);
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),

a także

- w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r., tj. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 22 – Gospodarka wodna i części 41 – Środowisko na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich, sprawozdań w zakresie operacji finansowych, z uwzględnieniem sprawozdań dysponenta III stopnia. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym (z wyjątkiem sprawozdania Rb-BZ1 w części 22) i formalno-rachunkowym.

NIK zwraca uwagę, że sprawozdanie Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym w części 22 obarczone było błędem merytorycznym, co oznacza że mechanizmy kontroli zarządczej w obszarze sprawozdawczości nie były w pełni skuteczne.

Kalkulacja oceny ogólnej wykonania budżetu państwa w części 22 – Gospodarka wodna i 41 – Środowisko przedstawiona została w załącznikach 5 i 6 do niniejszej informacji.

2. Uwagi i wnioski

Minister Środowiska, pomimo obowiązku wynikającego z art. 69 ust. 1 pkt 1 ustawy o *finansach publicznych*, nie zapewnił adekwatnego, skutecznego i efektywnego systemu kontroli zarządczej zarówno w Ministerstwie Środowiska (urzędzie obsługującym Ministra) jak i w jednostkach podległych

i nadzorowanych. Problem ten Najwyższa Izba Kontroli podnosi już od kilku lat. Zgodnie z definicją kontroli zarządczej, określoną w art. 68 ust. 1 przywołanej ustawy, istotnym elementem kontroli zarządczej jest system wyznaczania celów i zadań oraz system ich monitorowania. Dla osiągnięcia celów i wykonania zadań istotne znaczenie ma zarządzanie ryzykiem. Odpowiedzią na konkretne ryzyko powinny być takie mechanizmy kontroli, które zminimalizują skutki wystąpienia sytuacji niepożądanych mogących zaburzyć osiągnięcie zaplanowanego rezultatu. Natomiast ustalenia kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 22 i części 41 wskazują, że ustalone mechanizmy kontroli nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości. Należy zwrócić uwagę na opieszałość w działaniach dysponenta części budżetowych 22 i 41 w zakresie przeprowadzania oceny skuteczności i efektywności zadań realizowanych przez jednostki podległe w I półroczu 2016 r. Ocena ta została przekazana komórkom organizacyjnym MŚ i jednostkom podległym, pięć miesięcy po zakończeniu I półrocza. Oznacza to, że przeprowadzona analiza nie mogła być już skutecznie wykorzystana w szczególności przez Ministra Środowiska, do podjęcia decyzji nadzorczych dotyczących realizacji zadań planowanych do finansowania w 2016 r.

Rok 2016 r. był kolejnym, w trakcie którego budżet dysponenta części 22 – Gospodarka wodna i części 41 – Środowisko był znacząco zwiększany środkami z rezerw celowych budżetu państwa. NIK ustaliła, że w 2016 r. ustalony pierwotnie w *ustawie budżetowej* limit wydatków w części 22 został zwiększony środkami z rezerw celowych o ponad 83%, a limit wydatków w części 41 o ponad 68%.

Zdaniem NIK plany działalności opracowane bez wiedzy o ostatecznych kwotach możliwych do wykorzystania w danym roku nie pozwalają na właściwe programowanie, a w konsekwencji na skuteczne osiąganie zaplanowanych celów zadań budżetowych. Zwiększanie limitu wydatków w ciągu roku w takiej skali jak miało miejsce w ostatnich latach, w szczególności w ramach części 22 powoduje, że wiele działań jest podejmowanych *ad hoc*, przez co mogą być one nie w pełni przygotowane i w efekcie nieskuteczne. W toku kontroli prowadzonej w KZGW ustalono, że problem ten w szczególny sposób dotyczy realizacji inwestycji z zakresu ochrony przeciwpowodziowej oraz działań związanych z usuwaniem skutków powodzi, które to zadania realizowane są przez jednostki podległe KZGW głównie ze środków pochodzących z rezerw celowych.

Podkreślić należy, że kwestia zasadności pozostawiania znacznych środków finansowych w rezerwach celowych budżetu państwa, była już wielokrotnie analizowana przez NIK, w tym po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r. i w 2015 r. Mimo sformułowanych do Ministra Finansów wniosków o dokonanie analizy zasadności pozostawiania znacznych środków finansowych w rezerwach celowych budżetu państwa, również w 2016 r. budżet dysponenta części 22 i części 41 w trakcie roku został znacząco zwiększony środkami z rezerw celowych budżetu państwa.

NIK po raz kolejny zwraca również uwagę na problem finansowania składek do organizacji międzynarodowych ze środków rezerwy celowej poz. 59, co jest niezgodne z celem utworzenia ww. rezerwy. Mimo stanowiska NIK w powyższym zakresie oraz wniosków skierowanych do Ministra Finansów¹², o ustalenie innej ścieżki finansowania składek do organizacji międzynarodowych w 2016 r. wydatki te nadal były finansowane ze środków rezerwy poz. 59. Co istotne również w 2017 r. składki do organizacji międzynarodowych będą finansowane ze środków NFOŚiGW, poprzez rezerwę celową poz. 59, na podstawie art. 9 ustawy z dnia 2 grudnia 2016 r. *o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017*¹³. Należy zwrócić uwagę na fakt, że w uzasadnieniu do ustawy z dnia 16 grudnia 2015 r. *o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2016*¹⁴ podkreślono, że zawarta w ww. ustawie regulacja, stanowiąca podstawę finansowania składek do organizacji międzynarodowych z rezerwy celowej poz. 59, ma charakter

¹² Po kontroli wykonywania przez państwowe jednostki budżetowe zadań dofinansowanych z rezerwy celowej utworzonej w budżecie państwa na podstawie ustawy – *Prawo ochrony środowiska* oraz po kontroli wykonania budżetu państwa w części 22 – Gospodarka wodna i części 41 – Środowisko w 2014 r. i w 2015 r.

¹³ Dz. U. poz. 1984.

¹⁴ Dz. U. poz. 2199, ze zm.

epizodyczny i dotyczy wyłącznie roku budżetowego 2016, a także, że zakładane jest wypracowanie rozwiązania systemowego służącego wprowadzeniu docelowego modelu finansowania ww. składek.

Biorąc powyższe pod uwagę, niezależnie od realizacji wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, NIK ponownie stwierdza, że niezbędne jest podjęcie przez Ministra Rozwoju i Finansów działań w zakresie:

- przeprowadzenia analizy zasadności pozostawiania znacznych środków finansowych w rezerwach celowych budżetu państwa;
- wypracowania rozwiązania systemowego służącego wprowadzeniu docelowego modelu finansowania składek do organizacji międzynarodowych, ze środków innych niż ujęte w rezerwie celowej poz. 59.

III. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich

1. Dochody budżetowe

1.1. Realizacja dochodów budżetowych w części 22 – Gospodarka wodna

Zrealizowane dochody wyniosły 203.281,6 tys. zł i były ponad pięć razy wyższe od kwoty planowanej i od dochodów uzyskanych w 2015 r. (38.967,8 tys. zł). Główną pozycję dochodów w 2016 r. stanowiły wpływy w rozdziale 71018 *Regionalne zarządy gospodarki wodnej* (121.099,0 tys. zł) ponad trzykrotnie wyższe od planowanych (34.690 tys. zł) oraz nieplanowane dochody w rozdziale 71078 *Usuwanie skutków klęsk żywiołowych*, które wyniosły 81.844,7 tys. zł.

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

Wyższe od planowanych wpływy uzyskano również z tytułu m.in. kar za nielegalny połów ryb i wycinkę drzew, kradzież żwiru i drewna; bezumowne korzystanie z gruntu, a także kar nałożonych za niedotrzymanie warunków umów oraz odstąpienie od wykonania umowy (w łącznej wysokości 4.789,6 tys. zł wobec planowanych 79,0 tys. zł¹⁵). Niższe wpływy o 31,5% od planowanych uzyskano w wyniku sprzedaży mniejszej ilości energii wygenerowanej przez małe elektrownie wodne¹⁶ (7.673,6 tys. zł wobec planowanych 11.204,0 tys. zł).

W rozdziale 71078 uzyskano nieplanowane dochody w kwocie 81.838,0 tys. zł m.in. z tytułu wpływu środków z gwarancji bankowej stanowiącej zwrot środków pochodzących z pożyczki Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz kredytu Banku Rozwoju Rady Europy¹⁷.

Zgodnie z założeniami, przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r., kontrola dochodów budżetowych w części 22 – Gospodarka wodna została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Dane dotyczące dochodów budżetowych w części 22 – Gospodarka wodna zostały zawarte w tabeli, stanowiącej załącznik 1a do niniejszej Informacji.

1.2. Realizacja dochodów w części 41 – Środowisko

Zrealizowane dochody wyniosły łącznie 1.197.452,6 tys. zł, co stanowiło 57,8% kwoty planowanej. W porównaniu do 2015 r. były one niższe o 829.220,9 tys. zł, tj. o 40,9%. Dochody uzyskano głównie z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, wpłat stanowiących równowartość 2% przychodów uzyskiwanych ze sprzedaży drewna przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (PGL LP)¹⁸, a także z opłat za ustanowienie użytkowania górniczego w celu wydobywania kopalin lub poszukiwania i rozpoznawania ich złóż.

Zrealizowanie niższych dochodów spowodowane było uzyskaniem tylko 46,3% (587.737,7 tys. zł) planowanych wpływów z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji. Przyczyną takiego stanu było przede wszystkim odwołanie czterech z dwunastu aukcji polskich uprawnień do emisji, zaplanowanych

¹⁵ Wpływy ewidencjonowane w § 0570 Wpływy z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych oraz w § 058 Wpływy z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych.

¹⁶ § 0840 Wpływy ze sprzedaży wyrobów.

¹⁷ § 0973 Wpływy z różnych dochodów – finansowane z pożyczek i kredytów zagranicznych (...) – zwrot środków nastąpił w związku z odstąpieniem od umowy z wykonawcą zbiornika Racibórz.

¹⁸ Art. 58a ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2017 r. poz. 788), dalej: ustawa o lasach.

na 2016 r.¹⁹, spowodowane długotrwałym procesem negocjacji warunków nowej umowy z operatorem platformy aukcyjnej na prowadzenie aukcji w imieniu Polski. Przedłużający się proces negocjacyjny wynikał zarówno z konieczności spełnienia wymagań Komisji Europejskiej, jak i z potrzeby zabezpieczenia interesów Polski w relacjach z operatorem. Podjęte w Ministerstwie Środowiska działania doprowadziły do podpisania w dniu 20 lutego 2017 r. stosownej umowy.

W wyniku przeprowadzonego w dwóch jednostkach (MŚ, GIOŚ – dysponenci III stopnia) badania 45 dowodów księgowych i odpowiadających im zapisów księgowych dokumentujących uzyskane dochody na łączną kwotę 790.251,3 tys. zł²⁰ (92,0% kwoty dochodów ogółem uzyskanych przez te jednostki), nie stwierdzono nieprawidłowości.

Należy jednak zwrócić uwagę, że w MŚ nie weryfikowano prawidłowości kwartalnych wpłat dokonywanych w 2016 r. przez Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych, które na podstawie art. 58a ustawy o lasach powinny stanowić równowartość 2% przychodu ze sprzedaży drewna prowadzonej przez PGL LP. W 2016 r. wpłaty z tego tytułu (dokonane w czterech ratach) wyniosły łącznie 134.441,5 tys. zł. Zdaniem NIK, w ramach działań nadzorczych wobec PGL LP właściwe byłoby ustalenie przez Ministra Środowiska stosownych mechanizmów kontroli, pozwalających na bieżąco eliminować ryzyko wpływu do budżetu państwa nieprawidłowo naliczonych dochodów budżetowych. Wpłaty te stanowiły dochód należny budżetowi państwa w danym roku budżetowym, w związku z tym ich weryfikacja powinna nastąpić w tym samym roku budżetowym.

Jakkolwiek w Ministerstwie Środowiska wskazywano na dotychczas niezakłócony przebieg wszelkich rozliczeń finansowych z tą jednostką, to nie bez znaczenia jest fakt, że rok 2016 był pierwszym rokiem, w którym wpłaty PGL LP dokonywane były w zmienionej formule. Nie było więc doświadczeń z lat poprzednich.

Dane dotyczące dochodów budżetowych w części 41 – Środowisko zostały zawarte w tabeli, stanowiącej załącznik 1b do niniejszej Informacji.

1.3. Należności pozostałe do zapłaty

Na koniec 2016 r., w **części 22 – Gospodarka wodna** należności pozostałe do zapłaty wyniosły 33.216,9 tys. zł, w tym zaległości netto – 33.206,5 tys. zł²¹. W porównaniu do 2015 r. należności ogółem były wyższe o 22.147,6 tys. zł (tj. o 200,1%), a zaległości netto wyższe o 22.138,6 tys. zł, tj. o 200,0%. Wzrost ten wynikał m. in. z nieuregulowania naliczonej kary umownej wraz z odsetkami za odstąpienie od umowy na wykonanie projektu, budowę i wdrożenie informatycznego systemu osłony kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami oraz świadczenie usługi gwarancyjnej po wdrożeniu tego systemu w kwocie 15.358 tys. zł, nieuregulowania naliczonych kar umownych za odstąpienie od wykonania umów (m.in. dotyczącej przebudowy, rozbudowy i remontu śluzy Łabędy w ramach przedsięwzięcia „Modernizacja śluz odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZGW Gliwice – przystosowanie do II klasy drogi wodnej”) na kwotę łączną 7.656 tys. zł, a także nieuregulowania należności w kwocie 3.856,0 tys. zł z tytułu gwarancji należytego wykonania robót przez wykonawcę, który ogłosił upadłość.

Na koniec 2016 r., w **części 41 – Środowisko** stan należności pozostałych do zapłaty wyniósł 4.482,5 tys. zł, w tym zaległości netto 4.360,0 tys. zł²². W porównaniu do stanu na koniec 2015 r. kwota należności pozostałych do zapłaty była wyższa o 699,6 tys. zł (o 18,5%), a kwota zaległości netto była wyższa o 1.028,9 tys. zł (o 30,9%). Nie wystąpiły należności, które uległy przedawnieniu.

¹⁹ W 2016 r. odwołano aukcje zaplanowane na 14 września, 12 października, 9 listopada oraz 7 grudnia.

²⁰ Z czego próba 24 dowodów księgowych została dobrana spośród należności zrealizowanych w najwyższej kwocie z zastosowaniem metody PPS/MUS, tj. z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wielkości, przy założeniu interwału losowania na poziomie 2%, zaś pozostała próba 21 dowodów została dobrana w sposób celowy.

²¹ Według łącznego sprawozdania Rb-27.

²² Według łącznego sprawozdania Rb-27.

Znaczny wzrost zaległości spowodowany był m.in. zwiększeniem kwoty nieregulowanych należności z tytułu użytkowania górniczego oraz odpłatnego korzystania z informacji geologicznej, oraz nieregulowania przez beneficjentów Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (dalej: PO IiŚ) odsetek od płatności należnych do zwrotu.

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

W GIOŚ na podstawie analizy trzech tytułów należności zaległych na łączną kwotę 123,4 tys. zł również nie stwierdzono nieprawidłowości.

Nadzór Ministra Środowiska nad realizacją dochodów budżetowych polegał na przeprowadzaniu analiz oraz weryfikacji danych zawartych w „*Informacjach z wykonania dochodów*”, przekazywanych co kwartał przez jednostki podległe.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

2.1.1. Wydatki budżetu państwa w części 22 – Gospodarka wodna

W *ustawie budżetowej* na rok 2016 wydatki budżetu państwa w części 22 – Gospodarka wodna zostały zaplanowane w wysokości 420.723,0 tys. zł – w kwocie o 15,3% wyższej od wydatków ujętych w *ustawie budżetowej* na rok 2015.

W trakcie roku limit wydatków został zwiększony per saldo o 351.495,8 tys. zł (tj. o 83,5%) do kwoty 772.218,8 tys. zł. Zmiany w limicie wydatków wynikały przede wszystkim ze zwiększenia planu wydatków o 350.925,4 tys. zł z rezerw celowych budżetu państwa z przeznaczeniem głównie na: na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych (poz. 4²³ – 242.803,0 tys. zł) oraz dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (poz. 59²⁴ – 89.136,9 tys. zł). Zrealizowane wydatki w części 22 wyniosły ogółem 756.679,6 tys. zł, co stanowiło 98,0% planu po zmianach, w tym wydatki na *współfinansowanie projektów z udziałem środków UE* wyniosły 96.132,8 tys. zł (97,7% planu po zmianach). W porównaniu do 2015 r. były one niższe o 182.420,6 tys. zł, tj. o 19,4%.

Środki z rezerw celowych wykorzystano w łącznej kwocie 340.397,6 tys. zł (97,0% kwoty uruchomionej). Największą kwotę 195.679,7 tys. zł z rezerwy celowej poz. 4 przeznaczono na wykonanie zadań w ramach *Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry*.

²³ Rezerwa celowa – Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym realizacja zadań w dorzeczach Odry i górnej Wisły.

²⁴ Rezerwa celowa – Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Na zadania realizowane przez Ministra Środowiska i jednostki podległe, stosownie do list zadań na 2016 r.²⁵, finansowane w ramach części 22 – Gospodarka wodna poprzez rezerwę celową poz. 59, zaplanowano kwotę 265.634,3 tys. zł.

W 2016 r. na zadania zakwalifikowane do realizacji, decyzjami Ministra Finansów oraz Ministra Rozwoju i Finansów²⁶ została uruchomiona z rezerwy celowej kwota 89.136,9 tys. zł, tj. 33,6% kwoty pierwotnie planowanej. Z tej kwoty wykorzystano 87.317,3 tys. zł, tj. 98,0% środków uruchomionych z rezerwy celowej poz. 59, m.in. na sfinansowanie składki do Europejskiej Organizacji Eksploatacji Satelitów Meteorologicznych (dalej: EUMETSAT).

Główną przyczyną niewykorzystania ponad 66% kwoty środków możliwych do uzyskania na finansowanie zadań z zakresu gospodarki wodnej, była zmiana źródła finansowania zadania „Budowa Zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny (polder) – Podkomponent A1”. Zadanie to pierwotnie zaplanowane do finansowania z rezerwy celowej poz. 59 w kwocie 183.770,0 tys. zł, ostatecznie zostało wpisane do *Wykazu projektów zidentyfikowanych do dofinansowania ze środków PO IiŚ 2014–2020*.

W listopadzie 2016 r. Minister Środowiska zablokował wydatki na kwotę 1.485,0 tys. zł. Były to środki zaplanowane do wykorzystania przez RZGW we Wrocławiu w ramach projektu Europejska Współpraca Terytorialna Polska-Saksonia. Przyczyną blokady było m.in. odrzucenie przez opiniującego²⁷ wniosku o dofinansowanie z powodu zbyt wysokiego udziału działań inwestycyjnych (88%).

Blokada wydatków została dokonana przez Ministra Środowiska dopiero po siedmiu miesiącach od otrzymania wniosku p.o. Prezesa KZGW²⁸. Jakkolwiek w Ministerstwie Środowiska wyjaśniano, że termin wydania decyzji był uzależniony od pozyskania informacji o potrzebach finansowych z jednostek podległych, to należy podkreślić, iż działania prowadzące do uzyskania tych informacji rozpoczęto 7 września 2016 r., tj. po ponad czterech miesiącach od daty otrzymania wskazanego wyżej wniosku.

Wydatki według grup ekonomicznych²⁹

Na *dotacje* poniesiono wydatki w łącznej wysokości 24.227,0 tys. zł (100% planu po zmianach), co stanowiło 3,2% wydatków ogółem. W porównaniu do 2015 r. wydatki w tej grupie w 2016 r. były niższe o 1.070,0 tys. zł (o 4,2%). Najwyższe wydatki przeznaczono na dotacje dla Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowego Instytutu Badawczego m.in. na finansowanie państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych sfinansowano w kwocie 1.950,5 tys. zł (99,0% planu po zmianach), co stanowiło 0,3% wydatków ogółem. W porównaniu do 2015 r. były one niższe o 17,8%. W ramach tych wydatków sfinansowano m.in. świadczenia pracownicze wynikające z przepisów BHP.

Na *wydatki bieżące jednostek budżetowych* wykorzystano kwotę 409.220,7 tys. zł (98,0% planu po zmianach), co stanowiło 54,1% wydatków ogółem. W porównaniu do 2015 r. były one niższe o 59.884,6 tys. zł (o 12,8%). Wydatki na *współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej* w tej grupie wyniosły 3.754,2 tys. zł.

Wydatki na wynagrodzenia w 2016 r. wyniosły łącznie 139.698,3 tys. zł, z tego z budżetu państwa poniesiono wydatki w kwocie 138.081,2 tys. zł³⁰ (99,7% planu po zmianach) i z budżetu środków

²⁵ Listy zadań, o których mowa w § 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (Dz. U. Nr 226, poz. 1479).

²⁶ Minister Finansów do dnia 27 września 2016 r., a Minister Rozwoju i Finansów od dnia 28 września 2016 r.

²⁷ Komitet Monitorujący PW INTERREG Polska - Saksonia 2014-2020.

²⁸ Wniosek z dnia 25 kwietnia 2016 r.

²⁹ Analiza wykonania wydatków w poszczególnych grupach została przeprowadzona po rozdzieleniu wydatków z grupy *Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej* pomiędzy właściwe grupy ekonomiczne.

³⁰ Według sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa.

europejskich 1.617,1 tys. zł³¹ (81,4% planu po zmianach). W ramach wydatków na wynagrodzenia z budżetu państwa, 1.739,3 tys. zł stanowiły wydatki na *współfinansowanie projektów z udziałem środków UE*. W porównaniu do 2015 r. wydatki na wynagrodzenia wzrosły o 6.539,9 tys. zł (o 4,9%). Analiza danych, wykazanych w rocznych sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb–28) i z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich (Rb–28UE) w części 22 wykazała, że nie zostały przekroczone planowane wydatki na wynagrodzenia w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

W 2016 r. przeciętne zatrudnienie (w przeliczeniu na pełne etaty) wyniosło 2.880 osób i było niższe o 11 osób od przeciętnego zatrudnienia w 2015 r.³². Największe zmiany (spadek o 13 osób) nastąpiły w regionalnych zarządach gospodarki wodnej (rozdział 71018), nie uległa natomiast zmianie liczba zatrudnionych w dziale 750 *Administracja publiczna*. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie (według kwartalnego sprawozdania Rb–70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach) wyniosło 4.042,2 zł i było o 203,9 zł (o 5,3%) wyższe niż w 2015 r.

Wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 321.281,4 tys. zł (97,8% planu po zmianach), co stanowiło 42,5% wydatków ogółem. W porównaniu do 2015 r. były one niższe o 121.043,4 tys. zł (o 27,4%). Wydatki na *współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej* w tej grupie wyniosły 92.378,6 tys. zł. Poniesiono je głównie na usuwanie skutków klęsk żywiołowych.

W toku kontroli przeprowadzono, u dwóch dysponentów III stopnia (w KZGW i Ministerstwie Środowiska) w ramach części 22 – Gospodarka wodna, badanie wydatków pod względem gospodarności, legalności, celowości, rzetelności oraz prawidłowości udzielania zamówień publicznych wyłączonych z zastosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*³³ (dalej *upzp*) i prawidłowości zastosowanego trybu udzielania zamówień publicznych. Badaniem objęto wydatki udokumentowane 48 dowodami księgowymi na łączną kwotę 61.687,0 tys. zł, tj. 81,2% wydatków zrealizowanych w części 22 wskazanych wyżej dysponentów III stopnia. Doboru próby do badania dowodów/zapisów księgowych dokonano z zastosowaniem metody MUS³⁴ – 43 dowody, a pięć dowodów wybrano celowo³⁵.

W badanej próbie wydatków stwierdzono nieprawidłowości dotyczące wydatków KZGW o łącznej wartości 19,7 tys. zł, z tego 8,2 tys. zł na sfinansowanie wykonania w maju 2016 r. usługi pełnienia obowiązków rzecznika prasowego KZGW oraz obsługi KZGW z zakresu Public Relations i podejmowania działań zmierzających do budowania pozytywnego wizerunku KZGW oraz 11,5 tys. zł na sfinansowanie usługi związanej z organizacją konferencji z okazji 25-lecia zlewniowego zarządzania wodami w Polsce.

Ustalono, że w 2016 r. wydatki w łącznej kwocie 99,8 tys. zł (dokonywane w cyklu miesięcznym) na usługę pełnienia obowiązków rzecznika prasowego KZGW oraz obsługi KZGW z zakresu Public Relations i podejmowania działań zmierzających do budowania pozytywnego wizerunku KZGW, ponoszone były na podstawie umowy cywilnoprawnej, pomimo że ten rodzaj zadań stosownie do regulaminu organizacyjnego kontrolowanej jednostki należał do kompetencji Zespołu Komunikacji Społecznej w Biurze Administracyjno-Prawnym KZGW. Wykonawcą przedmiotowej umowy (zawartej 2 września 2015 r.) była spółka z o.o. reprezentowana przez Prezesa Zarządu Spółki, który

³¹ Według sprawozdania Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej.

³² Zmniejszenie zatrudnienia o 11 osób w statusie 03 – członkowie korpusu służby cywilnej oraz wzrost i zmniejszenie zatrudnienia o dwie osoby odpowiednio w statusach 01 – osoby nieobjęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń i 02 – osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe.

³³ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

³⁴ MUS-statystyczna metoda monetarna, uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalne do wartości transakcji.

³⁵ Dobór celowy związany był z analizą wykorzystania środków z rezerwy celowej poz. 59.

w okresie od 1 czerwca do 15 sierpnia 2015 r., był pracownikiem KZGW zatrudnionym na stanowisku głównego specjalisty w Zespole Komunikacji Społecznej w Biurze Administracyjno-Prawnym.

W umowie z wykonawcą nie zabezpieczono interesów zamawiającego (KZGW), nie określono bowiem warunków finansowania kosztów dodatkowych oraz zasad dokumentowania wykonanych prac. W praktyce koszty dodatkowe stanowiły koszty delegacji, z tym że polecenia wyjazdu służbowego wystawiał sobie Prezes Zarządu spółki.

W 2016 r. w KZGW opłacono uczestnictwo 12 osób w konferencji z okazji 25-lecia zlewniowego zarządzania wodami w Polsce w łącznej kwocie 11,5 tys. zł. Liczba uczestników tej konferencji nie została udokumentowana w sposób niebudzący wątpliwości. W umowie zawartej w czerwcu 2016 r. pomiędzy KZGW a organizatorem konferencji nie ustalono liczby uczestników konferencji, nie rozstrzygnięto także kwestii odpłatności za uczestników niekorzystających z pełnego zakresu usług. W fakturze wystawionej przez organizatora nie została podana liczba uczestników. Pomimo że zgodnie z umową jednostką miary była osoba, to w fakturze jednostką miary była usługa.

W KZGW (dysponent III stopnia) badaniem objęto siedem postępowań o udzielenie zamówień publicznych o łącznej wartości zawartych umów brutto 2.367,7 tys. zł³⁶, z tego trzy w trybie przetargu nieograniczonego i cztery wyłączone z obowiązku stosowania *upzp*. Na realizację tych zamówień w 2016 r. wydatkowano łącznie z budżetu państwa 1.342,2 tys. zł. Kontrola wykazała, że:

- Zlecenie spółce z o.o., reprezentowanej przez byłego pracownika KZGW, pełnienia obowiązków rzecznika prasowego KZGW oraz obsługi KZGW z zakresu Public Relations i podejmowania działań zmierzających do budowania pozytywnego wizerunku KZGW odbyło się bez przeprowadzenia rozeznania rynku. Było to niezgodne z § 3 zasad udzielania zamówień publicznych, stanowiących załącznik nr 1 do zarządzenia nr 1/2011 Prezesa KZGW w sprawie udzielania zamówień publicznych w KZGW. Stosownie do tej regulacji zamówienie publiczne, do którego nie stosuje się ustawy, realizuje właściwa komórka merytoryczna po przeprowadzeniu rozeznania rynku z zastosowaniem zasad określonych w art. 44 ustawy o *finansach publicznych*. Należy podkreślić, że wynagrodzenie miesięczne określone w umowie ze spółką ustalone zostało w kwocie 8.200 zł (brutto), podczas gdy Prezes Zarządu tej Spółki, będąc pracownikiem KZGW, otrzymywał wynagrodzenie miesięczne brutto w kwocie 5.565,31 zł. Wynagrodzenie miesięczne spółki było też wyższe o 32,1% od podanej przez GUS kwoty wynagrodzenia specjalistów PR.
- Nierzetelnie oszacowano wartość zamówienia związanego z udziałem w konferencji z okazji 25-lecia zlewniowego zarządzania wodami w Polsce. We wniosku o zamówienie publiczne wysokość zamówienia została określona w kwocie 4,0 tys. zł netto jako 100,0% wartości tego zamówienia. Zgodnie z art. 32 ust. 1 *upzp*, podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite wynagrodzenie wykonawcy bez podatku od towarów i usług ustalone przez zamawiającego z należytą starannością. Tymczasem na podstawie faktury wystawionej przez organizatora ustalono, że wartość zamówienia wyniosła 11,5 tys. zł brutto (9,4 tys. zł netto), w tym kwota 4,0 tys. zł stanowiła wartość wypłaconej wcześniej zaliczki.

Poza tym na podstawie analizy dokumentacji dotyczącej zawarcia w KZGW 20 umów zleceń z 13 osobami fizycznymi ustalono m.in., że:

- nie udokumentowano faktu przeprowadzenia procedury wyboru zleceniobiorcy w trybie rozeznania rynku i tym samym nie było śladu rewizyjnego dokonanych działań, chociaż obowiązek przeprowadzania rozeznania rynku wynikał z ustalonych w KZGW zasad udzielania zamówień publicznych, do których nie stosuje się *upzp*.
- na podstawie umów zlecenia trzy osoby wykonywały, w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r., określonego rodzaju prace na rzecz KZGW, pod kierownictwem wyznaczonych osób oraz

³⁶ W tym jedna umowa stanowi podstawę do dokonywania wydatków w 2017 r.

w wyznaczonym miejscu i czasie - wyczerpywało to znamiona stosunku pracy zawarte w art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – *Kodeks pracy*³⁷.

Zgodnie z art. 281 pkt 1 tej ustawy zawarcie umowy cywilnoprawnej w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 powinna być zawarta umowa o pracę, jest wykroczeniem przeciwko prawom pracownika. Stwierdzono, że charakter prac wykonywanych w ramach skontrolowanych umów zlecenia wymagał obecności zleceniobiorców w siedzibie KZGW.

Należy zwrócić uwagę, że kwestia zawierania umów zlecenia była przedmiotem badania w KZGW w ramach kontroli „*Wykonanie budżetu państwa w 2014 r.*”, po której NIK wnosila o zaprzestanie zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi. Wobec wyżej opisanych faktów, należy stwierdzić, że wniosek nie został wykonany.

Ponadto analizowane umowy zlecenia zostały zawarte wbrew wskazaniom wynikającym z dokumentu „*Rekomendacje dotyczące zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej*”, wydanego 29 sierpnia 2016 r. przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów³⁸.

W wyniku analizy zasadności występowania o środki z rezerwy celowych ustalono, że Minister Środowiska w czerwcu 2016 r. wystąpił do Ministra Finansów z wnioskiem o zwiększenie z rezerwy celowej poz. 59 limitu wydatków w części 22 – Gospodarka wodna o kwotę 17.839,0 tys. zł na opłacenie składki do organizacji międzynarodowej EUMETSAT. Faktyczne potrzeby na uregulowanie tej składki za 2016 r. wynosiły 13.051,8 tys. zł. Tym samym kwota, o którą Minister Finansów – stosownie do wniosku Ministra Środowiska – zwiększył limit wydatków w rozdziale 75080 *Działalność badawczo-rozwojowa* § 4550 *Składki do organizacji międzynarodowych* była zawyżona w stosunku do potrzeb o 4.787,2 tys. zł. Powstała nadwyżka w limicie wydatków w powyższej podziale klasyfikacji budżetowej została wykorzystana na opłacenie składek (w łącznej kwocie 4.230,2 tys. zł) do trzech innych organizacji międzynarodowych za 2017 r. Ponadto kwota 557,0 tys. zł została w grudniu 2016 r. decyzją Ministra Środowiska przeniesiona z rozdziału 75080 do rozdziału 75001 *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* na opłacenie składki za 2017 r. do Międzynarodowej Komisji Ochrony Odry przed Zanieczyszczeniem.

Oznacza to, że środki w kwocie 4.787,2 tys. zł pochodzące z rezerwy celowej poz. 59 zostały wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, ponieważ z tej rezerwy w ramach części 22 możliwa była do sfinansowania tylko część składki do EUMETSAT za 2016 r.³⁹ Działanie to było niezgodne z art. 154 ust. 7 *ufp* i stanowiło czyn polegający na naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, określony w art. 12 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁴⁰.

Natomiast dokonana przez Ministra Środowiska zmiana klasyfikacji budżetowej środków z rezerwy celowej (w kwocie 557,0 tys. zł) była niezgodna z art. 154 ust. 8 *ufp*, stanowiącym, że zmiana klasyfikacji wydatków z rezerwy celowych może być dokonana przez Ministra Finansów w porozumieniu z właściwym ministrem lub dysponentem części budżetowej nie później niż do 15 listopada danego roku budżetowego. Działanie to stanowiło czyn polegający na naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, określony w art. 10 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Należy podkreślić, że w terminie podejmowania decyzji o opłaceniu składek za 2017 r. w ramach limitu wydatków na 2016 r. (tj. 28 i 30 grudnia 2016 r.) wiadomo było, że limit wydatków MŚ na opłacenie

³⁷ Dz. U. Nr 2016, poz. 1666.

³⁸ Zgodnie z tym dokumentem m.in. przyczyną zawierania umów cywilnoprawnych nie mogą być braki kadrowe lub wymagania przewidziane procedurą naboru; zawieranie umów z pracownikami nie powinno mieć miejsca.

³⁹ Zgodnie ze szczegółowym opisem zakresu 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”, stanowiącym załącznik nr 2 do nr 53/2016/Wn50/NE-WM/D zawartej pomiędzy NFOŚiGW a Ministerstwem Środowiska.

⁴⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 168, ze zm.

składek do organizacji międzynarodowych zostanie w 2017 r. zwiększony środkami rezerwy celowej poz. 59. Fakt ten został potwierdzony w art. 9 *ustawy z dnia 2 grudnia 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017*⁴¹.

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

Dane dotyczące wydatków budżetu państwa w części 22 – Gospodarka wodna przedstawiono w tabeli stanowiącej załącznik 2a do Informacji.

2.1.2. Wydatki budżetu państwa w części 41 – Środowisko

W *ustawie budżetowej na rok 2016* wydatki budżetu państwa w części 41 – Środowisko zostały zaplanowane w wysokości 390.770,0 tys. zł – w kwocie o 4,8% wyższej od wydatków ujętych w *ustawie budżetowej na rok 2015*.

W trakcie roku limit wydatków został zwiększony per saldo o 265.766,3 tys. zł (o 68,0%) do kwoty 656.536,3 tys. zł. Zmiany w limicie wydatków wynikały przede wszystkim ze zwiększenia planu wydatków o 266.336,7 tys. zł z rezerw celowych budżetu państwa z przeznaczeniem głównie na uregulowanie zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa z tytułu m.in. zwrotu nadpłat wraz z odsetkami (poz. 16⁴² - 121.241,5 tys. zł) oraz na sfinansowanie dwuprocentowej korekty systemowej nałożonej przez Komisję Europejską na projekty zrealizowane ze środków Funduszu Spójności 2004-2006 oraz pokrycie korekty finansowej wynikającej z braku lub niewłaściwej transpozycji prawa unijnego do prawa polskiego w zakresie projektów realizowanych w ramach PO IiŚ 2007–2013 (poz. 8⁴³ - 34.683,6 tys. zł).

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

Środki z rezerw celowych wykorzystano w łącznej kwocie 259.713,6 tys. zł (97,5% kwoty uruchomionej). Na zadania realizowane przez Ministra Środowiska i jednostki podległe – stosownie do list zadań na 2016 r.⁴⁴ - finansowane w ramach części 41 – Środowisko, poprzez rezerwę celową poz. 59 *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* poniesiono wydatki w kwocie 81.366,6 tys. zł (tj. 92,7% kwoty uruchomionej) m.in. na sfinansowanie składek do organizacji międzynarodowych w łącznej kwocie 31.494,4 tys. zł, w tym do Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA) – 25.000,0 tys. zł i 5.674,5 tys. zł – Protokół Montrealski w sprawie substancji zubożającej warstwę ozonową – Fundusz wielostronny.

W wyniku analizy zasadności aplikowania o środki z rezerw celowych ustalono, że Minister Środowiska w dniu 19 stycznia 2016 r. wystąpił do Ministra Finansów z wnioskiem o zwiększenie z rezerwy celowej poz. 59 limitu wydatków części 41 o kwotę 12.000,0 tys. zł na realizację zadania *Wsparcie działań Ministra Środowiska w zakresie pozaformalnej edukacji ekologicznej*, pomimo że zgodnie

⁴¹ Dz. U. poz. 1984.

⁴² Rezerwa celowa – Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa.

⁴³ Rezerwa celowa na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich, finansowanie projektów z udziałem otrzymywanych od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), projektów z udziałem innych środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej nieuwjętych 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.

⁴⁴ Listy zadań, o których mowa w § 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (Dz. U. Nr 226, poz. 1479).

z harmonogramem rzeczowo-finansowym pierwsze działania na kwotę 2.500,0 tys. zł zaplanowano w II kwartale 2016 r., a 13 stycznia 2016 r. Minister Finansów wydał decyzję o zapewnieniu finansowania wskazanego wyżej zadania na kwotę 2.635,0 tys. zł. Tym samym Minister Środowiska na podstawie tej decyzji mógł rozpocząć ewentualne postępowania o udzielenie zamówień publicznych.

W 2016 r. na realizację omawianego zadania wykorzystano jedynie 1.632,6 tys. zł, tj. 13,6% kwoty uruchomionej z rezerwy celowej. Oznacza to, że limit wydatków Ministerstwa Środowiska (dysponent III stopnia w części 41) został zwiększony w nadmiernej wysokości o ponad 10.000,0 tys. zł. Niecelowe działania Ministra Środowiska w powyższym zakresie spowodowały, że przez ponad 10 miesięcy 86,4% środków, pobranych z NFOŚiGW, pozostawało niewykorzystanych na rachunku budżetu państwa.

NIK zauważa, że w przekazanym (4 stycznia 2017 r.) do NFOŚiGW rozliczeniu realizacji powyższego zadania, wykazany efekt rzeczowy i ekologiczny był niezgodny z obowiązującą w tym dniu treścią umowy, zawartej pomiędzy MŚ a NFOŚiGW na dofinansowanie zadania *Wsparcie działań Ministra Środowiska w zakresie pozaformalnej edukacji ekologicznej*⁴⁵. Podsekretarz Stanu w MŚ dopiero 5 stycznia 2017 r. wystąpił do Narodowego Funduszu z wnioskiem o dokonanie zmian w umowie. Na podstawie tego wniosku 27 stycznia 2017 r. zawarto aneks do tej umowy, którym *ex post* dostosowano jej postanowienia do faktycznego wykonania przedmiotu umowy.

W MŚ wyjaśniano, że takie działania podyktowane były troską o zapewnienie rzetelnej realizacji umowy. Natomiast w ocenie NIK dokonywanie zmian w umowie *post factum* nie ma nic wspólnego z zapewnieniem jej właściwej realizacji. O rzetelne wykonanie zadania i osiągnięcie zamierzonego celu należy dbać w trakcie jego realizacji.

Ze środków rezerwy celowej poz. 59 sfinansowano, w kwocie 146,4 tys. zł, usługę polegającą na organizacji działań związanych z uczestnictwem Ministerstwa w XXVI Forum Ekonomicznym w Krynicy Zdroju w dniach 6–8 września 2016 r., zleconą Spółce z o.o. w formie ustnej, pomimo że w MŚ procedury kontroli zarządczej nie dopuszczały takiej formy zawarcia umowy. Umowę pisemną zawarto oraz dokonano potwierdzenia wykonania prac protokołem zdawczo-odbiorczym tego samego dnia, tj. 7 października 2016 r. czyli po ponad 30 dniach od daty wykonania usługi. Zawarcie powyższej umowy nie było poprzedzone parafowaniem jej przez Departament Prawny MŚ, pomimo takiego obowiązku określonego w pkt V.3 *Wytycznych w zakresie zawierania umów cywilnoprawnych przez komórki organizacyjne Ministerstwa Środowiska*. W ocenie NIK, niezawarcie umowy pisemnej przed datą realizacji usługi było działaniem nierzetelnym i nie zabezpieczało interesów MŚ. Tylko pisemna umowa może być wykorzystana do celów dowodowych w przypadku niewłaściwego wykonania przedmiotu zamówienia.

Wydatki według grup ekonomicznych

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

Na *dotacje* poniesiono wydatki w łącznej kwocie 128.685,5 tys. zł (96,2% planu po zmianach), co stanowiło 20,1% wydatków ogółem. W porównaniu do 2015 r. wydatki w tej grupie w 2016 r. były wyższe o 8.226,9 tys. zł (o 6,8%). Dysponent części 41 – Środowisko udzielił na podstawie zawartych umów dotacje na kwotę 154.394,3 tys. zł m.in. 23 parkom narodowym, PGL LP, Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych (dalej: „CKPŚ”). Dotacje zostały udzielone m.in. na sfinansowanie korekt systemowych, wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla pracowników Instytucji Wdrażającej⁴⁶ zaangażowanych w realizację zadań w ramach PO liŚ 2014–2020 oraz sfinansowanie realizacji zadań związanych z prowadzeniem działań ochronnych w ekosystemach Kampinoskiego Parku Narodowego.

⁴⁵ Umowa nr 476/2015.

⁴⁶ NFOŚiGW.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych sfinansowano w kwocie 1.487,0 tys. zł (98,9% planu po zmianach), co stanowiło 0,2% wydatków ogółem. W porównaniu do 2015 r. były one niższe o 2,5%. W ramach tych wydatków sfinansowano m.in. świadczenia pracownicze wynikające z przepisów BHP.

Na wydatki bieżące jednostek budżetowych wykorzystano kwotę 465.792,7 tys. zł (98,2% planu po zmianach), co stanowiło 72,6% wydatków ogółem. W porównaniu do 2015 r. były one wyższe o 116.359,4 tys. zł (o 33,3%). Wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej w tej grupie wyniosły 20.653,2 tys. zł.

Wydatki na wynagrodzenia w 2016 r. wyniosły łącznie 157.099,2 tys. zł, z tego: z budżetu państwa poniesiono wydatki w kwocie 156.651,0 tys. zł⁴⁷ (99,9% planu po zmianach) i z budżetu środków europejskich 448,2 tys. zł⁴⁸ (49,2% planu po zmianach). W ramach wydatków na wynagrodzenia z budżetu państwa, 13.479,3 tys. zł stanowiły wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE. W porównaniu do 2015 r. wydatki na wynagrodzenia były wyższe o 7.190,6 tys. zł (o 4,8%). Analiza danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28) i z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich (Rb-28UE) w części 41 wykazała, że nie zostały przekroczone planowane wydatki na wynagrodzenia w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

W 2016 r. przeciętne zatrudnienie (w przeliczeniu na pełne etaty) wyniosło 2.363 osób i było wyższe o 12 osób od przeciętnego zatrudnienia w 2015 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie (według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach) wyniosło 5.539,0 zł i w porównaniu do 2015 r. było wyższe o 225,0 zł (o 4,2%).

Wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 45.363,9 tys. zł (97,0% planu po zmianach), co stanowiło 7,1% wydatków ogółem. W porównaniu do 2015 r. były one niższe o 69.116,9 tys. zł (o 60,4%). Wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej w tej grupie wyniosły 3.915,0 tys. zł. Wydatki majątkowe poniesiono głównie na dotacje inwestycyjne przeznaczone na sfinansowanie korekty finansowej, nałożonej na projekt realizowany w ramach PO liŚ 2007–2013 (34.683,6 tys. zł).

W toku kontroli przeprowadzono, u dwóch dysponentów III stopnia (w GIOŚ i Ministerstwie Środowiska) w ramach części 41 - Środowisko, badanie wydatków pod względem gospodarności, legalności, celowości, rzetelności oraz prawidłowości udzielania zamówień publicznych wyłączonych z zastosowania przepisów *upzp* i prawidłowości zastosowanego trybu udzielania zamówień publicznych. Badaniem objęto wydatki udokumentowane 93 dowodami księgowymi na łączną kwotę 67.891,2 tys. zł, tj. 24,0% wydatków zrealizowanych przez ww. dysponentów III stopnia w części 41. Doboru próby do badania dowodów/zapisów księgowych dokonano z zastosowaniem metody MUS - 65 dowodów, a 28 dowodów wybrano celowo.

W zakresie badanej próby wydatków stwierdzono, że:

- W MŚ kwotę 243,5 tys. zł wykorzystano na sfinansowanie składki za rok 2017 z tytułu członkostwa w *Konwencji o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt*, pomimo że termin płatności tej składki wyznaczony był na 31 marca 2017 r. Środki finansowe na składki do organizacji międzynarodowych za 2017 r. zostały dla Ministra Środowiska zapewnione w budżecie państwa, w tym bezpośrednio w limicie wydatków dysponenta części 22 i 41, a także w rezerwie celowej poz. 59, tworzonej ze środków NFOŚiGW. Również i w tym przypadku, w terminie podejmowania decyzji o opłaceniu składki za 2017 r. w ramach limitu wydatków na 2016 r., wiadomo było, że limit wydatków MŚ w 2017 r. zostanie zwiększony środkami rezerwy celowej poz. 59 na opłacenie składek do organizacji międzynarodowych (art. 9 *ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących*

⁴⁷ Według sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa.

⁴⁸ Według sprawozdania Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej.

realizacji ustawy budżetowej na rok 2017). Dlatego też, zdaniem NIK, niecelowe było opłacanie wskazanej wyżej składki z budżetu 2016 r. i to trzy miesiące przed terminem wymagalności.

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

W toku kontroli wydatków na konferencję „Zrównoważony rozwój w świetle encykliki *Laudato` Si*” ustalono, że usługa wynajmu sali w Zamku Królewskim została wyceniona przez podwykonawcę bez rabatu. Natomiast wykonawca cenę tej usługi w kosztorysie powykonawczym wykazał jako cenę po uwzględnieniu rabatu. Fakt nieudzielenia rabatu przez Zamek Królewski został potwierdzony przez Zastępcę Dyrektora ds. Marketingu w Zamku Królewskim– Muzeum w Warszawie⁴⁹.

Jakkolwiek w toku kontroli nie stwierdzono zawyżania przez wykonawcę w kosztorysach powykonawczych kosztów stanowiących podstawę do wypłaty wynagrodzenia, to opisane wyżej ustalenia jednoznacznie wskazują, że Spółka nie wywiązywała się z postanowień umowy w zakresie uzyskiwania określonych w niej rabatów. Wobec braku dokumentów potwierdzających weryfikację rozliczeń przedkładanych przez wykonawcę nie można jednoznacznie potwierdzić, czy w innych przypadkach rabaty były faktycznie uzyskane.

- W GIOŚ, w ramach podzadania *Gospodarka odpadami*, którego celem było uruchomienie Bazy danych o odpadach, wydatkowano w 2016 r. kwotę 39,0 tys. zł na wykonaną przez ATMOTERM S.A. „Specjalistyczną koncepcję budowy Bazy danych BDO w zakresie merytorycznym wynikającym z przepisów o odpadach” (dalej: opracowanie), które to opracowanie nie służyło realizacji założonego celu/zadania. Informacje/dane zawarte w tym opracowaniu stanowiły w przeważającej mierze kompilację przepisów ustawy *o odpadach*. W opracowaniu nie zawarto również żadnych informacji o charakterze technicznym lub specjalistycznym, które mogłyby być przydatne w procesie opracowania i uruchomienia bazy danych. Wszystkie zagadnienia, które zostały poruszone w zleconym do wykonania opracowaniu, są możliwe do odtworzenia w oparciu o obowiązujące przepisy prawa oraz schematy organizacyjne poszczególnych urzędów marszałkowskich. Zlecone do wykonania opracowanie nie zawiera przy tym odniesienia do zagadnień informatycznych, które były przedmiotem analizy w odrębnej ekspertyzie „Wsparcie eksperckie informatyczne w zakresie utworzenia bazy danych o produktach, opakowaniach i gospodarce odpadami (BDO). Wymagania niezbędne dla prawidłowego utworzenia bazy danych BDO”, dotyczącej kwestii technicznej budowy wymaganego systemu. Tym samym wydatek w kwocie 39,0 tys. zł za sporządzenie wskazanego opracowania, został dokonany z naruszeniem zasady wydatkowania środków publicznych określonej w art. 44 ust. 3 pkt 1 *ufp*.

W MŚ i GIOŚ (dysponenci III stopnia) badaniem objęto 11 postępowań o udzielenie zamówień publicznych o łącznej wartości zawartych umów 16.498,1 tys. zł, z tego siedem udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego, jedno w trybie niepodstawowym (z wolnej ręki) oraz trzy, do których nie stosowano *upzp*.

Stwierdzono, że w Ministerstwie Środowiska dokonano podziału na części zamówienia publicznego na wybór koordynatora w projekcie *Promocja parków narodowych jako marki*, a także naruszono zasadę uczciwej konkurencji w postępowaniu o udzielenie tego zamówienia. Poprzez zawarcie umowy w dniu 19 września 2016 r. zostało udzielone zamówienie publiczne, na podstawie art. 4 pkt 8 *upzp* (tj. bez stosowania przepisów tej ustawy), na świadczenie usług polegających na wsparciu działań Ministra Środowiska w zakresie koordynacji projektu *Promocja parków narodowych jako marki*. Umowa

⁴⁹ Informacja uzyskana przez kontrolera w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

została zawarta na okres do 24 grudnia 2016 r. Natomiast 3 stycznia 2017 r. na ten sam zakres usług, po przeprowadzeniu przetargu nieograniczonego, zawarto umowę na okres do 31 marca 2019 r. Wykonawcą usług określonych wymienionymi wyżej umowami był ten sam kontrahent.

Zawarcie umowy w dniu 19 września 2016 r. na świadczenie usług koordynatora projektu, poprzedzające przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego, o tym samym zakresie przedmiotowym, zakończonych zawarciem umowy w dniu 3 stycznia 2017 r., miało na celu uniknięcie łącznego szacowania wartości zamówienia publicznego i stanowiło naruszenie art. 5b pkt 2 *upzp*. Działanie to stanowiło czyn polegający na naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, określony w art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zamawiający wiedział bowiem o planowanym okresie zatrudnienia koordynatora i niezbędnych na ten cel środkach finansowych, co miało odzwierciedlenie w opisie projektu stanowiącym załącznik nr 4 do umowy o dofinansowanie nr POIS.02.04.00-00-0001/15-00, zawartej 19 maja 2016 r. pomiędzy NFOŚiGW (jako Instytucją Wdrażającą), a MŚ (jako Beneficjentem).

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

Na podstawie analizy dokumentacji dotyczącej zawarcia w GIOŚ 15 umów zleceń ustalono, że zleceniobiorcom powierzono do wykonania obowiązki mieszczące się w zadaniach ustawowych oraz statutowych jednostki, przy zachowaniu warunków świadczenia pracy przewidzianych dla osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. W wyniku realizacji wskazanych umów wypłacono na rzecz zleceniobiorców 404,6 tys. zł, tj. 82,0% łącznych wydatków poniesionych na wszystkie umowy zlecenia zawarte w GIOŚ. Działania te stanowiły naruszenie art. 22 § 1² ustawy – *Kodeks pracy*, a także pozostawały w sprzeczności ze wskazaniami wynikającymi z dokumentu pn. *Rekomendacje dotyczące zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej* wydanego przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

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

Dane dotyczące wydatków budżetu państwa w części 41 – Środowisko przedstawiono w tabeli stanowiącej załącznik 2b do Informacji.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Ministerstwo Środowiska jako Instytucja Pośrednicząca.

Zgodnie z rozporządzeniem ogólnym UE dotyczącym wdrażania perspektywy finansowej 2014–2020⁵⁰, uruchomienie funduszy europejskich będzie uzależnione od spełnienia, do końca 2016 r., warunków *ex ante*, tj. zapewnienia określonych warunków wyjściowych, umożliwiających efektywną realizację programów operacyjnych. Według stanu na koniec stycznia 2017 r. nie został spełniony warunek w obszarze gospodarki odpadami – opracowanie aktualizacji wojewódzkich planów gospodarki

⁵⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347/320).

odpadami wraz z planami inwestycyjnymi. Plany takie nie zostały uchwalone dla siedmiu województw⁵¹.

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

2.2.1. Wydatki budżetu środków europejskich w części 22 – Gospodarka wodna

W 2016 r. plan wydatków w części 22 – Gospodarka wodna określono *ustawą budżetową* w wysokości 217.318,0 tys. zł. W ciągu roku kwota planowanych wydatków ogółem nie uległa zmianie, dokonano jedynie przeniesienia kwoty 5,1 tys. zł z PO liŚ 2014–2020 do Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury 2014–2020 (RPO WiM).

Minister Środowiska w listopadzie 2016 r. zablokował na wniosek p.o. Prezesa KZGW wydatki budżetu środków europejskich na kwotę 101.021,7 tys. zł. Blokadą objęto środki ujęte w planach wydatków regionalnych zarządów gospodarki wodnej na realizację projektów w ramach PO liŚ (91 588,6 tys. zł), RPO WiM (2.212,1 tys. zł) i Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego (7.221,0 tys. zł). Przyczyną blokady były głównie opóźnienia w rozpoczęciu realizacji projektów lub w toku ich realizacji.

Limit wydatków wykorzystano, według sprawozdania Rb-28 UE, w kwocie 67.035,2 tys. zł, tj. 30,8% planu i 14,5% wydatków poniesionych w 2015 r. Zostały one wykorzystane w całości na realizację projektów w ramach PO liŚ. W ramach tego programu zaplanowano realizację 22 projektów. Na trzy z tych projektów wykorzystano łącznie 62.665,0 tys. zł, z tego na:

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

Jak wyjaśniono w Ministerstwie Środowiska, wykorzystanie w części 22 limitu wydatków z budżetu środków europejskich na poziomie 30,8% planu spowodowane było głównie odstępianiem od realizacji umowy przez wykonawcę projektu „Zbiornik przeciwpowodziowy Racibórz Dolny na rzece Odrze w województwie śląskim (polder)”; późnym podpisaniem umowy z wykonawcą „Stopień Brzeg Dolny – roboty remontowo-modernizacyjne na stopniu. Etap II” w związku z toczącym się w tej sprawie postępowaniem odwoławczym w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa, a także brakiem możliwości wykonania operatu wodnoprawnego w ramach projektu „Modernizacja 3 długich śluz pociągowych z ich awanportami i sterowniami na stopniach wodnych: Januszkowice, Krapkowice i Opole, oraz rewitalizacja śluz krótkich dla ciągłości żeglugi śródlądowej – przystosowanie Odry do III klasy drogi” z uwagi na opóźnienia w publikacji Wykazu Projektów Zidentyfikowanych dla działania 3.2 „Rozwój transportu morskiego, śródlądowych dróg wodnych i połączeń multimodalnych”.

W wyniku kontroli stwierdzono, że w KZGW pomimo podjętych działań w celu pozyskania informacji o zagrożeniach w realizacji zadań, mogących negatywnie wpłynąć na wykonanie planu wydatków, zbyt długo prowadzono proces analizy możliwości wykorzystania środków europejskich. Skutkowało to postawieniem, do dyspozycji Ministra Środowiska, wolnych środków dopiero w listopadzie 2016 r.

⁵¹ Kujawsko-Pomorskiego, Lubuskiego, Wielkopolskiego, Łódzkiego, Małopolskiego, Śląskiego, Opolskiego.

(w ostatecznej wersji). Zgłoszenie wolnych środków w tym terminie uniemożliwiło ich wykorzystanie jeszcze w 2016 r. przez inne podmioty na zadania wymagające wsparcia finansowego. Ponadto działania KZGW w odniesieniu do projektu nieposiadającego studium wykonalności oraz rozpoczęte dopiero w 2016 r. i przedłużające się konsultacje dotyczące budowy lodofamaczy, spowodowały nieuzasadnioną wielomiesięczną zwłokę w postawieniu do dyspozycji środków niemożliwych do wykorzystania w 2016 r.

Zdaniem NIK, powyższe ustalenia wskazują, że w KZGW nie nadzorowano we właściwy sposób przygotowań rzgw do realizacji projektów i nie wypełniono roli koordynacyjnej dla podległych jednostek.

Dane dotyczące wydatków budżetu środków europejskich w części 22 – Gospodarka wodna przedstawiono w tabeli stanowiącej załącznik 4a do Informacji.

2.2.2. Wydatki budżetu środków europejskich w części 41 – Środowisko

W 2016 r. limit wydatków w części 41 – Środowisko, określony *ustawą budżetową* w kwocie 1.637.806,0 tys. zł, został zwiększony o 671,7 tys. zł, do kwoty 1.638.477,7 tys. zł. Kwota, o którą zwiększono budżet środków europejskich, została przeniesiona z rezerwy celowej poz. nr 98 *Finansowanie programów z budżetu środków europejskich*.

Wykonanie w 2016 r. wydatków budżetu środków europejskich, według sprawozdania Rb-28 UE, wyniosło 1.391.981,2 tys. zł, tj. 85,0% planu po zmianach, i 35,0% wydatków poniesionych w 2015 r. Z tej kwoty 1.156.404,0 tys. zł wykorzystano w ramach PO liŚ 2007–2013, tj. 97,5% planu po zmianach (1.185.639,0 tys. zł) dla tego programu. Sfinansowano płatności dla beneficjentów realizujących projekty w ramach Priorytetów I-IV PO liŚ 2007–2013 w kwocie 1.142.030,0 tys. zł⁵² oraz płatności dla beneficjentów realizujących projekty w ramach Priorytetu V PO liŚ 2007–2013 w kwocie 14.374,0 tys. zł.

Na koniec 2016 r. alokacja środków w ramach PO liŚ 2007–2013 wyniosła 20.450.221,2 tys. zł⁵³ i została w 100% wykorzystana.

W 2016 r. zawartych zostało 170 umów na realizację projektów dofinansowanych z PO liŚ 2014-2020. Łączna kwota przyznanego dofinansowania wyniosła 3.274.783,0 tys. zł. Środki na finansowanie tych umów będą ujmowane w limicie wydatków dysponenta części 22 – Gospodarka wodna i 41 – Środowisko sukcesywnie w terminach dokonywania płatności na rzecz beneficjentów.

W 2016 r. w ramach części 41 na realizację projektów finansowanych z środków PO liŚ 2014-2020 wydatkowano 63.825,9 tys. zł. Z tej kwoty 55.000,0 tys. zł (86,2% wydatków ogółem w ramach tego programu) w MŚ, działającym jako Instytucja Pośrednicząca, wykorzystano na płatności dla beneficjentów realizujących projekty w ramach Osi Priorytetowej II PO liŚ 2014–2020 w Działaniu 2.3 – Gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracjach.

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

- 112.801,2 tys. zł (91,8% planu po zmianach) ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (MF EOG) 2009–2014 – środki w 97,4% (109.910,0 tys. zł) zostały wykorzystane na dotacje celowe dla NFOŚiGW;
- 58.289,5 tys. zł (99,9% planu po zmianach) ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego (NMF) 2009–2014 na płatności dla beneficjentów, realizujących projekty i działania w ramach Funduszu współpracy na poziomie programu;

⁵² Kwoty wyrażone w liczbach całkowitych – zgodnie z dokumentacją źródłową.

⁵³ Według kursu Euro 4.4141 zł.

- 371,6 tys. zł (89,3% planu po zmianach) ze środków Wojewódzkich Regionalnych Programów Operacyjnych⁵⁴ na realizację trzech projektów;
- 289,0 tys. zł (100% planu po zmianach) ze środków Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój 2014–2020 na realizację dwóch projektów.

W 2016 r. na podstawie siedmiu decyzji Ministra Finansów dotyczących zmian w budżecie środków europejskich, nastąpiło przesunięcie środków w wysokości 1.774,8 tys. zł pomiędzy programami operacyjnymi, a także priorytetami w ramach PO liŚ 2007–2013. Największa zmiana dotyczyła przesunięcia kwoty 1.113,0 tys. zł w ramach PO liŚ 2007–2013, z Priorytetu IV *Przedsięwzięcia dostosowujące przedsiębiorstwa do wymogów ochrony środowiska* do Priorytetu V *Ochrona przyrody i kształtowanie postaw ekologicznych*, na potrzeby CKPŚ⁵⁵.

W listopadzie 2016 r. Minister Środowiska dokonał blokady wydatków w budżecie środków europejskich w kwocie 14.437,7 tys. zł, w tym 13.884,4 tys. zł w ramach PO liŚ 2014–2020. W szczególności zablokowane zostały środki na projekty zaplanowane do realizacji przez MŚ (cztery projekty – łączna kwota 9.275,9 tys. zł) i Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (trzy projekty – kwota łączna 4.608,5 tys. zł). Spowodowane to było m.in. przesunięciem na 2017 r. zakupu i dostawy chromatografów gazowych, zmianą harmonogramu realizacji projektu „*Wzmocnienie monitoringu wód w zakresie procedur zapewnienia i kontroli jakości pomiarów i ocen stanu wód powierzchniowych oraz infrastruktury badawczej, pomiarowej i informatycznej*”, a także wydłużeniem procedury udzielenia zamówienia publicznego w ramach projektu „*Opracowanie planów adaptacji do zmian klimatu w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców*”.

W 2016 r. w części 41 określony dla Ministerstwa Środowiska (dysponent III stopnia) pierwotny limit wydatków budżetu środków europejskich w kwocie 11.910,0 tys. zł, w trakcie roku został zmniejszony o 596,0 tys. zł, tj. o 5,0% i wyniósł 11.314,0 tys. zł. Podkreślenia wymaga fakt, że w Ministerstwie Środowiska (urzędzie obsługującym Ministra Środowiska) wydatki w 2016 r. zrealizowane zostały w kwocie 12,0 tys. zł, co stanowiło 0,1% planu po zmianach (11.314,0 tys. zł). W porównaniu do 2015 r. były one wyższe o kwotę 6,5 tys. zł i zostały wykorzystane w ramach projektu „*Promocja parków narodowych jako marki*”.

W ocenie NIK przyczynami tak niewielkiego wykorzystania limitu wydatków budżetu środków europejskich w Ministerstwie Środowiska, było niewłaściwe przygotowanie projektów do realizacji, wyrażające się poprzez:

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

Dopiero we wrześniu 2016 r. odbyło się spotkanie, w wyniku którego uznano, iż istnieje możliwość konsolidacji projektów w zakresie klimatu planowanych do realizacji przez MŚ oraz Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy. W październiku 2016 r. poinformowano Ministra Rozwoju i Finansów o tym, że *Ogólnopolski projekt informacyjno-edukacyjny w zakresie zmian klimatu i adaptacji do nich* zostanie włączony do projektu pn. *Baza wiedzy o zmianach klimatu i adaptacji do ich skutków w kontekście zwiększenia odporności gospodarki, środowiska i społeczeństwa na zmiany klimatu oraz przeciwdziałania i minimalizowania skutków nadzwyczajnych zagrożeń*, którego wykonawcą będzie

⁵⁴ Dotyczy Programów Operacyjnych Województw: Podlaskiego, Opolskiego i Pomorskiego na lata 2014-2020.

⁵⁵ Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych jesz zakładem Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe oraz Instytucją Wdrażającą Priorytet V PO liŚ.

Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy.

W ramach projektu *Promocja parków narodowych jako marki* zrealizowano jedynie dwa spośród trzynastu zadań, tj. zatrudniono – na podstawie umów cywilnoprawnych – administratora i koordynatora projektu – osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. Tym samym na ten projekt wykorzystano jedynie 12,0 tys. zł. (tj. 2,0% planu po zmianach dla tego projektu).

Jak wyjaśniono w MŚ niezrealizowanie 11 z 13 zadań tego projektu spowodowane było koniecznością rozpoznania i dostosowania procedur przetargowych do wymagań PO liŚ, uzgodnienia formuły współpracy, powołania Komitetu Sterującego, uzgodnienia sposobu współpracy z parkami narodowymi, wyboru zespołu projektowego. Wskazano także, że trwają prace nad projektem umowy, które z uwagi na specjalistyczny charakter wymagają szczegółowych i czasochłonnych konsultacji, zarówno z poszczególnymi parkami narodowymi, jak i Wydziałem Rozwoju Systemów Informatycznych MŚ, koordynującym wdrażanie projektów informatycznych w resorcie.

W ocenie NIK przywołana wyżej argumentacja potwierdza, że w MŚ nie zostały ustalone mechanizmy kontroli zarządczej zapewniające właściwe przygotowanie projektów do realizacji. Na ten aspekt zwrócił także uwagę, zatrudniony na podstawie umowy zlecenia, koordynator projektu *Promocja parków narodowych jako marki*. W jego ocenie procedury obowiązujące w Ministerstwie były niedopasowane do trybu projektowego prac. Wyrażało się to m.in. przypadkami powierzania osobom zaangażowanym w realizację projektu innych pilnych zadań, co skutkowało opóźnieniami prac realizowanych w ramach projektu. Brak przygotowania do realizacji projektów wyrażał się także w próbie powierzenia zadań komórce IT, która jednakże nie mogła się z nich wywiązać ze względu na bieżące obowiązki.

We wskazanym wyżej projekcie zatrudniono administratora i koordynatora projektu na podstawie umów cywilnoprawnych, pomimo że w regulaminie wewnętrznym Departamentu Ochrony Przyrody MŚ z dnia 28 lipca 2016 r., wśród zadań Wydziału Parków Narodowych, zapisano prowadzenie spraw związanych z promocją parków narodowych, w szczególności z realizacją projektu *Promocja parków narodowych jako marki*. Ponadto realizacja zadań w tym projekcie została zapisana w kartach opisów stanowisk dwóch etatowych pracowników Departamentu Ochrony Przyrody.

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

W ocenie NIK, zawarcie powyższych umów cywilnoprawnych było niecelowe i niegospodarne. Jakkolwiek w planie realizacji projektu wskazano stanowisko koordynatora projektu zatrudnionego na podstawie umowy cywilnoprawnej, to zdaniem NIK, założenia projektu nie mogą pozostawać w sprzeczności z postanowieniami regulaminu organizacyjnego komórki organizacyjnej MŚ i powielać zadań przypisanych już pracownikom Ministerstwa, w zakresach zadań określonych w umowach cywilnoprawnych.

Efektom zawarcia umów z administratorem i koordynatorem projektu *Promocja parków narodowych jako marki* było niegospodarne wypłacenie łącznie 25,2 tys. zł, z tego: w 2016 r. kwoty 13,7 tys. zł, w okresie od 1 stycznia 2017 r. do dnia 6 marca 2017 r. kwoty 11,5 tys. zł oraz zaciągnięcie zobowiązania na kwotę do 233,0 tys. zł.

Dane dotyczące wydatków budżetu środków europejskich w części 41 – Środowisko przedstawiono w tabeli stanowiącej załącznik 4b do Informacji.

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

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

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

Największe wydatki w części 22 zrealizowano w Funkcji 12 – Środowisko, na realizację zadania 12.5.W *Ochrona wód i gospodarowanie zasobami wodnymi*. Stanowiły one 99,6% wydatków ogółem w tej części budżetu i wyniosły 820.371,8 tys. zł (83,3% planu po zmianach), z tego 753.336,6 tys. zł z budżetu państwa (98,2 % planu po zmianach) i 67.035,2 tys. zł z budżetu środków europejskich (68,1% planu po zmianach).

W toku kontroli przeprowadzono szczegółową analizę efektów wydatkowania środków na trzy podzadania realizowane w ramach zadania 12.5 W:

Celem podzadania 12.5.1 W – *Kształtowanie, ochrona i wykorzystanie zasobów wodnych* było zapewnienie realizacji Ramowej Dyrektywy Wodnej. Na to podzadanie w 2016 r. wykorzystano kwotę 101.385,1 tys. zł (79,9% planu po zmianach), z tego 89.902,5 tys. zł z budżetu państwa (99,5% planu po zmianach) i 11.482,6 tys. zł ze środków europejskich (31,4% planu po zmianach). Wartość miernika, określającego stopień realizacji wyznaczonego celu „*Stopień zawansowania prac nad II aktualizacją planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (%)*” została osiągnięta zgodnie z planem – na poziomie 10%.

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 kwotę 296.914,6 tys. zł (95,7% planu po zmianach), z tego 296.831,5 tys. zł z budżetu państwa (98,0% planu po zmianach) i 83,1 tys. zł ze środków europejskich (1,1% planu po zmianach). Wartość miernika, określającego stopień realizacji wyznaczonego celu „*Stopień realizacji potrzeb w zakresie utrzymania majątku Skarbu Państwa przy konieczności zachowania jego dobrego stanu (%)*” została osiągnięta na poziomie 14% wobec planowanych 8%. Jak wyjaśniono w KZGW, osiągnięcie wartości wyższej od zaplanowanej, wynikało z uzyskania środków z rezerw celowych.

Celem podzadania 12.5.3 W – *Ochrona przeciwpowodziowa* była poprawa bezpieczeństwa powodziowego kraju. Na to podzadanie wykorzystano kwotę 422.072,2 tys. zł (77,1% planu po zmianach), z tego 366.602,7 tys. zł z budżetu państwa (98,0% planu po zmianach) i 55.469,5 tys. zł ze środków europejskich (32,0% planu po zmianach). Wartość miernika, określającego stopień realizacji wyznaczonego celu „*Liczba realizowanych w danym roku przedsięwzięć wynikających z planów zarządzania ryzykiem powodziowym (szt.)*” została osiągnięta na poziomie 13 szt. wobec planowanych 17 szt. (76,5%). W KZGW wyjaśniono, że osiągnięcie niższej wartości miernika wynikało z uwzględnienia w planowanych wartościach mierników przewidywanej wysokości uzyskania środków z rezerw celowych.

W ramach podzadania 12.5.3 największymi przedsięwzięciami, istotnymi z punktu widzenia gospodarki wodnej, były:

- Budowa zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny – polder, według stanu na koniec 2016 r., trwa od 18 lat. Aneks do umowy, podpisanym 24 sierpnia 2016 r. po raz kolejny dokonano zmiany terminu realizacji inwestycji - z 31 listopada 2017 r. na 30 września 2020 r. W ustawie budżetowej na 2016 r. na realizację przedsięwzięcia została zaplanowana kwota 92.411,0 tys. zł. W ciągu roku planowane wydatki na ten cel zwiększono do 172.324,7 tys. zł, z tego z budżetu państwa 90.719,2 tys. zł i z budżetu środków europejskich 81.605,6 tys. zł. Na realizację inwestycji

wydatkowano łącznie 120.166,0 tys. zł, tj. 69,7% planu po zmianach, z tego 86.104,7 tys. zł z budżetu państwa (tj. 94,9% planu po zmianach) i 34.061,3 tys. zł z budżetu środków europejskich (tj. 41,7% planu po zmianach). Wykorzystanie limitu wydatków na poziomie 69,7% planu po zmianach wynikało z odstąpienia w październiku 2016 r. przez RZGW Gliwice od umowy z wykonawcą. Stwierdzono bowiem nieprawidłowości związane z technologią realizacji inwestycji oraz opóźnienia w wykonaniu prac. Nie wypłacono także m.in. w planowanej wysokości odszkodowań oraz kosztów sporządzenia aktów notarialnych. Jak wyjaśniono w KZGW, podpisanie umowy z nowym wykonawcą, wyłonionym w drodze przetargu, planowane jest na wrzesień 2017 r.

- Budowa stopnia wodnego Malczyce na rzece Odrze, według stanu na koniec 2016 r. trwa już 20 lat, mimo że pierwotnie prowadzona miała być przez 5 lat. Wydłużenie terminu realizacji inwestycji spowodowane było niedostatecznym poziomem finansowania w poszczególnych latach. W 2016 r. na realizację tego zadania nie zaplanowano środków w ustawie budżetowej. Przyznane w ciągu roku środki z budżetu państwa w wysokości 19.372,9 tys. zł zostały przez RZGW we Wrocławiu wydatkowane w 100%. NIK zwraca uwagę, że do chwili obecnej nie zostały zapewnione środki na dokończenie inwestycji. Zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi przez p.o. Prezesa KZGW czynione są starania o pozyskanie środków z rezerwy celowej budżetu poz. 4 *Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym realizacja zadań w dorzeczach Odry i Górnej Wisły*. Planowane jest również pozyskanie środków z PO IiŚ 2014–2020 z Priorytetu II *Ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu*. Dofinansowanie przedsięwzięcia zostało również zaplanowane w zatwierdzonym przez Ministerstwo Środowiska „Wykazie zadań ubiegających się o dofinansowanie ze środków NFOŚiGW” – zadania rozpoczynające się w 2018 r.
- Informatyczny System Osłony Kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami („Projekt ISOK”) od 2010 r. realizowany jest przez konsorcjum, którego liderem jest KZGW. Planowany całkowity koszt projektu wynosi 299.976,8 tys. zł. Jest on współfinansowany z PO IG na podstawie porozumienia o dofinansowanie⁵⁶ w kwocie 230.535,2 tys. zł (płatność z budżetu środków UE – 195.954,9 tys. zł – 85% oraz płatność z budżetu państwa – 34.580,4 tys. zł – 15%), a także ze środków NFOŚiGW w wysokości 69.441,6 tys. zł. Łączna wartość wydatków poniesionych w ramach „Projektu ISOK” do końca 2016 r. wyniosła 264.176,0 tys. zł, w tym wydatki KZGW 75.146,1 tys. zł. Wydatki poniesione w 2016 r. wyniosły 2.308,1 tys. zł, w tym wydatki KZGW – 2.108,9 tys. zł. Termin zakończenia „Projektu ISOK” był kilkakrotnie zmieniany, według obowiązującego aneksu do porozumienia został określony na dzień 31 grudnia 2017 r. W ramach projektu nie zrealizowano dotąd: map zagrożeń meteorologicznych, map innych zagrożeń oraz systemu informatycznego ISOK („Podprojekt ISOK”), stanowiącego narzędzie wsparcia systemu zarządzania kryzysowego. W 2016 r. realizacja „Projektu ISOK” została zahamowana na skutek opóźnień w realizacji „Podprojektu ISOK”. Wykonanie tego systemu pierwotnie planowane na 31 grudnia 2014 r., zostało przesunięte na 30 czerwca 2015 r., w tym etap 4 planowano zakończyć do 28 lutego 2015 r. Tymczasem etap ten został odebrany dopiero 14 grudnia 2015 r.⁵⁷, a etap 5 – *Wdrożenie docelowe systemu* nie został wykonany z przyczyn, zdaniem KZGW, zawinionych przez wykonawcę. Zdaniem KZGW wykonawca tj. Qumak SA samowolnie wprowadził istotne zmiany w oprogramowaniu, dążył do ograniczenia funkcjonalności systemu, odmiennie interpretował zapisy umowy i SIWZ. W związku z powyższym, 28 czerwca 2016 r. przekazano wykonawcy oświadczenie o odstąpieniu od umowy. Do dnia zakończenia kontroli NIK prace w ramach „Podprojektu ISOK” nie zostały wznowione. W KZGW podjęto próbę udzielenia zamówienia w trybie z wolnej ręki innemu wykonawcy, lecz tryb ten został w sierpniu 2016 r. zakwestionowany przez Krajową Izbę Odwoławczą. Przygotowano także *Plan naprawczy Podprojektu ISOK*, który przedstawiony został na forum Komitetu Rady Ministrów ds. Cyfryzacji w dniu 7 listopada 2016 r., jednak plan ten nie jest realizowany terminowo

⁵⁶ Z 30 lipca 2010 r., zawartego z Władzą Wdrażającą Projekty Europejskie (obecnie Centrum Projektów Polska Cyfrowa), pełniącą funkcję Instytucji Wdrażającej/Instytucji Pośredniczącej II stopnia.

⁵⁷ KZGW naliczył wykonawcy kary umowne za nieterminową realizację Etapu 4 w wysokości 617,8 tys. zł

- opóźnienia wynoszą już około dwóch miesięcy. Aktualnie trwa postępowanie o udzielenie zamówienia na dokończenie prac w ramach Podprojektu ISOK w trybie przetargu nieograniczonego.

Poza tym w toku szczegółowej analizy stanu realizacji inwestycji wieloletnich ustalono m.in. że budowa Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w 2016 r. realizowana była w oparciu o ustalenia ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o *dokończeniu Zbiornika Wodnego Świnna Poręba*⁵⁸. W tej ustawie określono niezbędne nakłady finansowe, ze środków NFOŚiGW, na dokończenie budowy w kwocie 53.230,0 tys. zł, z tego w 2016 r. – 46.530,0 tys. zł i w 2017 r. – 6.700,0 tys. zł z przeznaczeniem na realizację trzech zadań. W 2016 r. jednostka realizująca to zadanie, tj. RZGW w Krakowie, wydatkowała na ten cel 31.040,9 tys. zł, co stanowiło 66,7% środków przewidzianych w ustawie na ten rok.

Powodem wykorzystania środków finansowych w kwocie mniejszej od zaplanowanej były niższe od zakładanych koszty wykonania prac, a także niepełne wykonanie zadań przewidzianych do realizacji w 2016 r., m.in.:

- nie zakończono budowy drogi klasy D Brańkówka -Wodniakówka-Gołębiówka – w wyniku podpisania aneksu do umowy termin realizacji zadania przesunięty został o 5 miesięcy – do 15 maja 2017 r.;
- nie wykonano planowanego na 2016 r. zabezpieczenia osuwisk 11A i 11B w rejonie Dąbrówki, co spowodowane było koniecznością dokonania zmian w projekcie budowlanym.

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

Szczegółową analizą objęto zadanie 12.1.W *System ochrony środowiska i informacji o środowisku* wraz z pięcioma podzadaniami wchodzącymi w jego zakres oraz zadanie 12.5.W *Ochrona wód i gospodarowanie zasobami wodnymi* z dwoma podzadaniami wchodzącymi w jego zakres.

Na poziomie zadania 12.1.W *System ochrony środowiska i informacji o środowisku* zdefiniowano dwa cele: *Zapewnienie racjonalnej gospodarki odpadami* i *Ochrona środowiska w zakresie działań monitorujących, kontrolnych oraz przeciwdziałających zagrożeniom środowiska*. Na to zadanie wykorzystano 600.108,3 tys. zł (91,6% planu po zmianach), z tego: 286.137,1 tys. zł z budżetu państwa (98,2% planu po zmianach) i 313.971,2 tys. zł ze środków europejskich (86,3% planu po zmianach). Wartość miernika, określającego stopień realizacji pierwszego z ww. celów: „*Odsetek gmin, które wdrożyły system selektywnego zbierania odpadów u źródła [%]*” została osiągnięta na poziomie 99%, wobec planowanej do osiągnięcia wartości 95%. Osiągnięte wartości miernika, określającego stopień realizacji drugiego celu „*Stopień zrealizowanych: 1) ocen, 2) raportów, 3) sprawozdań w zakresie ochrony środowiska [%]*” były równe wartościom planowanym i wyniosły 100%.

Celem podzadania 12.1.1. *Tworzenie i koordynacja regulacji w zakresie ochrony środowiska oraz informacja o środowisku* było tworzenie podstaw dla zrównoważonego rozwoju oraz udostępnianie informacji o środowisku. Na to podzadanie wykorzystano 52.576,2 tys. zł z budżetu państwa (83,1% planu po zmianach). Wartość miernika, określająca stopień realizacji celu: „*Liczba zrealizowanych w danym roku przedsięwzięć [szt.]*” została osiągnięta na poziomie 5.314.020 szt. wobec planowanej 2.933.589 szt.

Celem podzadania 12.1.2.W *Promocja zachowań proekologicznych i edukacja środowiskowa* było podniesienie świadomości ekologicznej społeczeństwa. Na to podzadanie wykorzystano 6.060,9 tys. zł (56,7% planu po zmianach), z tego: 6.049,0 tys. zł z budżetu państwa (66,1% planu po zmianach) i 11,9 tys. zł ze środków europejskich (0,8% planu po zmianach). Wartość miernika, określająca stopień realizacji celu: „*Liczba przeprowadzonych kampanii służących realizacji polityki zrównoważonego*

⁵⁸ Dz. U. poz. 927.

rozwoju [szt.] została osiągnięta na poziomie 226 szt. wobec planowanej 292 szt. Niskie wykonanie spowodowane było m.in. przesunięciem terminów realizacji projektów PO LiŚ 2014–2020.

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

Celem podzadania 12.1.4.W *Ochrona przed skutkami zagrożeń* było zwiększenie poziomu ochrony przed skutkami zagrożeń. Na to podzadanie wykorzystano 52.857,5 tys. zł (99,6% planu po zmianach), z tego: 50.562,2 tys. zł z budżetu państwa (99,6% planu po zmianach) i 2.295,3 tys. zł ze środków europejskich (100,0% planu po zmianach). 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 33.282 szt./34.948 szt. wobec planowanej 25.126 szt./26.221 szt.

Celem podzadania 12.1.6.W *Gospodarka odpadami* było zwiększenie masy odpadów poddanych odzyskowi. Na to podzadanie wykorzystano 305.746,1 tys. zł (90,3% planu po zmianach), z tego: 4.277,6 tys. zł z budżetu państwa (96,6% planu po zmianach) i 301.468,5 tys. zł ze środków europejskich (90,2% planu po zmianach). Wartość miernika określająca stopień realizacji celu: „Masa odpadów poddanych odzyskowi/masa wytworzonych odpadów [%]” została osiągnięta na poziomie 76% względem planowanej 73,0%, zaznaczyć jednak należy, że wskazana przez dysponenta części wartość miernika została ustalona na podstawie danych za 2015 r. a nie 2016 r.

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

Celem podzadania 12.5.1.W *Kształtowanie, ochrona i wykorzystanie zasobów wodnych* było zwiększenie ilości retencjonowanej wody. Zauważyć w tym miejscu należy, że cel zdefiniowany dla ww. podzadania tożsamy był z celem przyjętym dla zadania 12.5, co stanowiło naruszenie pkt 68 ppkt 3 załącznika nr 53 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016⁵⁹ (zwanego dalej „notą budżetową”) – cele na poziomie podzadań i działań stanowią uszczegółowienie celów określanych na wyższych poziomach układu zadaniowego. Na to podzadanie wykorzystano 55.974,0 tys. zł (100,0% planu po zmianach), z tego: 3.976,5 tys. zł z budżetu państwa (100,0% planu po zmianach) i 51.997,5 tys. zł z budżetu środków europejskich (100,0% planu po zmianach). Wartość miernika określająca stopień realizacji celu: „Objętość retencjonowanej wody [m³]” została osiągnięta na poziomie 44.307.364 m³ wobec planowanej 39.537.364 m³.

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

⁵⁹ Dz. U. poz. 955, ze zm.

Ministerstwo Finansów, po uzgodnieniu z Ministerstwem Środowiska, w 2016 r. dokonało zmiany katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań, stanowiącego podstawę budżetu w układzie zadaniowym. Wraz ze zmianami w klasyfikacji zadaniowej dokonano zmian mierników określających stopień realizacji wyznaczonych celów. W efekcie wprowadzonych zmian brak było możliwości porównania efektów uzyskanych z poniesionych nakładów w 2016 r. z efektami osiągniętymi w latach poprzednich.

Przeprowadzona analiza danych z wykonania budżetu w układzie zadaniowym przez dysponenta części 22 – Gospodarka wodna i 41 – Środowisko oraz objętych kontrolą dysponentów II i III stopnia ujawniła szereg nieprawidłowości w zakresie ustalania mierników oraz ich planowanych do osiągnięcia wartości. Część mierników przyjętych do pomiaru stopnia realizacji wyznaczonych celów, określona została w sposób niezgodny z przepisami obowiązującego prawa. I tak:

1. Dla siedmiu z 47 (14,9%) zdefiniowanych mierników w Funkcji 12 w ramach części 41 oraz jednego z 19 (5,3%) mierników w Funkcji 12 w ramach części 22, dane za 2016 r. niezbędne do ustalenia ich wartości, nie były dostępne w terminie sporządzenia sprawozdań z realizacji budżetu państwa i środków europejskich w układzie zadaniowym, co stanowiło naruszenie pkt 68 ppkt 4 załącznika nr 53 do *noty budżetowej*. W siedmiu z ww. przypadków wartości mierników przedstawione w sprawozdaniach budżetowych w układzie zadaniowym określone zostały na podstawie danych dostępnych za 2015 r., w jednym przypadku wartość miernika ustalona została na podstawie danych dotyczących 2014 r. Ustalenia te wskazują, że nie został zrealizowany wniosek NIK sformułowany po kontroli wykonania w 2015 r. budżetu państwa, tj. wniosek o ustalanie mierników, dla których dysponent części budżetowych posiada bazę danych umożliwiającą określenie ich wartości w danym roku budżetowym.
2. Wartości dwóch mierników, do obliczania których właściwy był KZGW, ustalone były m.in. w oparciu o wysokość wydatków poniesionych na ich realizację. Stanowiło to naruszenie pkt 68 ppkt 4 załącznika nr 53 do *noty budżetowej*, zgodnie z którym nie dopuszcza się mierników o wartościach ukazujących poziom lub dynamikę finansowania.
3. Przyjęte mierniki dotyczyły zagadnień, na które nie wszystkie jednostki, realizujące dane podzadanie lub działanie, miały bezpośredni wpływ i tym samym nie umożliwiały dokonania oceny efektywności działań podejmowanych przez wszystkie jednostki wydatkujące środki, co stanowiło naruszenie pkt 68 ppkt 4 załącznika nr 53 do *noty budżetowej*. W przypadku Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz jednostek mu podległych i przez niego nadzorowanych, sytuacja ta dotyczyła aż 13 z 17 (76,5%) mierników zdefiniowanych dla podzadań i działań z zakresu gospodarki wodnej. W toku kontroli ustalono, że trzy spośród przyjętych mierników nie umożliwiały oceny efektywności jednostek podległych KZGW (regionalnych zarządów gospodarki wodnej) oraz jednostek nadzorowanych w zakresie zadań państwowej służby hydrogeologicznej i państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej. Z kolei mierniki przyjęte dla dziesięciu innych pozycji w klasyfikacji zadaniowej nie były adekwatne dla „zadań” realizowanych przez KZGW jako dysponenta III stopnia – swoim zakresem rzeczowym obejmowały one bowiem „zadania” realizowane w rzeczywistości wyłącznie przez jednostki podległe i nadzorowane przez KZGW (w zakresie wskazanym wyżej).

Tę samą nieprawidłowość stwierdzono również w toku kontroli prowadzonej w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska. Pomimo realizowania przez jednostkę działania z zakresu *systemu zagospodarowania odpadów* (działanie 12.1.6.1) oraz wydatkowania środków na jego realizację, wartość miernika dotycząca tego działania nie została określona przez GIOŚ w sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa i środków europejskich w układzie zadaniowym ze względu na brak danych niezbędnych do obliczenia wartości miernika. Wartość miernika ustalana była przez dysponenta części.

Stwierdzono również, że planowane do osiągnięcia wartości mierników (ujęte w ustawie budżetowej) ustalane były z uwzględnieniem przewidywanych do uzyskania środków z rezerw celowych, co stanowiło naruszenie pkt 68 ppkt 5 załącznika nr 53 do *noty budżetowej*, zgodnie z którym dla

każdego miernika określa się wartość docelową, którą planuje się osiągnąć w roku budżetowym, bez uwzględniania rezerw celowych. W Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej (dysponent II stopnia) powyższą nieprawidłowość stwierdzono w przypadku jednego podzadania i trzech działań. W Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska przewidywana do uzyskania wysokość środków z rezerw celowych uwzględniona została przy ustalaniu wartości docelowej miernika dla jednego podzadania.

Ponadto, wyznaczone pierwotnie według ustawy budżetowej, planowane do osiągnięcia wartości mierników nie były zmieniane w ciągu roku budżetowego w ślad za zmianami dokonywanymi w limitach wydatków. W Ministerstwie Środowiska brak zmiany wartości mierników stwierdzono w przypadku 11 pozycji w klasyfikacji zadaniowej, realizowanych w ramach Funkcji 12 w części 41. W Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej (dysponent II stopnia) w 2016 r. nie dokonano zmiany planowanej wartości mierników dla żadnego z 17 dla podzadań i działań, realizowanych w ramach zadania 12.5. Jak wyjaśniano przyczyną niewprowadzania przedmiotowych zmian był m.in.:

- brak bezpośredniego wpływu wysokości wydatkowanych środków na osiąganą wartość poszczególnych mierników (np. wyznaczenie mierników, na wartość których dysponenci środków publicznych nie mają wpływu lub odnoszących się do niewielkiego zakresu „zadań” realizowanych w ramach danej pozycji w klasyfikacji zadaniowej),
- brak dostępności danych stanowiących podstawę wyznaczenia i obliczenia wartości mierników w trakcie roku budżetowego (np. mierników, których wartość wyznaczana jest dopiero po zakończeniu danego projektu),
- ustalenie pierwotnej wartości mierników przy uwzględnieniu planowanej wysokości uzyskania środków z rezerw celowych.

Niezależnie od powyższego zauważyć należy, że w części przypadków dysponenci środków publicznych nie dokonywali zmian planowanych wartości mierników w trakcie roku budżetowego, mimo że wprowadzane zmiany finansowania miały bezpośredni wpływ na osiąganą wartość mierników. Ustalono m.in., że w przypadku podzadania 12.5.2 realizowanego przez KZGW osiągnięcie wartości miernika wyższej od zaplanowanej (14% względem zaplanowanych 8%) wynikało ze zwiększenia limitu wydatków tego dysponenta środkami z rezerw celowych. Zmiana kwoty wydatków dla ww. podzadania miała zatem, istotny i bezpośredni wpływ na osiągniętą wartość miernika.

Przyjęty miernik powinien określać stopień realizacji celu danej działalności, a jego wartość oznaczać poziom efektów uzyskiwanych w wyniku poniesionych nakładów finansowych. Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁶⁰ dane w sprawozdaniach wykazuje się w zakresie planu po zmianach – w kwotach wydatków/kosztów i wartościach mierników wynikających z układu zadaniowego, uwzględniającego zmiany dokonane w trakcie roku budżetowego w planie finansowym jednostki w trybie określonym w ustawie o finansach publicznych lub w odrębnej ustawie. Mając na względzie powyższe, zdaniem NIK, przewidywana do osiągnięcia wartość miernika na koniec danego roku budżetowego powinna uwzględniać zmiany planowanych wydatków, dokonywane w ciągu roku w planach finansowych poszczególnych jednostek. NIK po kontroli wykonania w 2015 r. budżetu państwa wnosila do Ministra Środowiska o dokonywanie zmian wartości mierników w ślad za zmianami limitu wydatków, w przypadku gdy zmiany w tych limitach mogą wpłynąć na zmianę wartości miernika. Ustalenia kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. wskazują, że wniosek ten nie został zrealizowany.

W toku kontroli prowadzonej w KZGW ustalono ponadto, że poszczególne „zadania” realizowane przez regionalne zarządy gospodarki wodnej przyporządkowane zostały w planach działalności Dyrektorów Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej w sposób niejednolity, a w jednym przypadku również

⁶⁰ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

w sposób nieprawidłowy pod względem merytorycznym, co w konsekwencji skutkowało wydatkowaniem środków na ten sam cel przez poszczególne jednostki z różnych pozycji budżetu w układzie zadaniowym. W ocenie NIK, plany działalności, jako jedne z dokumentów stanowiących podstawę funkcjonowania jednostek, powinny być spójne z innymi dokumentami, w tym planami finansowymi, a także powinny być prawidłowe pod względem merytorycznym. Nie mniej istotne jest również zapewnienie jednolitego przyporządkowania „zadań” do poszczególnych pozycji w klasyfikacji zadaniowej i tym samym zapewnienie w skali całego kraju jednolitego systemu ich finansowania.

NIK zauważa również, że wyrażenie wartości przyjętych mierników w postaci procentowej, stosowane przez wszystkie skontrolowane jednostki, skutkowało brakiem przejrzystości osiąganych wyników (brak możliwości ustalenia faktycznego zakresu zrealizowanych zadań) oraz możliwości ich weryfikacji, a także – w części przypadków – również brakiem możliwości dokonania rzetelnej analizy porównawczej wydatkowanych środków i osiągniętych efektów między kolejnymi latami. Z tego względu, w ocenie NIK, zasadnym wydaje się dokonanie stosownej korekty mierników:

- a) przedstawianie wartości mierników w formie liczby „zadań” planowanych do realizacji w danym roku – w przypadku gdy zakres rzeczowy miernika dotyczy zadań realizowanych corocznie, dla których brak jest konieczności obrazowania postępu prac w cyklach kilkuletnich;
- b) dodatkowe przedstawianie planowanej wartości miernika (poza ujęciem procentowym) w postaci ułamkowej obrazującej liczbę „zadań”, które powinny zostać zrealizowane do końca danego roku budżetowego i liczbę „zadań” przewidzianych do realizacji w całym cyklu planistycznym – w przypadku, gdy zakres rzeczowy miernika dotyczy zadań realizowanych w cyklach kilkuletnich (np. przygotowania dokumentacji lub jej aktualizacji).

3. Sprawozdania

Dane wykazane w rocznych, łącznych sprawozdaniach sporządzonych przez dysponenta części 22 – Gospodarka wodna i części 41 – Środowisko, tj. sprawozdaniach budżetowych Rb-23; Rb-27; Rb-28; Rb-28 Programy; Rb-28 UE; Rb-BZ1, a także sprawozdaniach w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r. (Rb-N i Rb-Z) były zgodne z danymi ujętymi w sprawozdaniach dysponentów niższego stopnia.

Sprawozdania, sporządzone przez objętych kontrolą trzech dysponentów III stopnia⁶¹, tj. sprawozdania budżetowe:

- 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);
- roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1);

⁶¹ Ministerstwo Środowiska (jako urząd obsługujący Ministra Środowiska), GIOŚ i KZGW (urząd obsługujący Prezesa KZGW).

a także:

- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2016 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),

były zgodne z ewidencją księgową.

Sprawozdania przekazują prawdziwy obraz dochodów i wydatków, a także należności i zobowiązań w 2016 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym (za wyjątkiem sprawozdania RB-BZ1) i formalno-rachunkowym.

W rocznym sprawozdaniu RB-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za 2016 r. w części 22 – Gospodarka wodna wartość miernika dla zadania 12.5 Ochrona wód i gospodarowanie zasobami wodnymi została ustalona w oparciu o dane dotyczące stanu jednolitych części wód z 2015 r.

Sprawozdania zostały sporządzone i przekazane ich odbiorcom w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów w sprawie: *sprawozdawczości budżetowej*⁶², *sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych*⁶³, a także *sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym*.

Ustalona w Ministerstwie Środowiska procedura opracowywania sprawozdań zapewniała ich właściwe sporządzenie.

⁶² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.).

⁶³ 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).

IV. Inne ustalenia kontroli

Wyniki kontroli przeprowadzonych w Ministerstwie Środowiska, jak i w jednostkach podległych wskazują na nieskuteczne funkcjonowanie mechanizmów kontroli zarządczej. Poza opisanymi wyżej nieprawidłowościami, NIK zwraca uwagę na niżej wymienione zagadnienia.

Sporządzone w KZGW w lutym 2016 r. roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach w roku 2015 zawierało nierzetelne dane. Zawyżono w nim liczbę przeprowadzonych postępowań oraz ich wartość w zakresie zamówień klasycznych i zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa, o wartości przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 *upzp* i mniejszej od kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 *upzp* oraz w zakresie zamówień z wolnej ręki. Zawyżona została także wartość zawartych umów (bez podatku od towarów i usług) o 709,5 tys. zł, tj. wskazano kwotę 3.534,4 tys. zł zamiast 2.824,9 tys. zł.

Po opracowaniu planu finansowego KZGW (dysponenta III stopnia) na podstawie ustawy budżetowej na rok 2016 nie sporządzono planu zamówień publicznych. Tym samym obowiązywał plan zamówień publicznych – *Wykaz zamówień planowanych do zrealizowania przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej w 2016 r.* opracowany na podstawie projektu budżetu.

Stosownie do art. 13 a ust. 1 *upzp*, Zamawiający, nie później niż 30 dni od dnia przyjęcia budżetu lub planu finansowego przez uprawniony organ, sporządzają plany postępowań o udzielenie zamówień, jakie przewidują przeprowadzić w danym roku finansowym oraz zamieszczają je na stronie internetowej.

W KZGW wyjaśniono, że odstępianie od opracowania planu zamówień publicznych spowodowane było planowanym przekształceniem KZGW w jednostkę wchodząca w skład państwowej osoby prawnej – Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

W ocenie NIK, oczekiwanie na wprowadzenie nowych regulacji nie może być usprawiedliwieniem dla zaniechania działań, określonych w obowiązujących przepisach prawa. Plan zamówień publicznych stanowi jeden z mechanizmów kontroli, który powinien pozwolić na zminimalizowanie ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w obszarze związanym z udzielaniem zamówień publicznych. Nierzetelne jego sporządzenie pozbawia kierownika jednostki istotnego instrumentu w prawidłowym zarządzaniu środkami publicznymi.

Dokumenty stanowiące procedury kontroli zarządczej w GIOŚ i KZGW nie były aktualizowane w ślad za zmianami organizacyjnymi tych jednostek. Dopiero w toku kontroli NIK, Główny Inspektor Ochrony Środowiska zmienił *Instrukcję sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów księgowych* oraz dokument dotyczący kontroli zarządczej, dostosowując je do nowej struktury organizacyjnej GIOŚ, zmienionej w lipcu 2015 r.⁶⁴ Oznacza to, że dokumenty te zostały uaktualnione po ponad roku od zmiany struktury organizacyjnej jednostki. Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej, określonymi w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁶⁵ m.in. procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, powinny być spójne.

NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. wniosła do Ministra Środowiska o wdrożenie mechanizmów kontroli zarządczej, zapewniających maksymalne wykorzystanie możliwych do uzyskania środków z rezerwy celowej (poz. 59) na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Ustalono, iż w ramach realizacji powyższego wniosku w styczniu 2017 r. została zatwierdzona przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska nowa procedura „*Finansowania*

⁶⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 czerwca 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie nadania statutu Głównemu Inspektoratowi Ochrony Środowiska (Dz. U. poz. 897).

⁶⁵ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

zadań ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej”. Tym samym dokonanie oceny mechanizmów kontroli wprowadzonych tym dokumentem będzie możliwe dopiero w toku kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r.

V. Informacje dodatkowe

Po zakończeniu kontroli do kierowników kontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne, w których wnioskowano do:

Ministra Środowiska o:

- 1) wyeliminowanie przypadków wykorzystania środków z rezerw celowych budżetu państwa niezgodnie z celem, na jaki zostały przyznane;
- 2) dokonywanie zmian w planach finansowych w granicach upoważnień;
- 3) wyeliminowanie przypadków udzielania zamówień publicznych niezgodnie z zasadami określonymi w ustawie – *Prawo zamówień publicznych*;
- 4) zlecenie wykonywania zadań na podstawie pisemnych umów cywilnoprawnych zawartych przed rozpoczęciem realizacji tych zadań;
- 5) rozliczanie efektów ekologicznych i rzeczowych w oparciu o obowiązującą treść umów zawartych z NFOŚiGW;
- 6) zapewnienie oznakowania przedsięwzięć dofinansowywanych ze środków NFOŚiGW, poprzez rezerwę celową poz. 59, stosownie do ustaleń określonych w umowach zawartych z Narodowym Funduszem;
- 7) rzetelną weryfikację rozliczeń finansowych dokonywanych w ramach realizowanych zadań;
- 8) wprowadzenie mechanizmów kontroli zapewniających bieżący monitoring realizacji zadań i wykorzystania limitu wydatków w celu właściwego zarządzania nadmiarem środków finansowych;
- 9) występowanie z wnioskami o uruchomienie środków z rezerw celowych w wysokości odpowiadającej faktycznym potrzebom;
- 10) ustalanie mierników posiadających cechy określone w nocie budżetowej, w tym umożliwiających pomiar efektów stosownie do poniesionych nakładów;
- 11) określanie na poziomie zadań celów uwzględniających zakres przedmiotowy tych zadań, a na poziomie podzadań i działań celów stanowiących uszczegółowienie celów określanych na wyższych poziomach układu zadaniowego;
- 12) zapewnienie organizacji pracy Ministerstwa (urzędu obsługującego Ministra Środowiska) w sposób umożliwiający maksymalne wykorzystanie środków Unii Europejskiej oraz wyeliminowanie zatrudniania osób na podstawie umów cywilnoprawnych w celu realizacji zadań statutowych przypisanych komórkom organizacyjnym Ministerstwa;
- 13) ujmowanie operacji gospodarczych w księgach rachunkowych zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o *rachunkowości* i Polityce rachunkowości oraz dokonywanie wydatków w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

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

p.o. Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej o:

- 1) usprawnienie procesu monitorowania realizacji zadań przez jednostki podległe i bieżącego identyfikowania zagrożeń wykorzystania ustalonego limitu wydatków;
- 2) ustalenie mierników realizowanych „zadań”, spełniających wymagania określone w przepisach obowiązującego prawa oraz umożliwiających ocenę efektywności działań prowadzonych przez wszystkie jednostki realizujące dane „zadanie”;

- 3) ustalanie planowanych wartości mierników według ustawy budżetowej zgodnie z przepisami obowiązującego prawa (bez uwzględniania rezerw celowych) oraz dokonywanie zmian ww. wartości w przypadku, gdy wprowadzone w roku budżetowym zmiany planowanych wydatków mają wpływ na wartość mierników;
- 4) zapewnienie właściwego nadzoru nad działalnością jednostek, w tym nadzoru nad przygotowaniem przez te jednostki planów działalności;
- 5) sporządzanie planów rzeczowo-finansowych wewnętrznych komórek organizacyjnych oraz planu zamówień publicznych po uchwaleniu ustawy budżetowej, a także o zatwierdzanie planu finansowego KZGW oraz dokonywanie stosownych jego aktualizacji;
- 6) rzetelne sporządzanie rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach, przekazywanego Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych;
- 7) uporządkowanie wewnętrznych uregulowań o charakterze organizacyjnym.

Ponadto NIK ponownie wniosowała o zaprzestanie zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi, a także o wdrożenie mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających zgodność podejmowanych działań z obowiązującymi przepisami w obszarze udzielania zamówień publicznych, a także minimalizujących skutki wystąpienia opóźnień w realizacji zadań.

Głównego Inspektora Ochrony Środowiska o:

- 1) wyeliminowanie praktyki zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi;
- 2) ustalanie mierników posiadających cechy określone przepisami prawa, w szczególności umożliwiających ciągłość pomiaru ich wartości w wieloletniej perspektywie oraz obiektywną ocenę efektywności lub skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym;
- 3) podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania nieprawidłowości w sporządzanych sprawozdaniach z planów działalności GIOŚ;
- 4) ustalenie mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających minimalizację ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w działalności jednostki, w szczególności w zakresie stosowania przez pracowników wewnętrznych procedur organizacyjnych i postanowień umów w części dotyczącej terminów na wykonanie czynności.

p.o. Prezesa KZGW przekazała informację o sposobie realizacji wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym.

W dniu 25 kwietnia 2017 r. Z-ca Głównego Inspektora Ochrony Środowiska wniósł trzy zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego. Uchwałą Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 2 czerwca 2017 r. zastrzeżenia zostały oddalone.

Natomiast w dniu 31 maja 2017 r. Minister Środowiska wniósł 11 zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego. Uchwałą Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 9 czerwca 2017 r. jedno zastrzeżenie zostało uwzględnione w całości, jedno w części, a pozostałe zastrzeżenia zostały oddalone.

Finansowe rezultaty kontroli

Na finansowe rezultaty kontroli złożyły się nieprawidłowości na kwotę ogółem 50.579,3 tys. zł, z tego:

- ✓ Kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa (A3) – 49.372.4 tys. zł:
 - 49.333,4 tys. zł – kwota stanowiąca wydatki na sfinansowanie przez Ministra Środowiska ze środków rezerwy celowej poz. 59 składek do organizacji międzynarodowych, w tym 4.787,2 tys. zł – kwota wydatkowana ze środków ww. rezerwy celowej na sfinansowanie w ramach części 22 składek do organizacji międzynarodowych za rok 2017, w sposób niezgodny

- z celem utworzenia rezerwy. Kwestia nieprawidłowej ścieżki finansowania niniejszych składek została rozstrzygnięta przez Kolegium NIK w toku kontroli „*Wykonywanie przez państwowe jednostki budżetowe zadań dofinansowanych z rezerwy celowej utworzonej w budżecie państwa na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska*”;
- 39,0 tys. zł – kwota wydatkowana w 2016 r. przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska na opracowanie koncepcji pt. „*Specjalistyczna koncepcja budowy Bazy danych BDO w zakresie merytorycznym wynikającym z przepisów o odpadach*”, która w ocenie NIK nie służyła realizacji założonego celu/zadania. Wydatkowanie środków przeznaczonych na zapłatę wykonawcy wynagrodzenia za sporządzenie wskazanego opracowania naruszało zasady wydatkowania środków publicznych, określone w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o *finansach publicznych*.
- ✓ Kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami (A5) – 257,2 tys. zł:
- 13,7 tys. zł – kwota wydatkowana przez Ministra Środowiska na zatrudnienie na podstawie umów cywilnoprawnych administratora i koordynatora projektu *Promocja parków narodowych jako marki*, mimo że zadania związane z realizacją projektu zapisane zostały w regulaminie wewnętrznym Departamentu Ochrony Przyrody, a w przypadku koordynacji również w kartach opisów stanowisk pracowników jednostki;
 - 243,5 tys. zł – kwota wydatkowana przez Ministra Środowiska w ramach limitu wydatków na 2016 r. ze środków budżetu państwa na sfinansowanie w części 41 składki z tytułu członkostwa w *Konwencji o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt* za rok 2017.
- ✓ Sprawozdawcze skutki nieprawidłowości (A6) – 709,5 tys. zł – kwota, o którą w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach w roku 2015 (sporządzonym w lutym 2016 r.) zawyżono wartość zawartych umów bez podatku od towarów i usług (w sprawozdaniu wskazano kwotę 3.534,4 tys. zł zamiast 2.824,9 tys. zł.).
- ✓ Potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości (A7) – 240,2 tys. zł – kwota zobowiązania zaciągniętego przez Ministerstwo Środowiska w związku z podpisaniem umów cywilnoprawnych na zatrudnienie koordynatora i administratora projektu *Promocja parków narodowych jako marki*, mimo że zadania związane z realizacją projektu zapisane zostały w regulaminie wewnętrznym Departamentu Ochrony Przyrody, a w przypadku koordynacji również w kartach opisów stanowisk pracowników jednostki.

Załączniki

Załącznik 1a. Dochody budżetu państwa w części 22 – Gospodarka wodna w 2016 r.

Lp.	Wyszczególnienie ¹⁾	2015		2016		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa ²⁾	Wykonanie	Wykonanie		
		tys. zł				%	
1	2	3	4	5	6	7	
	Ogółem część 22 – Gospodarka wodna, w tym:	38.967,8	35.127,0	203.281,6	521,7	578,7	
1.	Dział 710 Działalność usługowa	38.107,9	35.127,0	203.281,6	533,4	578,7	
1.1.	Rozdział 71016 Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, w tym:	104,5	7,0	34,4	32,9	491,4	
	§ 0589 Wpływy z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych - współfinansowanie projektów z udziałem środków UE	94,1	0,0	0	-	-	
	§ 0920 Wpływy z pozostałych odsetek	6,2	2,0	5,4	87,1	270,0	
	§ 0970 Wpływy z różnych dochodów	3,0	4,0	28,7	956,7	717,5	
1.2.	Rozdział 71018 Regionalne zarządy gospodarki wodnej, w tym:	37.626,4	34.690,0	121.099,0	321,8	349,1	
	§ 0570 Wpływy z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych	423,8	71,0	270,2	63,8	380,6	
	§ 0580 Wpływy z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	580,3	8,0	4.519,4	778,8	56.492,5	
	§ 0690 Wpływy z różnych opłat	3,9	2,0	37,6	964,1	1.880,0	
	§ 0750 Wpływy z najmu i dzierżawy składników majątku Skarbu Państwa	8.405,3	8.452,0	6.996,7	83,2	82,8	
	§ 0780 Wpływy ze zbycia praw majątkowych	5.761,0	10.447,0	2.740,5	47,6	26,2	
	§ 0840 Wpływy ze sprzedaży wyrobów	7.533,3	11.204,0	7.673,6	101,9	68,5	
	§ 0870 Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych	1.614,6	517,0	948,4	58,7	183,4	
	§ 0920 Wpływy z pozostałych odsetek	204,3	68,0	175,5	85,9	258,1	
	§ 0970 Wpływy z różnych dochodów	12.926,4	3.921,0	97.737,1	756,1	2.492,7	
1.3.	Rozdział 71019 Państwowa służba hydrologiczno-meteorologiczna	371,0	430,0	303,5	81,8	70,6	
	§ 0690 Wpływy z różnych opłat	364,6	430,0	299,6	82,2	69,7	
	§ 0920 Wpływy z pozostałych odsetek	6,4	0,0	3,9	60,9	-	
1.4.	Rozdział 71078 Usuwanie skutków klęsk żywiołowych	6,0	0,0	81.844,7	1.364.078,3	-	
	§ 0920 Wpływy z pozostałych odsetek	6,0	0,0	6,1	101,7	-	
	§ 0973 Wpływy z różnych dochodów – finansowanie z pożyczek i kredytów zagranicznych oraz darowizn i grantów przyznanych Polsce przez poszczególne kraje lub instytucje	0,0	0,0	81.838,0	-	-	
2.	Dział 750 Administracja publiczna	859,9	0,0	0,0	-	-	
2.1.	Rozdział 75080 Działalność badawczo-rozwojowa	859,9	0,0	0,0	-	-	
	§ 0970 Wpływy z różnych dochodów	859,9	0,0	0,0	-	-	

¹⁾ Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

²⁾ Znowelizowana ustawa budżetowa na rok 2016.

Załącznik 1b. Dochody budżetu państwa w części 41 – Środowisko w 2016 r.

Lp.	Wyszczególnienie ¹	2015	2016		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa ²	Wykonanie		
		tys. zł				
1	2	3	4	5	6	7
	Ogółem część 41 Środowisko, w tym:	2.026.673,5	2.072.843,0	1.197.452,6	59,1	57,8
1.	Dział 020 Leśnictwo	821.870,7	149.711,0	143.718,2	17,5	96,0
1.1	Rozdział 02095 Pozostała działalność, w tym:	821.870,7	149.711,0	143.717,9	17,5	96,0
	§0870 Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych	21.747,8	10.511,0	9.107,3	41,9	86,6
	§0970 Wpływy z różnych dochodów	800.000,0	139.200,0	134.441,5	16,8	96,6
2.	Dział 710 – Działalność usługowa	170.643,1	184.006,0	129.872,9	76,1	70,6
2.1	Rozdział 71095 Pozostała działalność	170.643,1	184.006,0	129.872,9	76,1	70,6
	§0590 Wpływy z opłat za koncesje i licencje	137.109,0	116.031,0	107.450,7	78,4	92,6
	§0690 Wpływy z różnych opłat	100,9	48,0	88,5	87,7	184,4
	§0750 Wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa	33.177,3	67.800,0	22.264,2	67,1	32,8
	§0920 Wpływy z pozostałych odsetek	227,8	100,0	40,8	17,9	40,8
	§0970 Wpływy z różnych dochodów	28,1	27,0	28,7	102,1	106,3
3.	Dział 750 Administracja publiczna	8.091,8	482,0	744,2	9,2	154,4
3.1	Rozdział 75001 Urzędy centralnych i naczelnych organów administracji rządowej, w tym:	8.091,8	482,0	744,2	9,2	154,4
	§0580 Wpływy z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	47,6	0,0	45,7	96,0	-
	§0589 Wpływy z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	1,4	0,0	14,8	1057,1	-
	§0690 Wpływy z różnych opłat	7,8	0,0	10,7	137,2	-
	§0750 Wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa	330,7	378,0	333,9	101,0	88,3
	§0970 Wpływy z różnych dochodów	5.693,8	100,0	337,4	5,9	337,4
	§8020 Wpływy z tytułu zagranicznych poręczeń i gwarancji	2 000,0	0,0	0,0	-	-
4.	Dział 801 Oświata i wychowanie	250,3	86,0	109,9	43,9	127,8
4.1	Rozdział 80130 Szkoły zawodowe, w tym:	170,8	86,0	109,8	64,3	127,7
	§0750 Wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa	80,7	82,0	80,1	99,3	97,7
	§0870 Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych	34,5	2,9	2,9	8,4	100,0
	§0970 Wpływy z różnych dochodów	54,5	1,0	23,3	42,8	2330,0
4.2	Rozdział 80148 Stołówki szkolne i przedszkolne	0,1	0,0	0,1	-	-
4.3	Rozdział 80195 Pozostała działalność	79,4	0,0	0,0	-	-
	§0580 Wpływy z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	79,4	0,0	0,0	-	-
5.	Dział 854 Edukacyjna opieka wychowawcza	35,3	46,0	36,2	102,5	78,7
5.1	Rozdział 85410 Internaty i bursy szkolne, w tym	35,3	46,0	36,2	102,5	78,7
	§0750 Wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa	22,7	23,0	21,8	96,0	94,8
	§0830 wpływy z usług	11,6	23,0	13,4	115,5	58,3
6.	Dział 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	1.025.668,9	1.738.512,0	922.898,6	90,0	53,1
6.1	Rozdział 90002 Gospodarka odpadami	3,6	0,0	0,0	-	-
6.2	Rozdział 90011 Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w tym:	471.161,1	463.024,0	328.243,1	69,7	70,9

Lp.	Wyszczególnienie ¹	2015	2016		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa ²	Wykonanie		
		tys. zł				
1	2	3	4	5	6	7
	§0906 Wpływy z odsetek od dotacji oraz płatności wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem – współfinansowanie z innych środków bezzwrotnych	3,2	0,0	197,7	6178,1	-
	§0909 Wpływy z odsetek od dotacji oraz płatności wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem współfinansowanie	911,2	0,0	3 172,4	348,2	-
	§0926 Wpływy z pozostałych odsetek – współfinansowanie z innych środków bezzwrotnych	27,4	0,0	3,7	13,5	-
	§0929 Wpływy z pozostałych odsetek współfinansowanie	2.869,8	0,0	102,6	3,6	-
	§6660 Wpływy ze zwrotów dotacji oraz płatności, w tym wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem	0,0	0,0	147,7	-	-
	§6668 Wpływy ze zwrotów dotacji oraz płatności, w tym wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem – współfinansowanie z innych środków bezzwrotnych	237,7	0,0	556,3	234,0	-
	§8510 Wpływy z różnych rozliczeń	467.025,6	463.024,0	324.056,8	69,4	70,0
6.3	Rozdział 90014 Inspekcja Ochrony Środowiska	5.904,3	5.210,0	6.082,0	103,0	116,7
	§0580 Wpływy z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	88,0	0,0	49,0	55,7	-
	§0690 §0690 Wpływy z różnych opłat	5.795,0	5.200,0	6.018,0	103,8	115,7%
	§0970 Wpływy z różnych dochodów	21,3	10,0	15,0	70,4	150,0%
6.4	Rozdział 90022 – Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, w tym:	457,8	15,0	-151,7	-33,1	-1011,3
	§0920 Wpływy z pozostałych odsetek	0,5	0,0	35,8	7160,0	-
	§0970 Wpływy z różnych dochodów	19,1	10,0	-193,4	-1012,6	-1934,0
6.5	Rozdział 90023 Regionalne dyrekcje ochrony środowiska, w tym:	212,8	516,0	987,5	464,1	191,4
	§0580 Wpływy z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	41,3	0,0	80,4	194,7	-
	§0690 Wpływy z różnych opłat	13,9	15,0	9,0	64,7	60,0
	§0750 Wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa	77,5	488,0	622,1	802,7	127,5
	§0870 Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych	17,8	0,0	9,6	53,9	-
	§0920 Wpływy z pozostałych odsetek	5,9	0,0	30,9	523,7	-
	§0970 Wpływy z różnych dochodów	38,5	13,0	226,3	587,8	1740,8
6.6.	Rozdział 90095 Pozostała działalność, w tym:	547.929,3	1.269.747,0	587.737,7	107,3	46,3
	§0520 Wpływy z handlu uprawnieniami do emisji	547.928,1	1.269.746,0	587.737,7	107,3	46,3
7.	Dział 925 Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	113,3	0,0	72,6	64,1	-

¹⁾ Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

²⁾ Znowelizowana ustawa budżetowa na rok 2016.

Załącznik 2a. Wydatki budżetu państwa w części 22 – Gospodarka wodna w 2016 r.

Lp.	Wyszczególnienie ¹⁾	2015	2016			6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa ²⁾	Budżet po zmianach	Wykonanie			
		tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem część 22, w tym:	939.100,2	420.723,0	772.218,8	756.679,6	80,6	179,9	98,0
1.	Dział 710 Działalność usługowa	897.259,2	383.414,0	717.070,8	703.091,6	78,4	183,4	98,1
1.1.	Rozdział 71016 Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, w tym:	84.718,4	55.063,0	29.365,0	28.641,9	33,8	52,0	97,5
	§ 2830 Dotacja celowa na finansowanie zadań zleconych pozostałym jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych	2.730,0	2.730,0	2.560,0	2.560,0	93,8	93,8	100,0
	§ 4010 Wynagrodzenia osobowe pracowników	453,9	438,0	185,3	185,3	40,8	42,3	100,0
	§ 4020 Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej	5.177,2	5.215,0	5.460,0	5.460,0	105,5	104,7	100,0
	§ 4028 Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej finansowane ze środków UE	177,2	1.099,0	1.099,0	748,0	422,1	68,1	68,1
	§ 4029 Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej współfinansowane ze środków UE	181,6	201,0	287,3	277,5	152,8	138,1	96,6
	§ 4040 Dodatkowe wynagrodzenie roczne	409,3	509,0	479,9	479,9	117,2	94,3	100,0
	§ 4048 Dodatkowe wynagrodzenie roczne - finansowane ze środków UE	-	89,0	89,0	9,0	-	10,1	10,1
	§ 4049 Dodatkowe wynagrodzenie roczne - współfinansowane ze środków UE	6,1	16,0	1,6	1,6	26,2	10,0	100,0
	§ 4110 Składki na ubezpieczenie społeczne	1.004,2	1.000,0	996,0	992,7	98,9	99,3	99,7
	§ 4000 Grupa wydatków bieżących jednostki	-	18.092,0	14.172,8	-	-	-	-
	§ 4300 Zakup usług pozostałych	13.564,4	-	-	11.116,3	82,0	-	-
	§ 4309 Zakup usług pozostałych- współfinansowane ze środków UE	8.691,0	-	-	1.555,6	17,9	-	-
	§ 4400 Opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe	1.219,1	-	-	1.636,6	134,2	-	-
	§ 6069 Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych współfinansowane ze środków UE	1.955,7	22.303,0	147,6	147,6	7,5	0,7	100,0
1.2.	Rozdział 71018 Regionalne dyrekcje gospodarki wodnej, w tym:	427.531,1	312.264,0	408.762,1	403.074,7	94,3	129,1	98,6
	§ 3020 Wynagrodzenia osobowe niezaliczane do wynagrodzeń	2.364,8	2.026,0	1.958,1	1.939,2	82,0	95,7	99,0
	§ 4010 Wynagrodzenia osobowe pracowników	64.808,4	68.311,0	69.204,5	69.204,3	106,8	101,3	100,0
	§ 4019 Wynagrodzenia osobowe pracowników współfinansowane ze środków UE	58,2	30,0	35,3	35,3	60,7	117,7	100,0
	§ 4020 Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej	48.545,2	52.748,0	50.604,9	50.604,6	104,2	95,9	100,0
	§ 4029 Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej- współfinansowane ze środków UE	298,8	321,0	673,3	667,9	223,5	208,1	99,2
	§ 4040 Dodatkowe wynagrodzenie roczne	8.610,4	9.895,0	8.554,0	8.553,9	99,3	86,4	100,0
	§ 4110 Składki na ubezpieczenia społeczne	20.260,3	21.309,0	21.469,0	21.444,6	105,8	100,6	99,9
	§ 4120 Składki na Fundusz Pracy	2.145,9	3.191,0	2.271,7	2.259,6	105,3	70,8	99,5
	§ 4140 Wpłaty na PFRON	2.222,6	-	2.218,6	2.212,9	99,6	-	99,7
	§ 4170 Wynagrodzenia bezosobowe	925,9	1.058,0	1.134,9	1.130,5	122,1	106,9	99,6
	§ 4270 Zakup usług remontowych	39.360,9	10.436,0	32.465,4	32.092,3	81,5	307,5	98,9
	§ 4000 Grupa wydatków bieżących jednostki	-	51.382,0	80.556,0	-	-	-	-
	§ 4210 Zakup materiałów i wyposażenia	14.379,8	-	-	16.106,1	112,0	-	-
	§ 4260 Zakup energii	11.082,1	-	-	11.218,4	101,2	-	-

Lp.	Wyszczególnienie ¹⁾	2015	2016			6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa ²⁾	Budżet po zmianach	Wykonanie			
		tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	§ 4300 Zakup usług pozostałych	46.986,1	-	-	45.153,1	96,1	-	-
	§ 4360 Opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych	1.614,2	-	-	1.606,0	99,5	-	-
	§ 4390 Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii	1.176,4	-	-	1.127,8	95,9	-	-
	§ 4400 Opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe	1.106,2	-	-	1.475,7	133,4	-	-
	§ 4430 Różne opłaty i składki	1.150,5	1.654,0	1.362,2	1.356,6	117,9	82,0	99,6
	§ 4440 Odpisy na ZFŚS	3.344,6	3.405,0	3.341,4	3.341,3	99,9	98,1	100,0
	§ 4480 Podatek od nieruchomości	2.073,1	2.381,0	2.441,5	2.437,9	117,6	102,4	99,9
	§ 4510 Opłaty na rzecz budżetu państwa	584,3	1.589,0	612,5	610,3	104,4	38,4	99,7
	§ 4520 Opłaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego	1.389,2	1.298,0	1.465,4	1.462,1	105,2	112,6	99,8
	§ 4580 Pozostałe odsetki	10,0	1.054,0	1.076,9	1.076,9	10769,0	102,2	100,0
	§ 4600 Kary, odszkodowania i grzywny wypłacane na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	90,4	4.213,0	4.204,8	4.204,8	4651,3	99,8	100,0
	§ 6050 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	63.389,1	200,0	23.887,7	23.884,5	37,7	11942	100,0
	§ 6058 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych -finansowane ze środków UE	-	1.485,0	1.485,0	-	-	-	-
	§ 6059 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych - współfinansowane ze środków UE	79.744,8	68.347,0	92.326,3	92.231,0	115,7	134,9	99,9
	§ 6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	5.291,1	1.369,0	2.302,9	2.298,6	43,4	167,9	99,8
1.3.	Rozdział 71019 Państwowa służba hydrologiczno-meteorologiczna	15.867,0	15.867,0	15.867,0	15.867,0	100,0	100,0	100,0
	§ 2830 Dotacja celowa na finansowanie zadań zleconych pozostałym jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych	15.867,0	15.867,0	15.867,0	15.867,0	100,0	100,0	100,0
1.4.	Rozdział 71078 Usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym:	368.913,1	0,0	262.856,7	255.290,0	69,2	-	97,1
	§ 2830 Dotacja celowa na finansowanie zadań zleconych pozostałym jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych	6.700,0	-	5.800,0	5.800,0	86,6	-	100,0
	§ 4173-Wynagrodzenia bezosobowe-finansowane z pożyczek i kredytów zagranicznych oraz darowizn lub grantów przyznanych Polsce przez poszczególne kraje lub instytucje	1.932,0	-	3.200,0	2.610,6	135,1	-	81,6
	§ 4270 Zakup usług remontowych	20.178,8	-	15.608,8	15.357,6	76,1	-	98,4
	§ 4000 Grupa wydatków bieżących jednostki	-	-	31.609,0	-	-	-	-
	§ 4300 Zakup usług pozostałych	46.076,6	-	-	28.674,0	62,2	-	-
	§ 4303 Zakup usług pozostałych-finansowanie z pożyczek i kredytów zagranicznych oraz darowizn lub grantów przyznanych Polsce przez poszczególne kraje lub instytucje	1.088,0	-	-	466,0	42,8	-	-
	§ 4390 Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii	1.292,4	-	-	796,6	61,6	-	-
	§ 6050 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	71.157,7	-	8.300,1	8.097,1	11,4	-	97,6
	§ 6053 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych- finansowane z kredytów i pożyczek zagranicznych	212.378,5	-	174.815,8	171.520,0	80,8	-	98,1

Lp.	Wyszczególnienie ¹⁾	2015	2016		6:3	6:4	6:5	
		Wykonanie	Ustawa ²⁾	Budżet po zmianach				Wykonanie
		tys. zł						%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	§ 6054 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych - współfinansowane z pożyczek i kredytów zagranicznych oraz darowizn lub grantów przyznanych Polsce przez poszczególne kraje lub instytucje	6.320,4	-	21.767,4	20.451,8	323,6	-	94,0
1.5.	Rozdział 71095 Pozostała działalność, w tym:	229,6	220,0	220,0	217,9	94,9	99,0	99,0
	§ 4010 Wynagrodzenia osobowe pracowników	192,5	170,0	179,7	178,2	92,6	104,8	99,2
	§ 4040 Dodatkowe wynagrodzenie roczne	4,1	14,0	4,3	4,3	104,9	30,7	100,0
2.	Dział 750 Administracja publiczna	40.001,9	32.851,0	50.690,0	50.688,5	126,7	154,3	100,0
2.1.	Rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, w tym:	2.729,5	2.663,0	3.204,8	3.203,4	117,4	120,3	100,0
	§ 4010 Wynagrodzenia osobowe pracowników	325,2	277,0	290,2	290,2	89,2	104,8	100,0
	§ 4020 Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej	1.238,4	1.279,0	1.290,5	1.290,5	104,2	100,9	100,0
	§ 4040 Dodatkowe wynagrodzenie roczne	77,5	119,0	90,7	90,7	117,0	76,2	100,0
	§ 4540 Składki do organizacji międzynarodowych	596,2	557,0	1.114,0	1.114,0	186,9	200,0	100,0
2.2.	Rozdział 75080 Działalność badawczo-rozwojowa	37.272,4	30.188,0	47.485,2	47.485,2	127,4	157,3	100,0
	§ 4540 Składki do organizacji międzynarodowych	37.272,4	30.188,0	47.485,2	47.485,2	127,4	157,3	100,0
3.	Dział 752 Obrona narodowa	1.839,1	4.458,0	4.458,0	2.899,5	157,7	65,0	65,0
3.1.	Rozdział 75212 Pozostałe wydatki obronne, w tym:	1.839,1	4.458,0	4.458,0	2.899,5	157,7	65,0	65,0
	§ 4270 Zakup usług remontowych	1.355,6	969,0	1.044,0	460,9	34,0	47,6	44,1
	§ 6050 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	-	2.500,0	2.500,0	1.713,9	-	68,6	68,6

¹⁾ Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa.

²⁾ Znowelizowana ustawa budżetowa na rok 2016.

Załącznik 2b. Wydatki budżetu państwa w części 41 – Środowisko w 2016 r.

Lp.	Wyszczególnienie ¹⁾	2015	2016			6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa ²⁾	Budżet po zmianach	Wykonanie			
		tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem część 41, w tym:	585.898,0	390.770,0	656.536,3	641.329,1	109,5	164,1	97,7
1.	Dział 020 Leśnictwo	9.165,1	11.281,0	12.729,9	10.493,2	114,5	93,0	82,4
1.1.	Rozdział 02003 Biuro Nasiennictwa Leśnego, w tym:	1.373,9	1.429,0	1.429,0	1.429,0	104,0	100,0	100,0
	§ 4010 Wynagrodzenia osobowe pracowników	170,0	179,0	179,0	179,0	105,3	100,0	100,0
	§ 4020 Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej	481,4	503,0	512,0	512,0	106,4	101,8	100,0
	§ 4110 Składki na ubezpieczenie społeczne	119,3	120,0	125,2	125,2	104,9	104,3	100,0
	§ 4000 Grupa wydatków bieżących jednostki	-	422,0	420,6	-	-	-	-
	§ 4300 Zakup usług pozostałych	120,0	-	-	111,7	93,1	-	-
	§ 4400 Oplaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe	192,4	-	-	192,4	100,0	-	-
1.2.	Rozdział 02080 Działalność badawczo-rozwojowa, w tym:	400,0	-	1.203,9	1.203,9	301,0	-	100,0
	§ 4000 Grupa wydatków bieżących jednostki	-	-	1.203,9	-	-	-	-
	§ 4300 Zakup usług pozostałych	400,0	-	-	1.203,9	301,0	-	-
1.3.	Rozdział 02095 Pozostała działalność, w tym:	7.391,2	9.852,0	10.097,0	7.860,3	106,3	79,8	77,8
	§ 2008 Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (...) - finansowane ze środków UE	4.669,7	7.594,0	7.156,8	5.478,7	117,3	72,1	76,6
	§ 2009 Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (...) - współfinansowane ze środków UE	-	987,0	1.008,2	712,4	-	72,2	70,7
	§ 2830 Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji pozostałym jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych	2.453,5	1.200,0	1.399,9	1.395,0	56,9	116,3	99,6
2.	Dział 710 Działalność usługowa	567,6	584,0	584,0	535,7	94,4	91,7	91,7
2.1.	Rozdział 71095 Pozostała działalność, w tym:	567,6	584,0	584,0	535,7	94,4	91,7	91,7
	§ 4170 Wynagrodzenia bezosobowe	357,6	425,0	368,5	326,5	91,3	76,8	88,6
	§ 4000 Grupa wydatków bieżących jednostki	-	149,0	210,5	-	-	-	-
	§ 4210 Zakup materiałów i wyposażenia	84,0	-	-	77,2	91,9	-	-
	§ 4300 Zakup usług pozostałych	98,0	-	-	103,3	105,4	-	-
3.	Dział 750 Administracja publiczna	113.306,4	73.301,0	109.584,6	106.036,9	93,6	144,7	96,8
3.1.	Rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, w tym:	86.982,3	71.963,0	83.246,8	79.704,6	91,6	110,8	95,7
	§ 4010 Wynagrodzenia osobowe pracowników	2.384,4	1.957,0	2.930,1	2.929,7	122,9	149,7	100,0
	§ 4020 Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej	28.988,5	30.978,0	30.221,8	30.221,5	104,3	97,6	100,0
	§ 4025 Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej - finansowane z innych środków bezzwrotnych	519,0	705,0	716,5	706,1	136,1	100,2	98,5
	§ 4028 Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej - finansowane ze środków UE	4.445,7	4.562,0	4.644,8	4.524,2	101,8	99,2	97,4

Lp.	Wyszczególnienie ¹⁾	2015		2016		6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa ²⁾	Budżet po zmianach	Wykonanie			
		tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	§ 4029 Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej -współfinansowane ze środków UE	784,5	879,0	820,1	798,4	101,8	90,8	97,4
	§ 4040 Dodatkowe wynagrodzenie roczne	2.023,4	2.584,0	2.133,0	2.133,0	105,4	82,5	100,0
	§ 4110 Składki na ubezpieczenie społeczne	5.322,2	6.015,0	5.636,2	5.631,8	105,8	93,6	99,9
	§ 4000 Grupa wydatków bieżących jednostki	-	7.345,0	11.848,5	-	-	-	-
	§ 4008 Grupa wydatków bieżących jednostki finansowane ze środków UE	-	972,0	1.095,2	-	-	-	-
	§ 4210 Zakup materiałów i wyposażenia	1.349,5	-	-	1.754,5	130,0	-	-
	§ 4260 Zakup energii	1.114,6	-	-	751,1	67,4	-	-
	§ 4300 Zakup usług pozostałych	7.335,8	-	-	6.848,8	93,4	-	-
	§ 4270 Zakup usług remontowych	1.030,2	596,0	674,6	674,4	65,5	113,2	100,0
	§ 4420 Podróże służbowe zagraniczne	2.855,4	1.400,0	2.794,0	2.335,8	81,8	166,8	83,6
	§ 4540 Składki do organizacji międzynarodowych	11.446,4	3.874,0	10.865,9	10.864,1	94,9	280,4	100,0
	§ 6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	1.489,8	2.130,0	2.006,0	2.003,8	134,5	94,1	99,9
3.2.	Rozdział 75080 Działalność badawczo-rozwojowa, w tym:	26.292,1	1.171,0	26.337,9	26.332,3	100,2	2248,7	100,0
	§ 4540 Składki do organizacji międzynarodowych	25.393,0	311,0	25.403,0	25.399,7	100,0	8167,1	100,0
3.3.	Rozdział 75095 Pozostała działalność	32,0	167,0	-	-	-	-	-
4.	Dział 752 Obrona narodowa	570,8	536,0	536,0	518,7	90,9	96,8	96,8
4.1.	Rozdział 75212 Pozostałe wydatki obronne, w tym:	570,8	536,0	536,0	518,7	90,9	96,8	96,8
	§ 4000 Grupa wydatków bieżących jednostki	-	-	489,6	-	-	-	-
	§ 4300 Zakup usług pozostałych	560,2	511,0	-	486,2	86,8	95,1	-
5.	Dział 801 Oświata i wychowanie	51.697,6	32.949,0	38.328,8	35.283,2	68,2	107,1	92,1
5.1.	Rozdział 80130 Szkoły zawodowe, w tym:	36.569,8	28.840,0	29.694,1	29.662,6	81,1	102,9	99,9
	§ 4010 Wynagrodzenia osobowe pracowników	16.860,5	17.421,0	17.549,9	17.527,5	104,0	100,6	99,9
	§ 4040 Dodatkowe wynagrodzenie roczne	1.304,4	1.457,0	1.342,2	1.342,1	102,9	92,1	100,0
	§ 4110 Składki na ubezpieczenie społeczne	3.105,5	3.163,0	3.224,3	3.220,3	103,7	101,8	99,9
	§ 4000 Grupa wydatków bieżących jednostki	-	3.013,0	2.902,2	-	-	-	-
	§ 4210 Zakup materiałów i wyposażenia	1.181,1	-	-	930,7	78,8	-	-
	§ 4260 Zakup energii	1.408,5	-	-	1.033,6	73,4	-	-
	§ 4300 Zakup usług pozostałych	680,5	-	-	822,0	120,8	-	-
	§ 4270 Zakup usług remontowych	1.103,3	611,0	857,9	857,5	77,7	140,3	100,0
	§ 4440 Odpisy na ZFŚS	1.139,6	1.121,0	1.155,7	1.155,7	101,4	103,1	100,0
5.2.	Rozdział 80146 Doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli	100,1	130,0	114,9	102,5	102,4	78,8	89,2
5.3.	Rozdział 80148 Stołówki szkolne i przedszkolne, w tym:	3.451,5	3.628,0	3.666,2	3.665,7	106,2	101,0	100,0
	§ 4010 Wynagrodzenia osobowe pracowników	2.243,4	2.391,0	2.357,4	2.357,3	105,1	98,6	100,0
	§ 4110 Składki na ubezpieczenie społeczne	400,6	414,0	410,4	410,4	102,4	99,1	100,0
	§ 4000 Grupa wydatków bieżących jednostki	-	275,0	325,8	-	-	-	-
	§ 4210 Zakup materiałów i wyposażenia	134,8	-	-	135,0	100,1	-	-
	§ 4260 Zakup energii	161,0	-	-	152,6	94,8	-	-
	§ 4300 Zakup usług pozostałych	49,8	-	-	35,8	71,9	-	-

Lp.	Wyszczególnienie ¹⁾	2015	2016		6:3	6:4	6:5	
		Wykonanie	Ustawa ²⁾	Budżet po zmianach				Wykonanie
		tys. zł						%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
5.4.	Rozdział 80195 Pozostała działalność, w tym:	11.576,1	351,0	4.853,5	1.852,4	16,0	527,7	38,2
	§ 4000 Grupa wydatków bieżących jednostki	-	239,0	4.244,9	-	-	-	-
	§ 4300 Zakup usług pozostałych	11.238,5	-	-	1.256,1	11,2	-	-
	§ 4190 Nagrody konkursowe	-	-	423,9	403,8	-	-	95,3
6.	Dział 854 Edukacyjna opieka wychowawcza	14.784,1	15.286,0	15.428,5	15.409,0	104,2	100,8	99,9
6.1.	Rozdział 85410 Internaty i bursy szkolne, w tym:	14.744,3	15.226,0	15.380,7	15.369,6	104,2	100,9	99,9
	§ 4010 Wynagrodzenia osobowe pracowników	7.939,5	8.260,0	8.182,2	8.174,4	103,0	99,0	99,9
	§ 4040 Dodatkowe wynagrodzenie roczne	606,1	685,0	622,3	622,3	102,7	90,8	100,0
	§ 4110 Składki na ubezpieczenie społeczne	1.455,9	1.485,0	1.506,3	1.505,1	103,4	101,4	99,9
	§ 4000 Grupa wydatków bieżących jednostki	-	2.720,0	2.656,1	-	-	-	-
	§ 4210 Zakup materiałów i wyposażenia	836,0	-	-	764,5	91,4	-	-
	§ 4260 Zakup energii	1.488,9	-	-	1.235,0	82,9	-	-
	§ 4300 Zakup usług pozostałych	560,5	-	-	615,1	109,7	-	-
	§ 4270 Zakup usług remontowych	646,4	480,0	732,1	731,9	113,2	152,5	100,0
6.2.	Rozdział 85446 Doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli, w tym:	39,8	60,0	47,8	39,3	98,7	65,5	82,2
	§ 4700 Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej	23,4	49,0	33,4	28,7	122,6	58,6	85,9
7.	Dział 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	312.877,9	163.868,0	391.806,0	385.876,4	123,3	235,5	98,5
7.1.	Rozdział 90002 Gospodarka odpadami	540,9	-	386,1	386,1	71,4	-	100,0
7.2.	Rozdział 90005 Ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu, w tym:	1.061,0	-	940,2	940,2	88,6	-	100,0
	§ 4000 Grupa wydatków bieżących jednostki	-	-	940,2	-	-	-	-
	§ 4300 Zakup usług pozostałych	1.061,0	-	-	768,0	72,4	-	-
	§ 4390 Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii	-	-	-	172,2	-	-	-
7.3.	Rozdział 90008 Ochrona różnorodności biologicznej i krajobrazu	26,6	80,0	30,0	27,8	104,5	34,8	92,7
7.4.	Rozdział 90011 Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w tym:	114.327,7	34.312,0	73.467,3	70.015,8	61,2	204,1	95,3
	§ 2005 Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (...) - finansowane z innych środków bezzwrotnych	1.616,5	1.611,0	3.255,8	3.075,0	190,2	190,9	94,4
	§ 2008 Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (...) - finansowane ze środków UE	29.643,3	23.721,0	24.564,5	23.331,6	78,7	98,4	95,0
	§ 2800 Dotacja celowa z budżetu dla pozostałych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych	-	7.160,0	6.110,8	5.848,1	-	81,7	95,7
	§ 6200 Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (...)	83.040,9	-	34.683,6	34.683,6	41,8	-	100,0
7.5.	Rozdział 90014 Inspekcja Ochrony Środowiska, w tym:	53.873,3	19.457,0	172.067,2	171.056,3	317,5	879,2	99,4
	§ 4020 Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej	8.565,6	8.880,0	9.027,1	9.027,0	105,4	101,7	100,0

Lp.	Wyszczególnienie ¹⁾	2015	2016		6:3	6:4	6:5	
		Wykonanie	Ustawa ²⁾	Budżet po zmianach				Wykonanie
		tys. zł						%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	§ 4110 Składki na ubezpieczenie społeczne	1.624,7	1.800,0	1.806,5	1.663,8	102,4	92,4	92,1
	§ 4000 Grupa wydatków bieżących jednostki	-	3.019,0	33.834,3	-	-	-	-
	§ 4300 Zakup usług pozostałych	25.343,9	-	-	32.090,2	126,6	-	-
	§ 4580 Pozostałe odsetki	-	-	43.940,1	43.940,1	-	-	100,0
	§ 4600 Kary, odszkodowania i grzywny wypłacane na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	-	-	77.302,2	77.302,2	-	-	100,0
	§ 6069 Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych współfinansowane ze środków UE	11.201,4	1.459,0	1.470,6	1.470,5	13,1	100,8	100,0
7.6.	Rozdział 90022 Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, w tym m.in.:	26.195,8	18.424,0	20.043,5	19.709,3	75,2	107,0	98,3
	§ 4020 Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej	8.821,2	9.499,0	9.265,2	9.264,2	105,0	97,5	100,0
	§ 4028 Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej finansowane ze środków UE	973,3	1.181,0	1.068,3	1.052,1	108,1	89,1	98,5
	§ 4110 Składki na ubezpieczenie społeczne	1.661,2	1.727,0	1.771,2	1.753,0	105,5	101,5	99,0
	§ 4000 Grupa wydatków bieżących jednostki	-	2.562,0	2.950,2	-	-	-	-
	§ 4300 Zakup usług pozostałych	6.415,3	-	-	1.664,4	25,9	-	-
7.7.	Rozdział 90023 Regionalne dyrekcje ochrony środowiska, w tym m.in.:	116.852,5	91.195,0	124.871,7	123.740,9	105,9	135,7	99,1
	§ 4010 Wynagrodzenia osobowe pracowników	4.312,7	4.403,0	4.383,9	4.383,4	101,6	99,6	100,0
	§ 4020 Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej	45.844,0	48.185,0	48.412,7	48.408,8	105,6	100,5	100,0
	§ 4028 Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej finansowane ze środków UE	3.648,3	4.272,0	3.935,4	3.931,1	107,8	92,0	99,9
	§ 4040 Dodatkowe wynagrodzenie roczne	3.428,4	4.244,0	3.475,5	3.475,4	101,4	81,9	100,0
	§ 4110 Składki na ubezpieczenie społeczne	8.815,5	9.192,0	9.294,3	9.281,3	105,3	101,0	99,9
	§ 4170 Wynagrodzenia bezosobowe	1.275,5	1.184,0	1.172,5	1.137,8	89,2	96,1	97,0
	§ 4000 Grupa wydatków bieżących jednostki	-	11.063,0	17.986,0	-	-	-	-
	§ 4210 Zakup materiałów i wyposażenia	2.691,0	-	-	3.012,9	112,0	-	-
	§ 4300 Zakup usług pozostałych	9.126,5	-	-	9.657,4	105,8	-	-
	§ 4302 Zakup usług pozostałych - współfinansowanie programów realizowanych ze środków bezwrotnych pochodzących z UE	3.139,5	-	-	2.338,5	74,5	-	-
	§ 4390 Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii	1.088,5	-	-	979,6	90,0	-	-
	§ 4400 Opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe	2.359,4	-	-	2.495,8	105,8	-	-
	§ 4270 Zakup usług remontowych	1.234,7	935,0	807,6	805,7	65,3	86,2	99,8
	§ 4590 Kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób fizycznych	18.739,3	834,0	20.135,7	20.135,0	107,4	2414,3	100,0
	§ 4600 Kary, odszkodowania i grzywny wypłacane na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	1.795,9	57,0	2.473,8	2.473,8	137,7	4340,0	100,0
8.	Dział 925 Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	82.928,5	92.965,0	87.538,5	87.176,0	105,1	93,8	99,6

Lp.	Wyszczególnienie ¹⁾	2015	2016		6:3	6:4	6:5	
		Wykonanie	Ustawa ²⁾	Budżet po zmianach				Wykonanie
		tys. zł						%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
8.1.	Rozdział 92501 Parki narodowe, w tym:	82.904,3	92.938,0	87.518,9	87.161,8	105,1	93,8	99,6
	§ 2800 Dotacja celowa z budżetu dla pozostałych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych	81.561,6	85.960,0	85.909,9	85.909,9	105,3	99,9	100,0
8.2.	Rozdział 92595 Pozostała działalność	24,2	27,0	19,6	14,2	58,7	52,6	72,4

¹⁾ Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa.

²⁾ Znowelizowana ustawa budżetowa na rok 2016.

Załącznik 3a. Zatrudnienie i wynagrodzenia w części 22 – Gospodarka wodna w 2016 r.

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2015			Wykonanie 2016			8:5
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70 ¹⁾	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70 ¹⁾	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	
		osób ²⁾	tys. zł	zł	osób ²⁾	tys. zł	zł	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem wg statusu zatrudnienia³⁾, w tym:	2.891	133.158,4	3.838,30	2.880	139.698,5	4.042,20	105,3
	status 01 - osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	1.735	70.487,6	3.385,57	1.737	74.674,4	3.582,54	105,8
	status 02 - osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	3	506,0	14.054,42	1	170,8	14.227,08	101,2
	status 03 - członkowie korpusu służby cywilnej	1.153	62.164,8	4.492,98	1.142	64.853,3	4.732,44	105,3
1.	Dział 710 Działalność usługowa	2.873	131.517,4	3.814,75	2.862	138.027,0	4.018,95	105,4
1.1.	Rozdział 71016 Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej	92	7.292,0	6.605,04	94	7.161,4	6.348,70	96,1
	01	3	156,4	4.343,08	3	164,8	4.577,06	105,4
	02	2	306,4	12.766,00	-	30,1	-	-
	03	87	6.829,2	6.541,40	91	6.966,5	6.379,60	97,5
1.2.	Rozdział 71018 Regionalne zarządy gospodarki wodnej	2.779	124.028,8	3.719,23	2.766	130.683,2	3.937,19	105,9
	01	1.728	70.002,3	3.375,88	1.730	74.171,0	3.572,79	105,8
	03	1.051	54.026,5	4.283,74	1.036	56.512,2	4.545,70	106,1
1.3.	Rozdział 71095 - Pozostała działalność	2	196,6	8.192,13	2	182,4	7.600,63	92,8
	01	2	196,6	8.192,13	2	182,4	7.600,63	92,8
2.	Dział 750 Administracja publiczna	18	1.641,0	7.597,43	18	1.671,5	7.738,37	101,9
2.1.	Rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	18	1.641,0	7.597,43	18	1.671,5	7.738,37	101,9
	01	2	132,4	5.515,71	2	156,2	6.508,46	118,0
	02	1	199,5	16.631,25	1	140,7	11.724,25	70,5
	03	15	1.309,1	7.272,74	15	1.374,6	7.636,63	105,0

¹⁾ Zgodnie z § 20 pkt 12 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa stanowiącej załącznik nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w sprawozdaniu Rb-70 wykazuje się wysokość wynagrodzeń osobowych, dodatkowe wynagrodzenie roczne, uposażenia żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy oraz dodatkowe uposażenia roczne żołnierzy zawodowych i nagrody roczne (§ 401–405 oraz § 406 dla funkcjonariuszy Służby Celnej, a dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy tylko w zakresie dotyczącym nagród i zapomóg i § 407 klasyfikacji budżetowej).

²⁾ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

³⁾ Status zatrudnienia określony został w rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości budżetowej (załącznik 37, § 20, pkt 7).

Załącznik 3b. Zatrudnienie i wynagrodzenia w części 41 – Środowisko w 2016 r.

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2015			Wykonanie 2016			8:5
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenie wg Rb-70 ¹⁾	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenie wg Rb-70 ¹⁾	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	
		osób	tys. zł	zł	osób ²⁾	tys. zł	zł	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem wg statusu zatrudnienia³⁾, w tym:	2.351	149.908,0	5.314	2.363	157.097,3	5.539	104,2
	01 - osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	358	16.291,1	3.792	371	17.581,6	3.949	104,1
	02 - osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	10	1.617,4	13.479	9	1.458,5	13.504	100,2
	03 - członkowie korpusu służby cywilnej	1.628	112.040,5	5.735	1.616	117.279,7	6.047	105,4
	10 - żołnierze i funkcjonariusze	-	-	-	1	73,4	10.491	-
	14 - nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej	355	19.959,0	4.685	366	20.704,1	4.714	100,6
1.	dział 020 - Leśnictwo	10	696,0	5.800	9	737,0	6.824	117,7
1.1	rozdział 02003 - Biuro Nasiennictwa Leśnego	10	696,0	5.800	9	737,0	6.824	117,7
	01	2	183,0	7.623	2	192,0	7.998	104,9
	03	8	513,0	5.344	7	545,0	6.489	121,4
2.	dział 750 - Administracja publiczna	472	39.644,4	6.999	477	41.924,2	7.324	104,6
2.1	rozdział 75001 - Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	472	39.644,4	6.999	477	41.924,2	7.324	104,6
	01	30	1.509,3	4.192	40	2.011,2	4.190	99,9
	02	6	967,7	13.441	6	1.014,1	14.085	104,8
	03	436	37.167,4	7.104	430	38.825,5	7.524	105,9
	10	-	-	-	1	73,4	10.491	-
3.	dział 801 - Oświata i wychowanie	440	20.579,2	3.898	444	21.428,4	4.022	103,2
3.1	rozdział 80130 - Szkoły zawodowe	363	18.164,8	4.170	365	18.899,8	4.315	103,5
	01	120	4.502,4	3.127	118	4.644,4	3.280	104,9
	14	243	13.662,4	4.685	247	14.255,4	4.810	102,7
3.2	rozdział 80148 - Stołówki szkolne	77	2.414,4	2.613	79	2.528,6	2.667	102,1
	01	77	2.414,4	2.613	79	2.528,6	2.667	102,1

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2015			Wykonanie 2016			8:5
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenie wg Rb-70 ¹⁾	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenie wg Rb-70 ¹⁾	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	
		osób	tys. zł	zł	osób ²⁾	tys. zł	zł	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
4.	dział 854 - Edukacyjna opieka wychowawcza	181	8.545,6	3.934	188	8.796,7	3.899	99,1
4.1	rozdział 85410 - Internaty i bursy szkolne	181	8.545,6	3.934	188	8.796,7	3.899	99,1
	01	69	2.249,0	2.716	69	2.348,0	2.836	104,4
	14	112	6.296,6	4.685	119	6.448,7	4.516	96,4
5.	dział 900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	1.248	80.442,8	5.371	1.245	84.211,0	5.637	104,9
5.1	rozdział 90014 - Inspekcja Ochrony Środowiska	130	9.753,7	6.252	132	10.267,4	6.482	103,7
	01	6	284,4	3.951	7	312,1	3.715	94,0
	02	2	348,4	14.515	2	255,0	10.625	73,2
	03	122	9.120,9	6.230	123	9.700,3	6.572	105,5
5.2	rozdział 90022 - Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska	153	11.407,4	6.213	147	11.762,7	6.668	107,3
	01	3	128,8	3.577	5	268,5	4.475	125,1
	02	2	301,3	12.556	1	189,4	15.782	125,7
	03	148	10.977,3	6.181	141	11.304,8	6.681	108,1
5.3	rozdział 90023 - Regionalne dyrekcje ochrony środowiska	965	59.281,7	5.119	966	62.180,9	5.364	104,8
	01	51	5.019,8	8.202	51	5.276,8	8.622	105,1
	03	914	54.261,9	4.947	915	56.904,1	5.183	104,8

¹⁾ Zgodnie z § 20 pkt 12 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa stanowiącej załącznik nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w sprawozdaniu Rb-70 wykazuje się wysokość wynagrodzeń osobowych, dodatkowe wynagrodzenie roczne, uposażenia żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy oraz dodatkowe uposażenia roczne żołnierzy zawodowych i nagrody roczne (§ 401–405 oraz § 406 dla funkcjonariuszy Służby Celnej, a dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy tylko w zakresie dotyczącym nagród i zapomóg i § 407 klasyfikacji budżetowej).

²⁾ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

³⁾ Status zatrudnienia określony został w rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości budżetowej (załącznik 37, § 20 pkt 7).

Załącznik 4a. Wydatki budżetu środków europejskich w części 22 – Gospodarka wodna w 2016 r.

Lp.	Wyszczególnienie ¹⁾	2015		2016		6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa ²⁾	Budżet po zmianach	Wykonanie			
		tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem część 22 – Gospodarka wodna, w tym:	460.931,7	217.318,0	217.318,0	67.035,2	14,5	30,8	30,8
1.	Dział 710 Działalność usługowa	460.931,7	217.318,0	217.318,0	67.035,2	14,5	30,8	30,8
1.1.	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007–2013	431.379,4	0,0	0,0	0,0	-	-	-
1.2.	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007–2013	22.219,3	0,0	0,0	0,0	-	-	-
1.3.	Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowiecki 2007–2013	7.333,0	0,0	0,0	0,0	-	-	-
1.4.	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014–2020	0,0	207.890,0	207.884,9	67.035,2	-	32,2	32,2
1.5.	Regionalny Program Operacyjny Warmia i Mazury 2014–2020	0,0	2.207,0	2.212,1	0,0	-	0,0	0,0
1.6.	Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny 2014–2020	0,0	7.221,0	7.221,0	0,0	-	0,0	0,0

¹⁾ Dane na podstawie sprawozdań Rb-28UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej.

²⁾ Znowelizowana ustawa budżetowa na rok 2016.

Załącznik 4b. Wydatki budżetu środków europejskich w części – 41 Środowisko w 2016 r.

Lp.	Wyszczególnienie ¹⁾	2015	2016		6:3	6:4	6:5	
		Wykonanie	Ustawa ²⁾	Budżet po zmianach				Wykonanie
		tys. zł						%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem cz. 41 - Środowisko, w tym:	3.975.062,8	1.637.806,0	1.638.477,7	1.391.981,2	35,0	85,0	85,0
1.	Dział 020 - Leśnictwo	32.112,3	26.442,0	27.555,0	14.445,0	45,0	54,6	52,4
1.1.	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007–2013	32.112,3	13.588,0	14.701,0	14.373,9	44,8	105,8	97,8
1.2.	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014–2020	0,0	12.854,0	12.854,0	71,1	-	0,5	0,5
2.	Dział 750 - Administracja publiczna	5,5	11.910,0	11.314,2	12,0	218,2	0,1	0,1
2.1.	Mechanizm Finansowy EOG 2009–2014	5,5	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
2.2.	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014–2020	0,0	11.910,0	11.314,2	12,0	-	0,1	0,1
3.	Dział 801 - Oświata i wychowanie	667,5	63,0	553,7	540,4	81,0	857,8	97,6
3.1.	Program Operacyjny Kapitał Ludzki	227,4	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
3.2.	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020	440,1	0,0	289,0	289,0	65,7	-	100,0
3.3.	Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2014–2020	0,0	63,0	264,7	251,4	-	399,0	95,0
4.	Dział 900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	3.942.277,5	1.599.391,0	1.599.054,8	1.376.983,8	34,9	86,1	86,1
4.1.	Mechanizm Finansowy EOG 2009–2014	89.428,4	107.741,0	122.914,0	112.801,2	126,1	104,7	91,8
4.2.	Norweski Mechanizm Finansowy 2009–2014	79.333,5	60.925,0	58.662,3	58.289,5	73,5	95,7	99,4
4.3.	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007–2013	3.773.505,1	1.100.756,0	1.170.938,0	1.142.030,1	30,3	103,7	97,5
4.4.	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014–2020	10,5	329.906,0	246.389,2	63.742,8	607074,3	19,3	25,9
4.5.	Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego na lata 2014–2020	0,0	63,0	80,2	79,8	-	126,7	99,5
4.6.	Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego na lata 2014–2021	0,0	0,0	71,1	40,4	-	-	56,8

¹⁾ Dane na podstawie sprawozdania Rb-28UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej.

²⁾ Znowelizowana ustawa budżetowa na rok 2016.

Załącznik 5

Kalkulacja oceny ogólnej w części 22 – Gospodarka wodna

Oceny wykonania budżetu części 22 – Gospodarka wodna dokonano stosując kryteria⁶⁶ oparte na wskaźnikach wartościowych, opracowanych przez NIK i opublikowanych w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2016 roku*⁶⁷.

Zgodnie z założeniami, przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r., kontrola dochodów budżetowych w części 22 została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Wydatki (wydatki budżetu krajowego + wydatki budżetu środków europejskich): 823.714,8 tys. zł
(756.679,6 tys. zł + 67.035,2 tys. zł)

Nieprawidłowość w wydatkach 17.839,0 tys. zł, tj. 2,17% kwoty wydatków ogółem.

Powyższa nieprawidłowość polegała na sfinansowaniu w kwocie 17.839,0 tys. zł składek do organizacji międzynarodowych ze środków rezerwy celowej poz. 59, co było niezgodne z celem utworzenia tej rezerwy, w tym sfinansowaniu ze środków ww. rezerwy składek do organizacji międzynarodowych za 2017 r. w kwocie – 4.787,2 tys. zł, tj. niezgodnie z przeznaczeniem.

Ocena cząstkowa wydatków: (3)

Ponadto stwierdzono nieskuteczne funkcjonowanie mechanizmów kontroli zarządczej, co spowodowało:

- ✓ w Ministerstwie Środowiska m.in.
 - dokonanie zmian w planach finansowych niezgodnie z posiadanymi upoważnieniami;
 - dokonanie przez Ministra Środowiska blokady wydatków w części 22 – Gospodarka wodna w kwocie 1.485,0 tys. zł, dopiero po siedmiu miesiącach od otrzymania wniosku p.o. Prezesa KZGW;
 - niskie wykonanie wydatków budżetu środków europejskich (30,8% planu) w części 22 – Gospodarka wodna w 2016 r.;
- ✓ w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej m.in.
 - zastępowanie umów o pracę umowami cywilnoprawnymi;
 - nierzetelne sporządzenie w 2016 r. rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach w roku 2015, w którym o 709,5 tys. zł (bez podatku VAT) zawyżono wartość zawartych umów;
 - niesporządzenie planu zamówień publicznych po opracowaniu planu finansowego na podstawie ustawy budżetowej na rok 2016 (KZGW dysponent III stopnia);
 - niezabezpieczenie interesów KZGW w zawartych umowach;
 - niezapewnienie właściwego nadzoru nad działalnością dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej w zakresie przygotowania ich planów działalności i planowania wydatków na zadania nienależycie przygotowane i niespełniające wymogów formalnych;
 - nieefektywne przeprowadzenie analizy i weryfikacji środków postawionych do dyspozycji przez rzgw.

⁶⁶ <http://www.nik.gov.pl/kontrola/standardy-kontroli-nik/>

⁶⁷ Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrola/analiza-budzetu-panstwa/>.

Załącznik 6

Kalkulacja oceny końcowej w części 41 – Środowisko

Oceny wykonania budżetu części 41 – Środowisko dokonano stosując kryteria oparte na wskaźnikach wartościowych, opracowanych przez NIK i opublikowanych w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2016 roku*.

Dochody (D): 1.197.452,6 tys. zł

Wydatki (W) (wydatki budżetu krajowego + wydatki budżetu środków europejskich): 2.033.310,3 tys. zł
(641.329,1 tys. zł + 1.391.981,2 tys. zł)

Łączna kwota G : 3.230.762,8 tys. zł.

Waga dochodów w łącznej kwocie: $Wd = D : G = 0,3706$

Waga wydatków w łącznej kwocie: $Ww = W : G = 0,6294$

Nieprawidłowości w dochodach nie stwierdzono.

Ocena częściowa dochodów: pozytywna (5)

Nieprawidłowości w wydatkach 31.790,6 tys. zł, tj. 1,56% kwoty wydatków ogółem.

Powyższe nieprawidłowości polegały na:

- sfinansowaniu w kwocie 31.494,4 tys. zł składek do organizacji międzynarodowych ze środków rezerwy celowej poz. 59, co było niezgodne z celem utworzenia tej rezerwy;
- wydatkowaniu kwoty 243,5 tys. zł, (ze środków budżetu państwa) na opłacenie składek do organizacji międzynarodowych za rok 2017, z tytułu członkostwa w *Konwencji o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt* (termin płatności przypadał na 31 marca 2017 r.);
- wydatkowaniu kwoty 13,7 tys. zł przez Ministra Środowiska na zatrudnienie na podstawie umów cywilnoprawnych administratora i koordynatora projektu *Promocja parków narodowych jako marki*, mimo że zadania związane z realizacją projektu ujęte zostały w regulaminie wewnętrznym Departamentu Ochrony Przyrody, a w przypadku koordynacji również w kartach opisów stanowisk pracowników jednostki;
- wydatkowaniu kwoty 39,0 tys. zł w 2016 r. przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska na opracowanie pt. „Specjalistyczna koncepcja budowy bazy danych (BDO) w zakresie merytorycznym wynikającym z przepisów o odpadach”, która w ocenie NIK nie służyła realizacji założonego celu/zadania. Wydatkując środki na zapłatę wynagrodzenia za sporządzenie wskazanego opracowania, naruszono zasady wydatkowania środków publicznych, określone w art. 44 ust 3 pkt 1 ustawy o *finansach publicznych*.

Ocena częściowa wydatków: (4)

Jednakże, z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości wskazujące na niewłaściwe funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej, polegające m.in. na:

- dokonaniu podziału na części zamówienia publicznego na wybór koordynatora w projekcie *Promocja parków narodowych jako marki*, a także naruszeniu zasady uczciwej konkurencji w postępowaniu o udzielenie tego zamówienia (umowa zawarta w dniu 3 stycznia 2017 r. na kwotę nie wyższą niż 153,6 tys. zł);
- zawarciu umowy cywilnoprawnej na zatrudnienie administratora projektu *Promocja parków narodowych jako marki*, pomimo przypisania tego zadania w wewnętrznym regulaminie organizacyjnym do zakresu działania Departamentu Ochrony Przyrody (pozostała do wykorzystania kwota z umowy 86,6 tys. zł);
- zleceniu wykonywania zadania na podstawie ustnej umowy;
- nierzetelnej weryfikacji rozliczeń finansowych dokonywanych w ramach realizowanych zadań;
- niewprowadzeniu mechanizmów kontroli zapewniających bieżący monitoring realizacji zadań i wykorzystania limitu wydatków w celu właściwego zarządzania nadmiarem środków finansowych;

- występowaniu z wnioskami o uruchomienie środków z rezerw celowych w nadmiernej wysokości, niezgodnie z harmonogramami określonymi w umowach;
- niewłaściwym przygotowaniu w MŚ (dysponent III stopnia) realizacji projektów finansowanych z budżetu środków europejskich poprzez:
 - ✓ zaplanowanie realizacji *Ogólnopolskiego projektu informacyjno-edukacyjnego w zakresie zmian klimatu i adaptacji do nich*, a następnie podjęciu decyzji o przekazaniu tego projektu do wykonania przez Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy;
 - ✓ niedostosowanie procedur, obowiązujących w Ministerstwie, do zasad realizacji projektów, co skutkowało wydatkowaniem w 2016 r. zaledwie 12,0 tys. zł w ramach projektu *Promocja parków narodowych jako marki*.

obniża się ocenę cząstkową wydatków o jeden punkt.

Wynik końcowy Wk: $5 \times 0,3706 + 3 \times 0,6294 = 1,8530 + 1,8882 = 3,7412$ (3)

Załącznik 7. Wykaz jednostek objętych kontrolą

Lp.	Nazwa jednostki	Osoba odpowiedzialna za kontrolowaną działalność		Ocena kontrolowanej działalności*
1.	Ministerstwo Środowiska	Jan Szyszko	Minister Środowiska	O
2.	Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej	Iwona Koza	p.o. Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej	O
3.	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska	Marek Haliniak	Główny Inspektor Ochrony Środowiska	O

* Użyty skrót oznacza: P – ocena pozytywna, O – ocena opisowa, N – ocena negatywna

Załącznik 8. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Rozwoju i Finansów
6. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
7. Rzecznik Praw Obywatelskich
8. Minister Środowiska
9. Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej
10. Główny Inspektor Ochrony Środowiska
11. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
12. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
13. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa