

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ŚRODOWISKA

KSI.410.001.00.2015

Nr ewid. 129/2015/P/15/001/KSI

Informacja o wynikach kontroli
wykonania budżetu państwa w 2014 r.
w częściach 22 – Gospodarka wodna,
41 – Środowisko

Warszawa czerwiec 2015 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 2014 r.
w częściach 22 – Gospodarka wodna,
41 – Środowisko**

Dyrektor Departamentu Środowiska

Anna Krzywicka



Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli



Warszawa, dnia 08.06.2015 r.

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

Spis treści

I. Ocena kontrolowanej działalności	4
1. Ocena ogólna	4
2. Sprawozdawczość	5
3. Uwagi i wnioski	6
II. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich	7
1. Dochody budżetowe	7
2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich	9
3. Sprawozdania	21
4. Wydatki poniesione w obszarach działalności w części 22 – Gospodarka wodna i w części 41 – Środowisko	22
III. Inne ustalenia kontroli	25
IV. Informacje dodatkowe	28

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Środowiska – przeprowadziła na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, kontrolę wykonania budżetu państwa w 2014 r. w częściach budżetowych: 22 – Gospodarka wodna i 41 – Środowisko. Kontrolą objęto cztery jednostki budżetowe: Ministerstwo Środowiska (na poziomie dysponenta głównego i dysponenta III stopnia w ramach części 22 i 41), Generalną Dyрекcyję Ochrony Środowiska (na poziomie dysponenta II i III stopnia w ramach części 41), Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej (na poziomie dysponenta II i III stopnia w ramach części 22), Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (na poziomie dysponenta III stopnia w ramach części 41), Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy (w zakresie wykorzystania dotacji przekazanych przez Ministra Środowiska w ramach części 22). W informacji wykorzystano również wyniki kontroli przeprowadzonych w 2014 r.: „Wykonywanie przez państwowe jednostki budżetowe zadań dofinansowanych z rezerwy celowej utworzonej w budżecie państwa na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska” oraz „Prawidłowość sprawozdań finansowych w wybranych jednostkach budżetowych oraz ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę ich sporządzenia”.

Kontrola przeprowadzona została z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, zgodnie z obowiązującymi w NIK standardami kontroli oraz założeniami metodycznymi do kontroli wykonania budżetu państwa².

I. Ocena kontrolowanej działalności

1. Ocena ogólna

W ocenie³ Najwyższej Izby Kontroli, wykonanie budżetu państwa w 2014 r. w części 22 – Gospodarka wodna i w części 41 – Środowisko było zgodne z prognozą dochodów przyjętą w ustawie budżetowej na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r.⁴ (zwanej dalej „ustawą budżetową”). Wydatki sfinansowane z budżetu państwa i budżetu środków europejskich pozwoliły na osiągnięcie części efektów zakładanych w wyniku ich wykorzystania. Jednostki nadzorowane przez Ministra Środowiska, w szczególności Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska i Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, nie zrealizowały w pełni planowanego zakresu rzeczowego zadań. W szczególności w KZGW nie opracowano w wersji cyfrowej map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego, a w GDOŚ m.in. nie zrealizowano w ogóle czterech zadań (tj. trzech zadań dotyczących *Wykonania inwentaryzacji ornitologicznych dla obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000* oraz zadania pn. *Opracowanie koncepcji cyfrowej platformy wymiany danych i informacji o działaniach środowiskowych*).

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości oznaczają, 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 obszarze związanym z udzielaniem zamówień publicznych.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji dochodów budżetowych w części 41 – Środowisko. Analiza porównawcza wykonania dochodów w części 22 – Gospodarka wodna również nie wykazała odchyień od stanu pożądanego. Należy jednak zauważyć znaczny wzrost, w części 41 (o 141,9%), kwoty zaległości w dochodach należnych budżetowi państwa. Jakkolwiek podejmowano działania w celu egzekwowania tych należności, to jednak nie przyniosły one oczekiwanych rezultatów.

W ocenie NIK sfinansowanie, ze środków rezerwy celowej poz. 59 – *dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej*, składek do organizacji międzynarodowych oraz realizacji projektu GreenEvo-Akcelerator Zielonych Technologii w łącznej kwocie 40.429,5 tys. zł (z tego: z części 22 wydatkowano 8.095,8 tys. zł na składki do organizacji międzynarodowych, a z części 41 - 32.333,7 tys. zł na składki oraz na realizację projektu GreenEvo), było niezgodne z celem utworzenia tej rezerwy. Zadania te nie mieszczą się

¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 z późn. zm.

² Kryteria zamieszczone na stronie <http://www.nik.gov.pl/kontrolle/standardy-kontroli-nik/>

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

⁴ Dz.U. z 2014 r., poz. 162.

w katalogu zadań do dofinansowania, określonym w art. 400a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁵.

Nie przyniosły oczekiwanych rezultatów działania Ministra Środowiska w zakresie zwrotu nadpłat (wraz z odsetkami) wynikających z rozliczeń opłat za brak sieci zbierania pojazdów, polegające na kilkukrotnym wystąpieniu do Ministra Finansów o uruchomienie środków z rezerwy celowej na „Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa”. Zobowiązania wymagalne z tego tytułu w kwocie 15.843,2 tys. zł (według stanu na 31 grudnia 2014 r.) pozostają nadal nieuregulowane. Nieskuteczne działania w tym zakresie powodują, że każdego dnia kwota tych zobowiązań wzrasta o 3,5 tys. zł z tytułu odsetek.

Kalkulacje oceny ogólnej wykonania budżetu państwa w częściach 22 i 41 wraz z ocenami cząstkowymi przedstawione zostały w załącznikach nr 9 i 10 do niniejszej Informacji.

2. Sprawozdawczość

Dane wykazane w rocznych/łącznych sprawozdaniach za 2014 r. sporządzonych przez Ministra Środowiska w części 22 – Gospodarka wodna i w części 41 – Środowisko:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),

a także

- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2014 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb -N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),

były zgodne z kwotami wynikającymi ze sprawozdań jednostkowych składanych przez dysponentów podległych.

Sprawozdania zostały sporządzone i przekazane ich odbiorcom w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów: z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁶; z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁷; z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁸.

W ustalonej przez Ministra Środowiska (dysponenta części budżetowych) koncepcji kontroli zarządczej mechanizmy kontroli nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w obszarze związanym ze sporządzaniem sprawozdań łącznych. Dopiero bowiem w marcu 2015 r. (w trakcie kontroli NIK) Minister Środowiska zobowiązał Głównego Inspektora Ochrony Środowiska do ujęcia w księgach rachunkowych 2014 r. zobowiązań wymagalnych z tytułu nadpłat w opłacie za brak sieci zbierania pojazdów za 2006 r. wraz z odsetkami od tych nadpłat w łącznej kwocie 15.843,2 tys. zł. W konsekwencji wymagało to wprowadzenia korekt w rocznych sprawozdaniach Rb-28 i Rb-Z, które zostały ostatecznie dokonane w trakcie kontroli NIK. Wymienione zobowiązania nie były przez cały 2014 r. wykazywane w sprawozdaniach jednostkowych sporządzanych w GIOŚ, a także co się z tym wiąże nie wykazywano ich w sprawozdaniach łącznych dysponenta części 41 – Środowisko. Minister Środowiska nie ujmował przedmiotowych zobowiązań w łącznych sprawozdaniach przez trzy kwartały 2014 r., pomimo że trzykrotnie (od kwietnia do listopada 2014 r.)

⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.

⁶ Dz.U. z 2014 r., poz. 119 z późn. zm.

⁷ Dz.U. z 2014 r., poz. 1773.

⁸ Dz.U. Nr 298, poz. 1766.

występował do Ministra Finansów o uruchomienie środków z rezerwy celowej budżetu państwa na „Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa” właśnie na uregulowanie tych zobowiązań. W uzasadnieniach do tych wniosków Minister Środowiska wskazywał, iż środki budżetu państwa są niezbędne na pokrycie zobowiązań bezspornych i wymagalnych.

Niewykazanie pełnej kwoty zobowiązań jednostki miało wpływ na wartość informacyjną sprawozdań Rb-28 i Rb-Z.

W tej sytuacji Minister Finansów realizując budżet państwa, nie miał danych o wielkości środków finansowych niezbędnych w celu uregulowania zobowiązań z tytułu nadpłat (wraz z odsetkami) za brak sieci zbierania pojazdów. Nieujęcie tych zobowiązań we wskazanych wyżej sprawozdaniach było niezgodne z zasadą jawności gospodarowania środkami publicznymi, wynikającą z art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹.

Minister Środowiska w listopadzie 2014 r. zobowiązał GIOŚ do złożenia korekty sprawozdań, jednak nie została ona dokonana. Główny Inspektor Ochrony Środowiska poinformował jedynie Ministra Środowiska, że zobowiązania z tytułu nadpłat za brak sieci nie mogą być wykazywane jako zobowiązania wymagalne GIOŚ. Dysponent części 41 przyjął takie uzasadnienie kierownika jednostki podległej, co pozostawało w sprzeczności z jego działaniami w zakresie podejmowanych prób pozyskania środków z rezerwy celowej na uregulowanie tych zobowiązań.

3. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli po raz kolejny stwierdza, że 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 (jako kierownik jednostki) jak i w jednostkach podległych i nadzorowanych. Zgodnie z definicją kontroli zarządczej, określoną w art. 68 ust. 1 przywołanej ustawy, najistotniejszym 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 2014 r. w części 22 i części 41 wskazują, że nie w pełni skutecznie funkcjonowały mechanizmy kontroli zarządczej. W związku z tym nie zostały zrealizowane wszystkie planowane zadania (przede wszystkim finansowane z rezerwy celowej poz. 59), a w procesie udzielania zamówień publicznych wystąpiły nieprawidłowości.

NIK zwraca także uwagę na utrzymującą się od kilku lat praktykę powierzania wykonywania zadań w jednostkach podległych Ministrowi Środowiska osobom zatrudnionym na podstawie umów cywilnoprawnych. W toku kontroli ustalono, że stosunek prawny łączący pracodawcę z osobami wykonującymi pracę na podstawie umów cywilnoprawnych wyczerpywał znamiona stosunku pracy. W istocie stanowiło to przekroczenie limitu wydatków na wynagrodzenia. Należy także podkreślić, że zastępowanie umów o pracę umowami zlecenia ma także wymiar społeczny, szczególnie istotny dla ludzi młodych wchodzących na rynek pracy. Wykonujący pracę na podstawie umów zlecenia najczęściej godzą się na takie warunki, żeby w ogóle otrzymać pracę. Tym samym zostają pozbawieni wielu przywilejów jakie daje stosunek pracy (m.in. uprawnienia ochronne), nie nabywają także wymaganego w wielu ogłoszeniach o pracę stażu pracy.

NIK zauważa, że Minister Środowiska kierował wnioski o dofinansowanie, ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, ujętych w rezerwie celowej poz. 59, zadań niezwiązanych z ochroną środowiska i gospodarką wodną.

W związku z tym NIK wnosi o zaprzestanie finansowania ze środków rezerwy celowej poz. 59 zadań, które nie mieszczą się w katalogu zadań możliwych do sfinansowania ze środków tej rezerwy.

⁹ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.

II. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich

1. Dochody budżetowe

1.1. Realizacja dochodów budżetowych w części 22 – Gospodarka wodna

Prognozowana do uzyskania w 2014 r. w części 22 kwota dochodów została określona w ustawie budżetowej na 35.808,0 tys. zł.

Zrealizowane w części 22 dochody wyniosły 46.165,5 tys. zł i były wyższe o 10.357,5 tys. zł od kwoty planowanej, tj. o 28,9% oraz wyższe o 7,0% od dochodów uzyskanych w 2013 r.

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 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.

Wykonanie dochodów w kwocie wyższej od planowanej wynikało głównie z uzyskania:

- przez regionalne zarządy gospodarki wodnej (rzgw) większych wpływów z tytułu dzierżawy gruntów i obiektów hydrotechnicznych oraz sprzedaży energii elektrycznej;
- przez Ministerstwo Środowiska nieplanowanych dochodów z tytułu zwrotu środków zgromadzonych przez Polskę na rachunku Funduszu Kapitału Obrotowego organizacji międzynarodowej EUMETSAT¹⁰.

Głównymi źródłami zrealizowanych dochodów były wpływy w:

- rozdziale 71018 – *Regionalne zarządy gospodarki wodnej*, uzyskane w kwocie 17.724,9 tys. zł (38,4% dochodów ogółem), z tytułu m.in. dzierżawy gruntów, obiektów hydrotechnicznych, czynszu za wynajmowane pomieszczenia biurowe i mieszkalne (8.090,0 tys. zł) oraz wpływów z różnych dochodów (4.990,0 tys. zł);
- rozdziale 71094 – *Dochody państwowych jednostek budżetowych uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były realizowane przez gospodarstwa pomocnicze*, uzyskane w kwocie 22.398,5 tys. zł (48,5% dochodów ogółem), z tytułu m.in. zbycia praw majątkowych ze świadectw pochodzenia energii wyprodukowanej w elektrowniach wodnych oraz ze sprzedaży energii elektrycznej wytworzonej przez małe elektrownie wodne (20.108,0 tys. zł).

Dane dotyczące dochodów budżetowych w części 22 – Gospodarka wodna przedstawiono w tabeli, stanowiącej załącznik nr 1 do Informacji.

1.2. Realizacja dochodów budżetowych w części 41 – Środowisko

Prognozowane do osiągnięcia w 2014 r. w części 41 dochody określone zostały w ustawie budżetowej na 2.758.481,0 tys. zł.

Dochody zrealizowane w części 41 wyniosły łącznie 1.868.326,1 tys. zł i były niższe o 890.154,9 tys. zł, tj. o 32,3% od kwoty planowanej, ale wyższe o 272.041,6 tys. zł, tj. o 17,0% od dochodów uzyskanych w 2013 r.

Na wykonanie dochodów w kwocie niższej od planowanej wpływ miało m.in. uzyskanie:

- w rozdziale 90095 – *Pozostała działalność* niższych o 68,4% wpływów z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych¹¹ – przyczyną takiego stanu było zmniejszenie wolumenu uprawnień do emisji do sprzedaży na aukcjach w latach 2014–2016, w związku z wejściem w życie rozporządzenia Komisji (UE) nr 176/2014 z dnia 25 lutego 2014 r. zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1031/2010 w szczególności w celu określenia wolumenów uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, które mają zostać sprzedane

¹⁰ Europejska Organizacja Eksploatacji Satelitów Meteorologicznych.

¹¹ Podstawę prawną sprzedaży aukcyjnej stanowi art. 22 ust. 2, art. 25, art. 37 ust.4 i art. 86 ust.2 ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. Nr 122, poz. 695 z późn. zm.).

na aukcji w latach 2013–2020¹² – tym samym zamiast 55,5 mln uprawnień do emisji planowanych do sprzedaży przez Polskę, w 2014 r. sprzedano 13,3 mln tych uprawnień (tj. 24% zaplanowanej pierwotnie puli na 2014 r. i 100% możliwej do sprzedaży zgodnie z ww. rozporządzeniem liczby uprawnień);

- w rozdziale 90011 – *Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej* niższych o 27,4% wpływów z tytułu wpłat dokonywanych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (wfośigw) na realizację zadań państwowych jednostek budżetowych, finansowanych ze środków rezerwy celowej (poz. 59 – *dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej*¹³). Przyczyną takiego stanu było mniejsze zapotrzebowanie państwowych jednostek budżetowych na środki z rezerwy celowej poz. 59 m.in. z powodu uzyskania korzystniejszych cen po przeprowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych, a także odstąpienia od realizacji zadań lub przesunięcia ich finansowania na rok następny.

Głównymi źródłami zrealizowanych dochodów w części 41 były wpływy uzyskane w:

- rozdziale 02095 – *Pozostała działalność* w kwocie 810.236,6 tys. zł (43,4% dochodów ogółem) głównie z tytułu wpłaty z kapitału (funduszu) własnego Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach¹⁴;
- rozdziale 90011 - *Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej* w kwocie 602.648,1 tys. zł (32,3% dochodów ogółem) głównie z tytułu dokonywanych przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej wpłat na utworzenie rezerwy celowej poz. 59;
- rozdziale 90095 – *Pozostała działalność* w 323.016,3 tys. zł (17,3% dochodów ogółem) z tytułu wpływów z handlu uprawnieniami do emisji.

W wyniku przeprowadzonego w trzech jednostkach (MŚ, GDOŚ, GIOŚ – dysponenti III stopnia) badania 26 dowodów na łączną kwotę 1.130.229,9 tys. zł (90,1% kwoty dochodów ogółem uzyskanych przez te jednostki), nie stwierdzono nieprawidłowości.

Dane dotyczące dochodów budżetowych w części 41 – Środowisko przedstawiono w tabeli, stanowiącej załącznik nr 2 do Informacji.

1.3. Należności pozostałe do zapłaty

Na koniec 2014 r., w części 22 – Gospodarka wodna stan należności pozostałych do zapłaty wynosił 8.234,0 tys. zł, w tym zaległości netto 8.232,9 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 2013 r. należności pozostałe do zapłaty były niższe o 5,0% (o 431,5 tys. zł), a zaległości wyższe o 1,4% (o 115,1 tys. zł). Największe kwoty należności dotyczyły nieuregulowanych, na rzecz rzgw, płatności z tytułu m.in.: kar umownych za niedotrzymanie przez wykonawców terminów realizacji umów, najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa oraz sprzedaży energii elektrycznej. Jednostki podejmowały działania w celu egzekucji należnych budżetowi państwa dochodów, poprzez m.in. wysyłanie wezwań do zapłaty oraz kierowanie spraw do sądu.

W związku ze wzrostem należności zaległych w 2014 r., w stosunku do ich poziomu z końca 2013 r., Prezes KZGW w pismach kierowanych do nadzorowanych dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej (dysponentów III stopnia) zalecał intensyfikację działań windykacyjnych.

W części 41 – Środowisko według stanu na koniec 2014 r., należności pozostałe do zapłaty wyniosły 5.555,0 tys. zł, w tym zaległości netto 5.387,4 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 2013 r. kwota należności pozostałych do zapłaty była wyższa o 143,6% (o 3.274,8 tys. zł), a zaległości netto była wyższa o 141,9% (o 3.160,5 tys. zł).

Wzrost należności na koniec 2014 r. spowodowany był głównie nieuregulowaniem opłat za użytkowanie górnicze oraz za udostępnianie informacji geologicznej, a także odsetek naliczonych w związku z nieterminowym regulowaniem opłat przez najemców mieszkań pozostających w trwałym zarządzie Ministerstwa Środowiska.

¹² Dz.Urz. UE z dnia 26 lutego 2014 r. L 56, s. 11.

¹³ Rezerwa ta tworzona jest od 2011 r. na podstawie art. 410c ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska Kwota rezerwy w tej pozycji odpowiada kwocie środków przekazywanych przez NFOŚiGW i wfośigw na dochody budżetu państwa, za pośrednictwem dysponenta części 41.

¹⁴ Dz.U. z 2014 r., poz. 222.

W Ministerstwie Środowiska monitorowano poziom należności wykazywanych przez jednostki podległe. Kierownicy tych jednostek zostali zobowiązani do zintensyfikowania działań zmierzających do zmniejszenia kwoty zaległych dochodów oraz zminimalizowania ryzyka powstawania kolejnych zaległości m.in. poprzez ocenę wiarygodności kontrahentów i dzierżawców.

Z uwagi na znaczny wzrost kwoty należności – szczególnie w części 41 – w Ministerstwie Środowiska zgłoszono do Biura Kontroli i Audytu w MŚ potrzebę włączenia do planu kontroli resortowej na 2015 r. zagadnienia związanego ze wzrostem zaległości w jednostkach podległych i nadzorowanych przez Ministra Środowiska.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Minister Środowiska w 2014 r. w systemie Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013 pełnił rolę Instytucji Pośredniczącej dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ), Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (MF EOG) i Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2004–2009 (NMF) oraz Operatora Programów dla MF EOG i NMF.

2.1. Wydatki budżetu państwa w części 22 – Gospodarka wodna

W ustawie budżetowej na 2014 r. wydatki budżetu państwa w części 22 – Gospodarka wodna zostały określone w wysokości 319.058,0 tys. zł, tj. w kwocie o 49.286,0 tys. zł (o 13,4%) niższej od wydatków ujętych w ustawie budżetowej na rok 2013.

W trakcie roku limit wydatków został zwiększony per saldo o 619.958,2 tys. zł (tj. o 194,3%) do kwoty 939.016,2 tys. zł. Zmiany w limicie wydatków wynikały przede wszystkim ze zwiększenia planu wydatków o 618.830,9 tys. zł z rezerw celowych budżetu państwa z przeznaczeniem głównie na: przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych (poz. 4 – 310.347,5 tys. zł) oraz dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (poz. 59 – 199.829,3 tys. zł).

Zrealizowane w 2014 r. wydatki w części 22 wyniosły ogółem 927.630,0 tys. zł, tj. 98,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2013 r. były one wyższe o 16.879,2 tys. zł, tj. o 1,9%.

Środki pochodzące z rezerw celowych wykorzystano w kwocie 609.357,2 tys. zł (tj. 98,5% kwoty uruchomionej z tych rezerw), w tym m.in. z rezerwy celowej: poz. 4 *przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych* – 302.996,2 tys. zł, tj. 98,5%; poz. 59 *dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* – 198.271,7 tys. zł, tj. 99,2%.

W 2014 r. Minister Środowiska dokonał blokady wydatków budżetowych w kwocie 702,5 tys. zł, dotyczących wydatków KZGW na zadania zaplanowane do realizacji w ramach „Programu Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych na lata 2013–2022”. Przyczyną blokady był m.in. brak możliwości wykonania ze względów formalnych przebudowy budowli specjalnej „Gryfino” na lewym i prawym brzegu rzeki Odry w ramach projektu „Budowa i modernizacja obiektów hydrotechnicznych”.

Wydatki według grup ekonomicznych

Na dotacje poniesiono wydatki w kwocie 27.943,2 tys. zł (99,6% planu po zmianach), co stanowiło 3,0% wydatków ogółem. W porównaniu do 2013 r. były one niższe o 3,5%. Najwyższe wydatki w tej grupie, tj. 26.013,2 tys. zł przeznaczono na dotacje dla Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowego Instytutu Badawczego (IMGW).

Świadczenia na rzecz osób fizycznych sfinansowano w łącznej kwocie 2.329,3 tys. zł (99,7% planu po zmianach), co stanowiło 0,3% wydatków ogółem. W porównaniu do 2013 r. były one wyższe o 7,5%. Wydatki w tej grupie wykorzystano m.in. na świadczenia pracownicze wynikające z przepisów BHP (posiłki regeneracyjne, odzież ochronna).

Na wydatki bieżące jednostek budżetowych wykorzystano kwotę 412.615,2 tys. zł (99,2% planu po zmianach), co stanowiło 44,5% wydatków ogółem. W porównaniu do 2013 r. były one niższe o 10,9%. Najwyższe wydatki poniesiono na zakup usług pozostałych i remontowych (§§ 4270, 4300) w kwocie 176.429,0 tys. zł, tj. 42,7% wydatków ogółem w tej grupie. Sfinansowano z nich m.in. akcję lodołamania, remonty budynków i budowli wodnych oraz taboru pływającego.

W tej grupie wydatki na wynagrodzenia stanowiły 32,0% i zostały zrealizowane w kwocie 132.262,5 tys. zł (99,9% planu po zmianach). W porównaniu do 2013 r. były one wyższe o 3.352,2 tys. zł, tj. o 2,6%. Wzrost ten wynikał

m.in. ze sfinansowania środkami z rezerw celowych dodatków służby cywilnej oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla pracowników służby cywilnej mianowanych z dniem 1 grudnia 2013 r., a także wynagrodzeń oraz dodatków zadaniowych dla osób zaangażowanych w realizację projektu „*Informatyczny System Ochrony Kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami (ISOK)*”.

Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 z wykonania planu wydatków jednostek podległych dysponentowi części 22, nie zostały przekroczone planowane wydatki na wynagrodzenia. W 2014 r. przeciętne zatrudnienie (w przeliczeniu na pełne etaty) w części 22 wyniosło 2.891 osób i było niższe w porównaniu do 2013 r. o 12 osób, a przeciętne miesięczne wynagrodzenie (wg kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach) wyniosło 3.812 zł i w porównaniu do 2013 r. było wyższe o 112 zł, tj. o 3,0%.

Wysokość wydatków na wynagrodzenia bezosobowe dla części 22 określona została przez Ministra Finansów po uchwaleniu ustawy budżetowej na 2014 r., w łącznej kwocie 1.371,0 tys. zł, tj. zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej¹⁵. W ciągu roku limit wynagrodzeń bezosobowych na 2014 r. został zwiększony środkami z rezerw celowych do kwoty 3.372,4 tys. zł, tj. o 2.001,4 tys. zł (o 146,0%). Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe zostały wykonane w kwocie 3.314,0 tys. zł (98,3% planu po zmianach).

W latach 2011–2014 wydatki na wynagrodzenia bezosobowe utrzymywały się na zbliżonym poziomie. Znaczący wzrost wydatków na wynagrodzenia bezosobowe nastąpił w 2011 r. w porównaniu do 2010 r. (wzrost o 1.822,7 tys. zł, tj. o 134,7%). Przyczyną takiego stanu była m.in. zmiana ścieżki finansowania, ze środków funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe. Od 2011 r. środki na ten cel ujmowane są w budżecie państwa w rezerwie celowej poz. 59 *dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej*.

Wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 357.232,5 tys. zł (99,8% planu po zmianach), co stanowiło 38,5% wydatków ogółem. W porównaniu do 2013 r. wydatki w tej grupie były wyższe o 9,0%. Najwięcej wydatków w tej grupie poniesiono m.in. na zadania realizowane w ramach *Programu dla Odry – 2006*, wykonanie „*Informatycznego Systemu Ochrony Kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami (ISOK)*” oraz przebudowę obiektów Bydgoskiego Węzła Wodnego na rzece Brdzie.

Na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej poniesiono wydatki w kwocie 127.509,8 tys. zł (99,8% planu po zmianach), co stanowiło 13,7% wydatków ogółem. W porównaniu do 2013 r. wydatki te były wyższe o 43,3%. Z tych środków realizowano zadania w ramach:

- PO IiŚ (48,1% wydatków w tej grupie);
- Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (PO IG) – 19,8% wydatków w tej grupie;
- Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007–2013 (PO PT 2007–2013) – 30,5% wydatków w tej grupie;
- Regionalnego Programu Operacyjnego (RPO) Warmia i Mazury (1,4% wydatków w grupie);
- Instrumentu Finansowego LIFE+ (0,2% wydatków w grupie).

W toku kontroli przeprowadzono, u dwóch dysponentów III stopnia (w KZGW i Ministerstwie Środowiska) w ramach części 22 – Gospodarka wodna, badanie wydatków m.in. pod kątem zgodności z planem finansowym, planem zamówień publicznych oraz ich adekwatności do osiągnięcia planowanego efektu w wyniku ich poniesienia. Próbę do badania wyznaczono, metodą monetarną (MUS)¹⁶ ze zbioru dowodów księgowych, będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2014 r. Wylosowano łącznie 27 dowodów na kwotę 111.071,9 tys. zł (tj. 11,8% wydatków w części 22). W wyniku badania wylosowanych wydatków stwierdzono, że w Ministerstwie Środowiska w przypadku jednej faktury dotyczącej składki World Meteorological Organization na kwotę 1.941,2 tys. zł płatności dokonano sześć dni po wyznaczonym terminie. Jakkolwiek jednostka nie poniosła wydatków z tytułu odsetek, to w ocenie NIK nieterminowe dokonanie zapłaty było niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Innych nieprawidłowości w zakresie badanej próby wydatków nie stwierdzono.

¹⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 1645.

¹⁶ MUS – Monetary Unit Sampling, tj. metodą statystyczną uwzględniającą prawdopodobieństwo wyboru dowodu proporcjonalnie do wartości transakcji, udokumentowanej tym dowodem.

W KZGW badaniem objęto trzy postępowania o udzielenie zamówień publicznych (jedno udzielone w trybie przetargu nieograniczonego oraz dwa w trybie z wolnej ręki) o łącznej wartości zawartych umów 52.841,8 tys. zł. Na realizację tych zamówień w 2014 r. wydatkowano łącznie 20.281,9 tys. zł, z tego z budżetu państwa 3.042,3 tys. zł oraz z budżetu środków europejskich 17.239,6 tys. zł. W grudniu 2014 r. w KZGW zostało udzielone, w trybie z wolnej ręki, zamówienie uzupełniające Wykonawcy – wybranemu w 2013 r. w trybie przetargu nieograniczonego – zadania „Opracowanie MasterPlanów dla obszarów dorzeczy Wisły i Odry”. Zamówienia uzupełniającego udzielono niezgodnie z art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹⁷ (uPzp). Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) stanowiąca załącznik do ogłoszenia o zamówieniu podstawowym przewidywała możliwość udzielenia zamówień uzupełniających w terminie do dnia 31 stycznia 2014 r. Należy także zwrócić uwagę, że MasterPlany dla obszarów dorzeczy Wisły i Odry zostały przyjęte na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 26 sierpnia 2014 r. Natomiast wyniki prac stanowiących przedmiot zawartej w grudniu 2014 r. umowy, na kwotę 293,0 tys. zł, miały być uwzględnione nie w MasterPlanach, a w aktualizacji planów gospodarowania wodami dla obszarów dorzecza Wisły i Odry. W KZGW wyjaśniono, że wykonanie prac w ramach umowy z grudnia 2014 r. było niezbędne do usunięcia braków w aktualizowanych planach gospodarowania wodami. Niemniej jednak, w ocenie NIK, potrzeba osiągnięcia założonego celu nie może być uzasadnieniem dla działań niezgodnych z przepisami uPzp.

Poza tym, również w grudniu 2014 r., w KZGW zawarto umowę z Wykonawcą usług w zakresie rezerwacji, sprzedaży i dostawy biletów lotniczych oraz biletów kolejowych na trasach międzynarodowych w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. Zamówienia udzielono z pominięciem przepisów uPzp, pomimo że wartość zamówienia określona umową przekraczała 30.000 euro.

W ramach kontroli wykorzystania środków na wynagrodzenia bezosobowe ustalono, że cztery osoby, zatrudnione w 2014 r. w KZGW na podstawie umów zlecenia wykonywały, w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. oraz w roku 2013 i 2015 r., na rzecz tej jednostki prace polegające m.in. na administrowaniu geoportalem KZGW oraz współdziałały w obsłudze kancelaryjnej Wydziału Prawnego i Orzecznictwa, pod kierownictwem wyznaczonych osób oraz w wyznaczonym miejscu i czasie. Wyczerpywało to znamiona stosunku pracy, zawarte w art. 22 § 1 ustawy z dnia z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy¹⁸. 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.

W toku badania, w Ministerstwie Środowiska, wykorzystania środków z rezerw celowych ustalono, że w 2014 r. z rezerwy celowej poz. 59 sfinansowano składki do organizacji międzynarodowych w kwocie 8.095,8 tys. zł, co było niezgodne z celem utworzenia tej rezerwy. Rezerwa celowa poz. 59 została utworzona w budżecie państwa ze środków NFOŚiGW oraz wfośigw na dofinansowanie zadań państwowych jednostek budżetowych z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, mieszczących się w katalogu zadań określonych w art. 400a ustawy – Prawo ochrony środowiska. W ocenie NIK obowiązek opłacania składek do organizacji międzynarodowych wynika z członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w tych organizacjach i nie mieści się, w określonym przywołanym wyżej artykule, katalogu zadań możliwych do sfinansowania ze środków tej rezerwy. Kwestia nieprawidłowej ścieżki finansowania przedmiotowych składek została rozstrzygnięta przez NIK w toku kontroli „Wykonywanie przez państwowe jednostki budżetowe zadań dofinansowanych z rezerwy celowej utworzonej w budżecie państwa na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska”¹⁹.

W toku kontroli NIK przeprowadzonej w Ministerstwie Środowiska stwierdzono, że nie w pełni skutecznie funkcjonowały mechanizmy kontroli zarządczej, w zakresie zapewnienia finansowania, w formie dotacji celowych, realizacji przez IMGW zadań państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej, państwowej służby hydrogeologicznej oraz państwowej służby do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących. W 2014 r. Minister Środowiska (jako dotujący) i Prezes KZGW (jako nadzorujący) zawarli z IMGW pięć umów dotacji po upływie od ponad dwóch do dziewięciu miesięcy od wyznaczonej w tych umowach daty uznania kwalifikowalności kosztów lub wydatków związanych z realizacją zadań. Aczkolwiek w MŚ wyjaśniono, że umowy przekazywane były do IMGW niezwłocznie m.in. po uzgodnieniu pomiędzy Ministerstwem a KZGW treści umów, to ustalenia kontroli wskazują iż w przypadku trzech umów od daty uzgodnienia ich treści do daty podpisania upłynęło od 90 do 100 dni. Należy zwrócić uwagę, że proces zawierania umowy nie został przyspieszony nawet w przypadku umowy,

¹⁷ Dz.U. z 2013 r., poz. 907 z późn. zm.

¹⁸ Dz.U. z 2014 r., poz. 1502 z późn. zm.

¹⁹ Okres objęty tą kontrolą – od 1 stycznia 2013 do 2014 (I półrocze). Uchwała Nr 11/2015 Kolegium NIK z dnia 25 lutego 2015 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego zgłoszonych przez Ministra Finansów.

na podstawie której środki miały być przeznaczone na sfinansowanie kosztów związanych z usuwaniem szkód powodziowych powstałych w 2014 r. w aparaturze pomiarowej oraz w infrastrukturze pomiarowej i teletechnicznej państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej. W tym przypadku istniała pilna konieczność jak najszybszego przywrócenia stanu infrastruktury państwowej służby meteorologiczno-hydrologicznej do pełnej funkcjonalności dla utrzymania ciągłości działania teletechnicznej państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej. Pomimo że w tym przypadku szczególne znaczenie miało zapewnienie bezpieczeństwa ludzi i mienia, ze względu na możliwość ponownego wystąpienia niebezpiecznych zjawisk, to umowa dotacji została podpisana po upływie 112 dni od daty uzyskania przez MŚ środków z rezerwy celowej poz. 4 – *Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych*, w tym od daty przekazania przez KZGW projektu umowy do daty jej podpisania w Ministerstwie minęło 90 dni.

NIK zwróciła także uwagę, że w umowach dotacji zawieranych z IMGW, wyznaczając datę kwalifikowalności zamiennie stosowano pojęcia kosztów i wydatków, uznając je za tożsame. Tymczasem koszt i wydatek nie są pojęciami równoznacznymi. Koszt oznacza zużycie zasobów finansowych w celu uzyskania konkretnego efektu, natomiast wydatek to rozchód środków pieniężnych do likwidowania zobowiązań finansowych jednostki. Dlatego też określanie w umowach z IMGW daty kwalifikowalności kosztów de facto oznacza, że dotowany może regulować zobowiązania dopiero po podpisaniu umów i otrzymaniu środków finansowych dotacji. W konsekwencji oznaczałoby to, że przez kilka miesięcy (liczonych od daty rozpoczęcia kwalifikowalności kosztów do daty zawarcia umów) IMGW nie mogłoby dokonywać wydatków, czyli regulować zobowiązań.

Prawidłowość wykorzystania przez IMGW środków dotacji, przekazanych z części 22 – Gospodarka wodna, została oceniona przez NIK w toku przeprowadzonej w tej jednostce kontroli. Badaniem objęto wykorzystanie środków przekazanych do IMGW na podstawie pięciu umów dotacji na łączną kwotę 10.264,7 tys. zł. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w wykorzystaniu przez IMGW środków z dotacji celowych. Jednostka zrealizowała planowany zakres rzeczowy zadań i osiągnęła zakładane efekty. NIK zwróciła jednak uwagę, że Instytut przystąpił do wykonywania zadań (objętych kontrolowanymi umowami dotacji) i zaciągał zobowiązania z tego tytułu przed podpisaniem umów dotacji, w których poza ustaloną kwotą dotacji wskazany był zakres rzeczowy zadań. W rezultacie angażował własne środki, a następnie otrzymywał po podpisaniu umów refundację poniesionych wydatków. W ocenie NIK kilkumiesięczne oczekiwanie IMGW na zwrot poniesionych wydatków, stanowi zagrożenie dla jakości wykonywanych zadań. Nie sprzyja to także właściwemu zarządzaniu finansami Instytutu.

Na koniec 2014 r. zobowiązania w części 22 wyniosły 64.549,0 tys. zł i były wyższe o 44.598,8 tys. zł, tj. o 223,6% od stanu zobowiązań na koniec 2013 r. (19.905,2 tys. zł). Główną pozycję zobowiązań stanowiły składki do organizacji międzynarodowych w kwocie 28.078,0 tys. zł oraz rozliczenia wydatków inwestycyjnych związane z zatrzymaniem kaucji gwarancyjnej w ramach realizacji projektu „Modernizacja Wrocławskiego Węzła Wodnego” w kwocie 15.243,0 tys. zł (ten rodzaj zobowiązań na koniec 2013 r. nie wystąpił). Pozostałe zobowiązania dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi.

Dane dotyczące wydatków budżetu państwa w części 22 – Gospodarka wodna przedstawiono w tabeli, stanowiącej załącznik nr 3 do Informacji.

2.2. Wydatki budżetu państwa w części 41 – Środowisko

W ustawie budżetowej na 2014 r. wydatki budżetu państwa w części 41 – Środowisko zostały określone w wysokości 346.661,0 tys. zł, tj. w kwocie o 10.832,0 tys. zł (o 3,2%) niższej od wydatków ujętych w ustawie budżetowej na rok 2013. W trakcie roku limit wydatków został zwiększony per saldo o 228.735,9 tys. zł (tj. o 66,0%) do kwoty 575.396,9 tys. zł. Zmiany w limicie wydatków wynikały przede wszystkim ze zwiększenia planu wydatków o 229.863,3 tys. zł z rezerw celowych budżetu państwa z przeznaczeniem głównie na: dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (poz. 59 – 122.141,1 tys. zł); współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich (poz. 8 – 83.500,7 tys. zł).

Zrealizowane w 2014 r. wydatki w części 41 wyniosły ogółem 562.389,8 tys. zł, tj. 97,7% planu po zmianach. W porównaniu do 2013 r. były one niższe o 15.864,4 tys. zł (o 2,7%).

Środki pochodzące z rezerw celowych wykorzystano w kwocie 221.549,4 tys. zł (tj. 96,4% kwoty uruchomionej z tych rezerw), w tym m.in. z rezerwy celowej: poz. 59 – 116.033,5 tys. zł, tj. 95,0%; poz. 8 – 83.176,8 tys. zł, tj. 99,6%.

W 2014 r. Minister Środowiska dokonał blokady wydatków budżetowych w kwocie 496,1 tys. zł, w tym 321,3 tys. zł związanych z realizowanym przez GDOŚ projektem *Wsparcie na działania sieci organów środowiskowych i instytucji zarządzających funduszami unijnymi „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju w 2014 r.”*. Przyczyną blokady było mniejsze od przewidywanego zapotrzebowanie na sfinansowanie opracowania ekspertyz tematycznych, organizacji spotkań grup roboczych sieci „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju” oraz delegacji służbowych.

Zgłoszona przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska kwota blokady była o 944,9 tys. zł niższa od szacowanej kwoty środków, które nie mogły być w 2014 r. wykorzystane na wykonanie wskazanego projektu. Działanie Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska nie znajduje uzasadnienia, ponieważ w terminie składania do Ministra Środowiska wniosku o dokonanie blokady wydatków w kwocie 321,3 tys. zł posiadał informację, że w 2014 r. wydatki na ten projekt będą o 1.266,2 tys. zł niższe od planowanych.

Wydatki według grup ekonomicznych

Na dotacje poniesiono wydatki w kwocie 145.350,2 tys. zł (98,8% planu po zmianach), co stanowiło 25,8% wydatków ogółem. W porównaniu do 2013 r. były one wyższe o 34,1%. Z tych środków udzielono dotacji m.in. dla 23 parków narodowych (m.in. na odszkodowania spowodowane przez bobry) oraz dla Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (na sfinansowanie 2% korekty systemowej nałożonej przez Komisję Europejską na projekty realizowane ze środków Funduszu Spójności).

Świadczenia na rzecz osób fizycznych sfinansowano w kwocie ogółem 1.748,1 tys. zł (98,8% planu po zmianach), co stanowiło 0,3% wydatków ogółem. W porównaniu do 2013 r. były one niższe o 4,8%. Wydatki w tej grupie wykorzystano m.in. na zakup odzieży roboczej i ochronnej oraz na wypłatę świadczeń przysługujących w razie rozwiązania stosunku pracy, dodatków wiejskich i mieszkaniowych dla nauczycieli.

Na wydatki bieżące jednostek budżetowych wykorzystano kwotę 317.910,6 tys. zł (97,7% planu po zmianach), co stanowiło 56,5% wydatków ogółem. W porównaniu do 2013 r. były one niższe o 20,2%.

Najwyższe wydatki poniesiono na wynagrodzenia w kwocie 148.099,1 tys. zł (99,8% planu po zmianach), co stanowiło 46,6% wydatków bieżących ogółem. W porównaniu do 2013 r. były one wyższe o 943,4 tys. zł, tj. o 0,6%.

Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 z wykonania planu wydatków jednostek podległych dysponentowi części 41, nie zostały przekroczone w tych jednostkach planowane wydatki na wynagrodzenia. Przeciętne zatrudnienie²⁰ w 2014 r. wyniosło 2.332 osoby, co stanowiło 90,8% planu po zmianach i było wyższe w porównaniu do 2013 r. o dziewięć osób. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie przypadające na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 5.292 zł i w porównaniu do 2013 r. było wyższe o 0,3%. Wzrost w 2014 r. stanu zatrudnienia w tej części budżetu państwa spowodowany był m.in. osiągnięciem pełnego stanu zatrudnienia w Departamencie Nadzoru Geologicznego w MŚ. Wzrost wydatków na wynagrodzenia pokryto ze środków z rezerwy celowej na sfinansowanie wynagrodzeń: dla pracowników zaangażowanych w realizację projektu „Koszty zarządzania, w tym koszty związane z przygotowaniem propozycji programu w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009–2014” oraz dla osób odwołanych w 2013 i 2014 r. z kierowniczych stanowisk państwowych.

Wysokość wydatków na wynagrodzenia bezosobowe dla części 41 – Środowisko określona została przez Ministra Finansów po uchwaleniu ustawy budżetowej na 2014 r. w łącznej kwocie 3.418,0 tys. zł, tj. zgodnie z obowiązującymi przepisami. W trakcie roku limit wynagrodzeń bezosobowych został zwiększony środkami z rezerw celowych do kwoty 4.963,0 tys. zł, tj. o 1.545,0 tys. zł (o 45,2%). Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe zostały wykorzystane w kwocie 4.172,0 tys. zł (84,1% planu po zmianach).

Wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 31.419,7 tys. zł (99,5% planu po zmianach), co stanowiło 5,6% wydatków ogółem. W porównaniu do 2013 r. były one wyższe o 474,3%. Największe wydatki w ramach tej grupy poniesiono na termomodernizację budynków szkół leśnych (19.030,8 tys. zł) oraz budynku Ministerstwa Środowiska (6.903,1 tys. zł).

Na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej poniesiono wydatki w kwocie 65.961,2 tys. zł (95,1% planu po zmianach), co stanowiło 11,7% wydatków ogółem. W porównaniu do 2013 r. były one wyższe o 2,6%. Najwyższe wydatki w tej grupie poniesiono na zadania realizowane w ramach: PO IiŚ

²⁰ W przeliczeniu na pełne etaty.

(60,3% wydatków w tej grupie) oraz PO PT 2007–2013 (23,7% wydatków w tej grupie). Z tych środków sfinansowano m.in. projekty pomocy technicznej w ramach „Rocznego Planu Działań dla sektora środowisko” (PO liŚ, Priorytet XV – Pomoc techniczna) oraz koszty zatrudnienia pracowników w jednostkach podległych dysponentowi części 41 – Środowisko.

W toku kontroli, przeprowadzono w trzech jednostkach (MŚ, GIOŚ i GDOŚ – dysponenci III stopnia) w ramach części 41, badanie wydatków m.in. pod kątem zgodności z planem finansowym oraz osiągnięcia planowanego efektu w wyniku ich poniesienia. Próbę do badania wyznaczono z określonego zbioru metodą MUS z doбором celowym. Wylosowano łącznie 118 dowodów na kwotę 88.187,8 tys. zł (tj. 15,7% wydatków w części 41). W wyniku badania wylosowanych wydatków nie stwierdzono nieprawidłowości. Natomiast w Ministerstwie Środowiska w przypadku jednej faktury, wybranej w ramach doboru celowego, stwierdzono, że na podstawie tego dowodu składka do organizacji międzynarodowej opłacona została osiem dni po wyznaczonym terminie. Jednostka nie poniosła dodatkowych wydatków z tytułu odsetek, jednak nieterminowe uregulowanie tego zobowiązania było niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

W wymienionych wyżej jednostkach badaniem objęto łącznie 11 postępowań o udzielenie zamówień publicznych w trybie przetargu nieograniczonego. Na realizację tych zamówień w 2014 r. wydatkowano łącznie 8.476,2 tys. zł, z tego z budżetu państwa 8.289,9 tys. zł oraz z budżetu środków europejskich 186,3 tys. zł.

W Ministerstwie Środowiska w wyniku badania trzech postępowań o udzielenie zamówień publicznych nie stwierdzono nieprawidłowości.

W Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska analiza dokumentacji badanych czterech zamówień publicznych wykazała, że zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w uPzp. W przypadku jednego zamówienia „Dostawa urządzeń sieciowych do modernizacji systemu ochrony sieci i bezpiecznych tuneli VPN oraz świadczenie usług wsparcia technicznego” stwierdzono, że nierzetelnie prowadzona była dokumentacja postępowania. W przedłożonych do kontroli dokumentach dotyczących tego zamówienia znajdowały się niepodpisane druki, o których mowa w art. 17 ust. 2 uPzp, tj. oświadczenia o bezstronności członków Komisji Przetargowej i innych osób wykonujących czynności w postępowaniu. W trakcie kontroli Sekretarz Komisji Przetargowej przedłożył podpisane oświadczenia i wyjaśnił, że znajdowały się w innym segregatorze. Niemniej jednak, w ocenie NIK, przekazanie do kontroli niepełnej dokumentacji, następnie jej uzupełnienie, a także wyrażona przez pięciu członków komisji niepewność co do faktu podpisania oświadczeń, budzi wątpliwości dotyczące wiarygodności daty podpisania przedłożonych oświadczeń.

W Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska w wyniku badania prawidłowości udzielenia zamówień publicznych stwierdzono nieprawidłowości w zakresie trzech z czterech postępowań.

- W postępowaniu na realizację zadania „Przeniesienie danych monitoringu jakości wód do systemu informatycznego Ekoinfonet wraz ze wspomaganie wdrożenia systemu w Inspekcji Ochrony Środowiska” – zarówno w ogłoszeniu o zamówieniu, jak i w SIWZ, nie zastrzeżono obowiązku złożenia przez wykonawców, aktualnej informacji z Krajowego Rejestru Karnego w zakresie określonym w art. 24 ust. 1 pkt 10 i 11 uPzp, tj. dokumentu, o którym mowa w § 3 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form w jakich te dokumenty mogą być składane²¹ (zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie rodzajów dokumentów”), a ponadto dokumentów, określonych w § 3 ust. 3 przywołanego rozporządzenia, w stosunku do osób, o których mowa w art. 24 ust. 1 pkt 10 i 11 uPzp oraz w zakresie określonym w ww. przepisie.
- W postępowaniu na „Zakup Mobilnego laboratorium do szybkiej oceny ryzyka”:
 - ✓ zamawiający nie wezwał wykonawcy (w trybie art. 26 ust 3 uPzp) do uzupełnienia oferty złożonej w toku postępowania, pomimo że oferent nie przedłożył wszystkich wymaganych przez zamawiającego dokumentów określonych w SIWZ, potwierdzających spełnienie warunku udziału w postępowaniu, tj. dokumentów potwierdzających, iż wobec wykonawcy mającego miejsce zamieszkania lub siedzibę za granicą nie orzeczono zakazu ubiegania się o zamówienie;
 - ✓ nie zarejestrowano korespondencji przychodzącej w sprawie zamówienia publicznego, nie utrwalając daty wpływu umowy podpisanej przez Wykonawcę, za pomocą komputerowego rejestru wpływu lub poprzez

²¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 231.

opatrzenie umowy pieczętą wpływ, czym naruszono wewnętrzne procedury organizacyjne określone w Instrukcji kancelaryjnej GIOŚ (pkt 4 Instrukcji „Przyjmowanie, otwieranie, sprawdzanie i ewidencjonowanie wpływów”).

- W postępowaniu dotyczącym zamówienia na „*Zakup sprzętu pomiarowego i elektronicznego dla inspektorów ochrony środowiska*”, w zawartym w SIWZ opisie warunków udziału w postępowaniu na udzielenie tego zamówienia, w zakresie wykazu dokumentów potwierdzających spełnienie tych warunków oraz mających potwierdzać brak podstaw do wykluczenia z postępowania, wskazano wymóg przedłożenia przez podmioty ubiegające się o udzielenie zamówienia jedynie aktualnego odpisu z właściwego rejestru. Pominięto tym samym wymóg przedłożenia przez wykonawców aktualnego odpisu z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG), czym naruszono przepis § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rodzajów dokumentów.

Poza wskazanymi wyżej nieprawidłowościami, NIK zwróciła również uwagę na obszary wymagające usprawnienia procedur w sferze zamówień publicznych, które pozwolą na lepsze zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa.

W postępowaniu dotyczącym zamówienia publicznego na realizację zadania *Przeniesienie danych monitoringu jakości wód do systemu informatycznego Ekoinfonet wraz ze wspomaganie wdrożenia systemu w Inspekcji Ochrony Środowiska*, nie udokumentowano czynności ustalenia wartości zamówienia w drodze ponownego rozeznania rynku, pomimo że 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;

W jednej umowie²² zastrzeżono karę umowną za opóźnienie w wykonaniu etapu pracy w wysokości 0,2% wynagrodzenia, bez względu na wielkość opóźnienia (§ 8 ust.1 pkt 1 umowy), w konsekwencji zamawiający (GIOŚ) niewłaściwie zabezpieczył interesy Skarbu Państwa. Przy tak sformułowanym zapisie kara umowna mogłaby bowiem zostać naliczona w jednakowej wysokości bez względu na czas opóźnienia. Ponadto, takie zastrzeżenie kary umownej, w żadnym zakresie nie dyscyplinowało Wykonawcy do terminowego wykonania przedmiotu umowy, czy też do jak najmniejszego opóźnienia w jego przekazaniu.

W toku badania, w Ministerstwie Środowiska, wykorzystania środków pozyskanych z rezerw celowych (w ramach części 41 – Środowisko) ustalono, że w 2014 r. z rezerwy celowej poz. 59 – niezgodne z celem jej utworzenia – sfinansowano składki do organizacji międzynarodowych w kwocie 30.101,5 tys. zł, a także działania, służące promowaniu technologii polskich firm za granicą i wspierające te firmy w walce o rynki zagraniczne, w ramach programu „*GreenEvo – Akcelerator Zielonych Technologii edycja V, VI, VII*” (zwany dalej „programem GreenEvo”)²³ w kwocie 2.232,2 tys. zł.

W ocenie NIK, program GreenEvo, tak jak i składki do organizacji międzynarodowych, nie mieści się w określonym art. 400a ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska katalogu zadań możliwych do sfinansowania ze środków rezerwy celowej poz. 59. Rezerwa ta została bowiem utworzona, zgodnie z art. 410c przywołanej ustawy ze środków Narodowego Funduszu i wósigw, na dofinansowanie zadań państwowych jednostek budżetowych z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Zgodnie z informacją opublikowaną na stronie internetowej programu, podstawowym jego celem jest wspieranie aktywności międzynarodowej firm – uczestników i eksportu polskich technologii²⁴. Realizacja tego programu została także uwzględniona w wieloletnim programie współpracy z zagranicą na lata 2012–2016.

Dlatego też, biorąc pod uwagę cel programu GreenEvo, wydatki na ten program powinny być, zdaniem NIK, klasyfikowane w budżecie państwa według układu zadaniowego w funkcji 15 – *Polityka zagraniczna*, w zadaniu 15.1 – *zapewnienie Polsce sprzyjających warunków rozwoju*. Celem tego zadania, według dokumentu Rady Ministrów „Planowanie w układzie zadaniowym na 2014 r.” jest zapewnienie Polsce sprzyjających warunków rozwoju i odpowiedniej pozycji na arenie międzynarodowej.

W Ministerstwie Środowiska poniesione na ten program wydatki w 2014 r. były klasyfikowane w budżecie zadaniowym w funkcji 12 – *Środowisko*, w zadaniu 12.7 – *Zintegrowane działania na rzecz ochrony środowiska*.

²² nr 47/2012/F z dnia 24 października 2012 r.

²³ Projekt prowadzony przez Ministerstwo Środowiska, którego celem jest międzynarodowy transfer innowacyjnych polskich technologii.

²⁴ <http://greenevo.gov.pl/pl/informacje-ogolne/greenevo/>

Celem tego zadania jest zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego kraju i tworzenia podstaw do zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego. Miernikiem stopnia realizacji zadania 12.7 jest „liczba mieszkańców, którzy uzyskali możliwość podłączenia do sieci kanalizacyjnej w danym roku (w osobach)”. Natomiast w NFOŚiGW, z którego środków de facto, finansowany jest ten program (poprzez rezerwę celową poz. 59) miernikiem dla tego zadania jest „wzrost redukcji ścieków oczyszczonych zgodnie z wymogami Dyrektywy 91/271/EWG (w RLM – rzeczywistej liczbie mieszkańców)”.

Biorąc powyższe pod uwagę, cel programu GreenEvo nie ma żadnego związku z celem zadania 12.7, jak również program ten w żaden sposób nie wpływa na osiągnięcie celu tego zadania. Bowiem wydatki na przedmiotowy program nie powodują wzrostu liczby mieszkańców, którzy uzyskują możliwość podłączenia do sieci kanalizacyjnej (zgodnie z miernikiem dla zadania 12.7).

NIK nie kwestionuje potrzeby wspierania przedsiębiorców w ich walce o rynki zagraniczne, jednak działania w tym zakresie powinny znaleźć inne źródło finansowania.

W 2014 r. ze środków przeznaczonych na realizację programu GreenEvo w Ministerstwie Środowiska poniesiono wydatki z tytułu zatrudnienia pracowników, do obsługi tego programu, na podstawie umów zlecenia w łącznej kwocie 324,9 tys. zł, w tym 264,1 tys. zł stanowiło wydatki na zatrudnienie tych pracowników poprzez agencję pracy tymczasowej. Prace związane z obsługą programu od lipca 2014 r. wykonywało ośmiu pracowników zatrudnionych przez tę agencję, pomimo że wszystkie te osoby pracowały już wcześniej na podstawie umów zlecenia w MŚ m.in. przy obsłudze programu GreenEvo lub Konferencji COP 19. Zawarcie umowy z agencją zwiększyło wydatki na zatrudnienie dodatkowych pracowników o 23,02%, tj. o koszty narzutu agencji. W całym 2,5-letnim okresie obowiązywania umowy narzut wyniesie 292,8 tys. zł. W wynagrodzeniu wypłaconym w 2014 r. agencji narzut wyniósł 49,4 tys. zł.

Należy dodać, że NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. sformułowała w wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Środowiska wnioski o zapewnienie wykonywania zadań Ministerstwa przez pracowników zatrudnionych na podstawie stosunku pracy.

W ocenie NIK charakter pracy osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych, poprzez agencję pracy tymczasowej, wyczerpuje znamiona stosunku pracy określone w art. 22 § 1 ustawy – Kodeks Pracy. Zakres i sposób wykonywanych obowiązków sugeruje, że praca musi być wykonywana osobiście i pod kierownictwem. Praca ta nie ma także charakteru doraźnego, sezonowego ani okresowego. Tym samym, zdaniem NIK, jedynym powodem zatrudnienia tych osób na podstawie umów cywilnoprawnych był brak możliwości zawarcia z nimi umów o pracę w ramach przyznanego limitu wydatków na wynagrodzenia.

W 2014 r. ze środków NFOŚiGW (poprzez rezerwę celową poz. 59) Minister Środowiska realizował dwie umowy na monitoring lasu (w układzie zadaniowym – wydatki zakwalifikowane do działania 12.1.2.2 *Ochrona ekosystemów leśnych i gospodarowanie ich zasobami*), a GIOŚ jedną (w układzie zadaniowym – wydatki zakwalifikowane do działania 12.6.1.1 *Państwowy Monitoring Środowiska*).

Badania objęte tymi umowami wykonywane były przez Instytut Badawczy Leśnictwa, który na ich podstawie sporządził jedno opracowanie „*Stan uszkodzenia lasów w Polsce w danym roku na podstawie badań monitoringowych*”. Należy także zwrócić uwagę, że źródłem finansowania umów zawartych przez Ministra Środowiska były środki NFOŚiGW w ramach programu priorytetowego „*Wsparcie Ministra Środowiska w zakresie realizacji polityki ekologicznej państwa część I Ekspertyzy, opracowania i realizacja zobowiązań międzynarodowych*”, natomiast umowa zawarta przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska finansowana była w ramach programu priorytetowego „*Wspieranie działalności monitoringu Środowiska. Część I Monitoring Środowiska*”.

Za monitoring lasów, zgodnie z art. 2 ust 1 pkt. 2 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska²⁵, odpowiada Główny Inspektor Ochrony Środowiska. Dlatego też wszystkie zadania w zakresie monitoringu lasów powinny być realizowane przez organ, który za ten obszar odpowiada.

Natomiast Minister Środowiska, jako organ nadzorujący zarówno GIOŚ jak i NFOŚiGW, powinien skoordynować finansowanie monitoringu lasów.

W ocenie NIK, za nierzetelne należy także uznać finansowanie poszczególnych części tego samego zadania z różnych programów priorytetowych NFOŚiGW. Oceny tej nie zmienia fakt wykorzystywania badań, jak wyjaśnił Minister Środowiska, również na inne cele niż Państwowy Monitoring Środowiska.

²⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 686 z późn. zm.

Na koniec 2014 r. zobowiązania w części 41 wyniosły 29.261,9 tys. zł i były o 16.870,3 tys. zł wyższe (o 136,1%) od stanu zobowiązań na koniec 2013 r. W kwocie tej 54,4% (tj. 15.913,3 tys. zł) stanowiły zobowiązania wymagalne. Powstały one głównie z tytułu nadpłat (wraz z odsetkami), wynikających z rozliczeń opłat za brak sieci zbierania pojazdów za 2006 r. (15.843,2 tys. zł).

Dane dotyczące wydatków budżetu państwa w części 41 – Środowisko przedstawiono w tabeli, stanowiącej załącznik nr 4 do Informacji.

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

W 2014 r. plan wydatków w części 22 – Gospodarka wodna, określony ustawą budżetową w wysokości 273.000,0 tys. zł, został zwiększony (per saldo) o 260.551,3 tys. zł do kwoty 533.551,3 tys. zł, tj. o 95,4%. Zmiana limitu wydatków budżetu środków europejskich wynikała głównie ze zwiększenia wydatków z rezerw celowych o 260.994,3 tys. zł, z tego na finansowanie programów (poz. 98) o 260.277,7 tys. zł oraz na finansowanie wynagrodzeń (poz. 99) o 716,6 tys. zł.

Minister Środowiska w grudniu 2014 r., na podstawie wniosku Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, dokonał blokady wydatków w budżecie środków europejskich w cz. 22 w kwocie 429,8 tys. zł. Przyczyną blokady były niesprzyjające warunki występujące w trakcie prowadzenia robót przy realizacji przez RZGW we Wrocławiu projektu „*Modernizacja stopnia Brzeg Dolny – przystosowanie do III kl. drogi wodnej*”. Z powodu wysokiego stanu wód zalaniu uległ dół budowlany. W związku z tym termin wykonania części prac przesunięto na 2015 r.

Wykonanie w 2014 r. wydatków budżetu środków europejskich w części 22 – Gospodarka wodna, według sprawozdania Rb-28 UE, wyniosło 531.550,4 tys. zł, tj. 99,6% planu po zmianach.

Największe wydatki poniesiono w ramach następujących programów:

- PO IiŚ – 505.312,8 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach, w tym na:
 - ✓ „*Modernizację Wrocławskiego Węzła Wodnego*” – 245.244,4 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach, na modernizację i udrożnienie kanału powodziowego, udrożnienie Starej Odry od Jazu Psie Pole do Mostów Poznańskich, przebudowę Kanału Miejskiego, przebudowę koryta Odry od Mostów Kolejowych Poznańskich do ujścia Widawy, przebudowę stopnia wodnego Rędzin, modernizację Bulwarów Odry Miejskiej, przebudowę Jazu Wrocław I oraz zakup gruntów;
 - ✓ „*Modernizację zbiornika wodnego Nysa w zakresie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego*” – wykonanie 98.502,3 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach, m.in. na dokumentację techniczną, roboty budowlano-montażowe na polderach, odszkodowania za przejęte nieruchomości;
 - ✓ *Modernizację śluz odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZGW Gliwice – przystosowanie do III kl. drogi wodnej*” – 38.976,1 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach, na roboty budowlane i modernizacyjne na śluzach Łabędy, Dzierżno, Rudzieniec i Kłodnica;
- PO IG – 24.159,6 tys. zł, tj. 94,5% planu po zmianach, w tym na:
 - ✓ „*Informatyczny System Osłony Kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami*” – 9.365,3 tys. zł, tj. 87,1% planu po zmianach, m.in. na zakup wyposażenia serwerowni oraz sprzętu komputerowego, usługi doradcze i konsultingowe;
 - ✓ „*Rewitalizację Kanału Elbląskiego na odcinkach: Jezioro Drużno – Miłomłyn, Miłomłyn – Zalewo, Miłomłyn – Ostróda – Stare Jabłonki*” – 14.794,3 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach, m.in. na przebudowę kanału na szlakach żeglownych, rewitalizację kanału na odcinku pomiędzy wrotami Buczyniec a pochylnią Całuny, przebudowę śluz: Miłomłyn, Zielona, Ostróda i Mała Ruś;
- RPO Warmia i Mazury – 2.078,0 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach, z przeznaczeniem na projekt „*Budowa i zakup specjalistycznych zestawów pływających w celu zapewnienia bezpieczeństwa nawigacyjnego na Wielkich Jeziorach Mazurskich, dzięki przystosowaniu oznakowania dla żeglugi całodobowej*”, w tym na wykonanie kadłubów jednostek specjalistycznych (barka i pchacz), montaż nadbudówki na pchaczu, zakup wyposażenia siłowni i wyposażenia pokładowego, wyposażenia elektronicznego.

Dane dotyczące wydatków budżetu środków europejskich w części 22 – Gospodarka wodna przedstawiono w tabeli, stanowiącej załącznik nr 7 do Informacji

2.4. Wydatki budżetu środków europejskich w części 41 – Środowisko

W 2014 r. plan wydatków w części 41 – Środowisko, określony ustawą budżetową w kwocie 2.045.962,0 tys. zł, został zwiększony (per saldo) o 1.681.314,8 tys. zł do kwoty 3.727.276,8 tys. zł, tj. o 82,2%. Zmiana limitu wydatków budżetu środków europejskich wynikała głównie ze zwiększenia wydatków z rezerw celowych o 1.680.871,7 tys. zł, z tego na finansowanie programów (poz. 98) o 1.680.830,0 tys. zł oraz na finansowanie wynagrodzeń (poz. 99) o 41,7 tys. zł.

Wykonanie w 2014 r. wydatków budżetu środków europejskich w części 41 – Środowisko według sprawozdania RB-28 UE wyniosło 3.689.674,3 tys. zł. W kwocie tej dotacje stanowiły 3.657.177,4 tys. zł, tj. 99,0% planu po zmianach.

Największe wydatki poniesiono:

- w ramach PO liŚ – 3.599.050,4 tys. zł, tj. 99,1% planu po zmianach, w tym na:
 - ✓ płatności przekazane przez Instytucję Wdrażającą (IW) beneficjentom projektów realizowanych w ramach PO liŚ – 3.589.188,6 tys. zł, tj. 99,1% planu po zmianach;
 - ✓ „Zakupy sprzętu do szybkiej oceny ryzyka w przypadku wystąpienia poważnej awarii, organizacja systemu monitoringu dynamicznego przeciwdziałania poważnym awariom, w tym organizacja systemu i sieci teleinformatycznych” – 5.469,7 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach, m.in. na zakup mobilnego laboratorium do szybkiej oceny ryzyka oraz zestawów komputerowych stacjonarnych i laptopów wraz z oprogramowaniem;
 - ✓ „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 na obszarze Polski” – 2.346,6 tys. zł, tj. 98,4% planu po zmianach, m.in. na wynagrodzenia planistów, zakup materiałów biurowych, ekspertyzy;
- ze środków NMF i MF EOG 2009–2014 – 89.521,3 tys. zł, tj. 96,3% planu po zmianach, z tego: NMF 2009–2014 – 49.280,9 tys. zł (100% planu po zmianach) oraz MF EOG 2009–2014 – 40.240,4 tys. zł (92,2% planu po zmianach); środki przeznaczono m.in. na:
 - ✓ dotacje celowe na płatności przekazane przez NFOŚiGW, jako Operatora Programu, beneficjentom projektów realizowanych w ramach Programu PL04 – 49.280,9 tys. zł, 100,0% planu po zmianach;
 - ✓ dotacje celowe na płatności przekazane przez NFOŚiGW, jako Operatora Programu, beneficjentom projektów realizowanych w ramach Programów PL02, PL03 i PL04 – 18.707,9 tys. zł, tj. 85,9% planu po zmianach;
 - ✓ „Wzmocnienie potencjału technicznego Inspekcji Ochrony Środowiska poprzez zakup urządzeń pomiarowych, wyposażenia laboratoryjnego i narzędzi informatycznych” – 14.899,2 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach, m.in. na zakup analizatorów do pomiarów zanieczyszczeń gazowych i kalibratorów do wzorcowania analizatorów, automatycznych mierników pyłu zestawów pomiarowych parametrów meteorologicznych wraz z masztami;
 - ✓ „Różnorodność biologiczna i działania na rzecz ekosystemów – ogólnokrajowa kampania informacyjna podnosząca świadomości nt. różnorodności biologicznej” – 1.997,1 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach, m.in. na opracowanie i wdrożenie programu motywacyjnego dla nauczycieli zachęcającego do prowadzenia działań edukacyjnych dotyczących różnorodności biologicznej, realizację emisji spotów.

Dane dotyczące wydatków budżetu środków europejskich w części 41 – Środowisko przedstawiono w tabeli, stanowiącej załącznik nr 8 do Informacji

2.5. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Według danych ujętych w sprawozdaniu Rb-BZ1 z wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za 2014 r. poniesiono wydatki:

- w części 22 – Gospodarka wodna w kwocie 1.459.180,5 tys. zł, co stanowiło 99,1% planu po zmianach (1.472.567,5 tys. zł), z tego wydatki budżetu państwa w kwocie 927.630,0 tys. zł oraz wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 531.550,4 tys. zł;

- w części 41 – Środowisko w kwocie 4.252.063,7 tys. zł, co stanowiło 98,8% planu po zmianach, z tego wydatki budżetu państwa w kwocie 562.389,8 tys. zł oraz wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 3.689.673,9 tys. zł.

Największe wydatki w części 22 poniesiono w ramach Funkcji 12 – Środowisko. Stanowiły one 97,6% wydatków ogółem w tej części budżetu państwa i wyniosły: 1.424.537,5 tys. zł (99,1% planu po zmianach), z tego: 892.987,0 tys. zł z budżetu państwa (98,8% planu po zmianach) i 531.550,5 tys. zł z budżetu środków europejskich (99,6% planu po zmianach). Poniesiono je na zadanie 12.5. – *Gospodarowanie zasobami wodnymi*. W ramach tego zadania wykorzystano na działania następujące środki:

- 12.5.3.9. *Program wieloletni „Program dla Odry – 2006”* – kwotę 789.644,9 tys. zł (99,2% planu po zmianach), w tym 338.874,4 tys. zł z budżetu państwa (98,2% planu po zmianach) i 450.770,5 tys. zł ze środków europejskich (99,8% planu po zmianach);
- 12.5.3.4. *Usuwanie skutków powodzi i suszy* – kwotę 53.443,2 tys. zł ze środków budżetu państwa (97,80% planu po zmianach);
- 12.5.2.1. *Utrzymanie wód i urządzeń wodnych wraz z infrastrukturą związaną z gospodarowaniem zasobami wodnymi* – kwotę 247.801,2 tys. zł (99,6% planu po zmianach), z tego: 230.928,8 tys. zł z budżetu państwa (99,9% planu po zmianach) i 16.872,3 tys. zł ze środków europejskich (99,9% planu po zmianach);

Największe wydatki w części 41 zrealizowano w Funkcji 12 – Środowisko, w kwocie 4.085.415,1 tys. zł (98,8% planu po zmianach), co stanowiło 96,1% wydatków ogółem w części 41, z tego 396.843,8 tys. zł z budżetu państwa (97,4% planu po zmianach) i 3.688.571,3 tys. zł z budżetu środków europejskich (99,0% planu po zmianach).

W tej części budżetu państwa realizowano zadanie 12.4. – *Gospodarka odpadami*, na które wykorzystano 1.122.928,9 tys. zł.: (99,5% planu po zmianach), z tego wydatki budżetu państwa w kwocie 6.367,4 tys. zł oraz wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 1.116.561,5 tys. zł.

W ramach tego zadania wykorzystano następujące środki na działania:

- 12.4.2.1. *Gospodarowanie odpadami komunalnymi* – kwotę 1.118.558,2 tys. zł (99,5% planu po zmianach), z tego wydatki budżetu państwa 1.996,7 tys. zł oraz wydatki budżetu środków europejskich 1.116.561,5 tys. zł;
- 12.7.3.2. *Pozostałe przedsięwzięcia w zakresie gospodarki wodno-ściekowej* – kwotę 2.198.755,1 tys. zł (97,3% planu po zmianach), z tego: 63.697,8 tys. zł ze środków budżetu państwa (100,0% planu po zmianach) i 2.135.057,3 tys. zł z budżetu środków europejskich (99,1% planu po zmianach).

Minister Środowiska w planie działalności na 2014 r. określił pięć celów :

- 1) poprawa jakości wód i racjonalne gospodarowania wodami dla zaspakajania potrzeb ludności i gospodarki;
- 2) zwiększenie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego mieszkańców i ograniczenie negatywnych skutków susz;
- 3) zapewnienie zrównoważonego korzystania z zasobów środowiska;
- 4) ograniczenie wpływu zanieczyszczeń na środowisko;
- 5) prowadzenie racjonalnej i skutecznej polityki klimatycznej oraz adaptacja do zmian klimatu.

Dla osiągnięcia celu nr 1 zaplanowano m.in: wprowadzenie reformy gospodarki wodnej. Zadanie jest w trakcie realizacji. Rada Ministrów przyjęła założenia do projektu ustawy – Prawo wodne; opracowano projekt przedmiotowej ustawy. Po przeprowadzonych konsultacjach społecznych rozpoczęto konsultacje międzyresortowe. W roku 2014, zgodnie z założeniami, opracowano projekty planów zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszarów dorzeczy i regionów wodnych, tj. dla 3 dorzeczy oraz dla 9 regionów wodnych. Projekty te zostały podane do publicznej wiadomości w celu konsultacji społecznych. W planie działalności przyjęto wykonanie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu IV AKPOŚK. Zadanie nie zostało zrealizowane ze względu na opóźnienia we wprowadzeniu zmian do ustawy – Prawo wodne oraz aktów wykonawczych. Jego wykonanie przesunięto na 2015 r. i ujęto na liście rezerwowej zadań zakwalifikowanych do dofinansowania ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na 2015 r.

Przyczyną mającą wpływ na nieosiągnięcie planowanej wartości miernika był brak zakończenia procesu weryfikacji planów aglomeracji przez wszystkich marszałków województw.

Dla osiągnięcia celu nr 2 zaplanowano m.in.: opracowanie w roku 2014 projektów planów zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszarów trzech dorzeczy i dziewięciu regionów wodnych. Zadanie zrealizowano zgodnie z planem. Zadanie kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław znajduje się w trakcie realizacji. W ramach tego zadania zakończono projekt „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – etap I – Miasto Gdańsk” (osiągnięto wartość wskaźnika „Liczba osób objęta ochroną przeciwpowodziową” – 65.388 osób). W trakcie realizacji pozostaje projekt „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – etap I – Powiat Gdański”. Zaawansowanie finansowe i rzeczowe wyniosło około 47%. Osiągnięto następujące wskaźniki:

- długość wybudowanych, wyremontowanych lub przebudowanych wałów przeciwpowodziowych – 1,75 km,
- liczba wybudowanych, wyremontowanych lub przebudowanych pozostałych obiektów ochrony przeciwpowodziowej – 1 szt.

Dla osiągnięcia celu nr 3 zaplanowano m.in. zwiększenie rozpoznania i zagospodarowania złóż kopalin objętych własnością górnictwa Skarbu Państwa. Opracowano projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw mający na celu zapewnienie niedyskryminującego dostępu do prowadzenia działalności związanej z poszukiwaniem, rozpoznawaniem i wydobywaniem kopalin w warunkach konkurencji, z zachowaniem pierwszeństwa dla najlepszych systemów wydobywania, dla wszystkich podmiotów posiadających niezbędne możliwości, na podstawie obiektywnych kryteriów, udostępnionych publicznie wszystkim zainteresowanym podmiotom. Z dniem 1 stycznia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw. Prowadzone były także działania na forum UE w celu powstrzymania negatywnych zmian legislacyjnych w zakresie wydobywania gazu z łupków. Ukazało się 8 ogłoszeń dotyczących postępowań w trybie „open door”²⁶ dla obszarów: „Blok 107”, „Kamienna Góra”, „Bolesławiec”, „Katowice – Muchowiec”, „Bojszowy”, „Tuchola”, „Żory – Rybnik” i „Strzeżewo”.

Dla osiągnięcia celu nr 4 zaplanowano m.in. nowelizację ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (prace legislacyjne zakończono w 2014 r.). Przeprowadzono ogólnopolską kampanię edukacyjną promującą właściwe postępowanie z odpadami, m.in. kampania w telewizji i internecie oraz szkolenia dla gmin.

Dla osiągnięcia celu nr 5 zaplanowano m.in. zakończenie ośmiu projektów dotyczących redukcji emisji zanieczyszczeń do powietrza w przedsiębiorstwach w ramach PO IiŚ 2007–2013 (priorytet IV. Przedsięwzięcia dostosowujące przedsiębiorstwa do wymogów ochrony środowiska); wykonanie 16 wojewódzkich ocen stanu zanieczyszczenia powietrza w strefach, w tym obliczenie dla roku 2013 wskaźnika średniego narażenia dla pyłu drobnego PM_{2,5} w 12 aglomeracjach powyżej 250 tysięcy mieszkańców oraz 18 miastach powyżej 100 tysięcy mieszkańców.

NIK zwraca uwagę, że w toku kontroli jednostek podległych Ministrowi Środowiska stwierdzono, że nie wszystkie zadania zaplanowane na 2014 r. zostały w pełni zrealizowane, a efekty rzeczowe osiągnięto częściowo.

- W KZGW nie zostały opracowane w obowiązującym terminie²⁷ mapy zagrożenia powodziowego (MZP) oraz mapy ryzyka powodziowego (MRP) w wersji cyfrowej. Mapy te, powinny być opracowane zgodnie z § 14 i § 15 rozporządzenia Ministra Środowiska, Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Ministra Administracji i Cyfryzacji oraz Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie *opracowywania map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego*²⁸, w wersji „kartograficznej” i „cyfrowej”. Natomiast mapy, opublikowane na portalu isok.gov.pl, zostały opracowane jedynie w wersji kartograficznej. W związku z nieopracowaniem MZP i MRP w wersji cyfrowej organy administracji publicznej, realizujące zadania wymienione w art. 88f ust. 5 i 6 ustawy – Prawo wodne (m.in. koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju, plany zagospodarowania przestrzennego województw, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego), nie mogą uwzględnić obszarów zagrożenia i ryzyka powodziowego. Sytuacja ta spowoduje, że w wydawanych przez te organy decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu

²⁶ „Open door” to procedura w prawie górnictwa i geologicznym określająca nowy tryb udzielania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin – procedura porównywania konkurencyjnych wniosków.

²⁷ tj. do 22 grudnia 2013 r. - zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 32, poz. 159 z późn. zm.).

²⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 104.

publicznego lub decyzjach o warunkach zabudowy nie zostanie uwzględniony poziom zagrożenia powodziowego na obszarach uznanych za zagrożone powodzią.

Należy także zwrócić uwagę, że pierwotny termin realizacji projektu ISOK określony na koniec grudnia 2013 r. został przesunięty na 30 września 2015 r. Wystąpiły opóźnienia we wdrożeniu wersji pilotażowej tego projektu. Tym samym ustalony nowy termin zakończenia projektu jest zagrożony.

Opóźnienia realizacji poszczególnych etapów projektu ISOK, w tym wdrożenia wersji pilotażowej systemu informatycznego, opracowania projektu technicznego tego systemu, cyfrowej wersji map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego wskazują, zdaniem NIK, na nie w pełni skuteczne funkcjonowanie mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie zarządzania projektem.

- W GDOŚ na skutek nierzetelnego rozpoznania potrzeb finansowych oraz możliwości wykonania zaplanowanych zadań, a także niezapewnienia skutecznego nadzoru nie zrealizowano w pełni wszystkich zadań (w tym cztery nie zostały zrealizowane w ogóle), w szczególności finansowanych ze środków rezerwy cepowej poz. 59. Pomimo że wydane decyzje Ministra Finansów o uruchomieniu środków z tej rezerwy były kilkakrotnie korygowane, kwota niewykorzystanych środków wyniosła 2.971,5 tys. zł, co stanowiło 15,3% uruchomionych środków.

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 2014 r. (Rb-N i Rb-Z) były zgodne z danymi ujętymi w sprawozdaniach dysponentów niższego stopnia.

Sprawozdania sporządzone przez objętych kontrolą czterech dysponentów III stopnia²⁹, tj. sprawozdania budżetowe:

- Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych;
- Rb-27 z wykonania planów dochodów budżetowych;
- Rb-28 z wykonania planów wydatków budżetu państwa;
- Rb-28 Programy 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 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej,
- Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym,

a także

sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2014 r. (Rb-N i Rb-Z)

były zgodne z ewidencją księgową (po dokonanych w trakcie kontroli NIK korektach).

Sporządzone zostały w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów: w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym oraz przekazane do dysponenta wyższego stopnia.

Skorygowane zostały następujące sprawozdania sporządzone przez dysponentów III stopnia, tj.:

- GIOŚ – w jednostce tej na skutek nieujęcia w księgach rachunkowych zobowiązań wymagalnych w łącznej kwocie 15.843,2 tys. zł³⁰ nieprawidłowo wykazano stan zobowiązań na koniec 2014 r. w sprawozdaniach Rb-28 i Rb-Z sporządzonych w styczniu 2015 r.; dopiero w trakcie kontroli (w marcu 2015 r.) ujęto wymienione wyżej zobowiązania wymagalne w księgach rachunkowych 2014 r. i skorygowano sprawozdania;

²⁹ Ministerstwo Środowiska (jako urząd obsługujący Ministra Środowiska), KZGW, GDOŚ i GIOŚ.

³⁰ Z tego 9.098,7 tys. zł z tytułu nadpłaty w opłacie za brak sieci zbierania pojazdów za 2006 r. oraz 6.744,5 tys. zł z tytułu odsetek od przedmiotowych nadpłat.

- KZGW – w jednostce tej w księgach rachunkowych 2014 r. nie prowadzono ewidencji na koncie 226 – *Długoterminowe należności budżetowe*. W związku z tym należności stanowiące dochody 2015 r. (w kwocie 1,2 tys. zł) zostały w 2014 r. ujęte na koncie 221 – Należności z tytułu dochodów budżetowych i nieprawidłowo wykazane w sprawozdaniu Rb-27 za 2014 r. – korekty w księgach rachunkowych 2014 r. i w konsekwencji korekty przedmiotowego sprawozdania dokonano w trakcie kontroli NIK (w marcu 2015 r.).

Poza tym stwierdzono, że w KZGW (dysponent II stopnia) nie zweryfikowano, przekazanych przez jednostki podległe, sprawozdań rocznych jednostkowych Rb-27 za 2014 r. W konsekwencji kwota należności pozostałych do zapłaty wykazana w sprawozdaniu Rb-27 za 2014 r. (sporządzonym w lutym 2015 r.) została zawyżona o 422,6 tys. zł, ponieważ pięć jednostek podległych³¹ ujęło w swoich sprawozdaniach kwoty należności stanowiące dochody 2015 r. Korekty sprawozdań dokonano w trakcie kontroli NIK w marcu 2015 r.

W ocenie NIK, brak weryfikacji sprawozdań jednostkowych świadczy o niedostatecznie funkcjonujących mechanizmach kontroli zarządczej. Zgodnie z § 9 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, jednostki otrzymujące sprawozdania są uprawnione do kontrolowania merytorycznej prawidłowości przekazanych sprawozdań, w tym celu mogą żądać przedstawienia wskazanych ksiąg rachunkowych i dokumentów. Należy zwrócić uwagę, że NIK już po kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. wskazywała w wystąpieniu pokontrolnym, skierowanym do Dyrektora RZGW w Krakowie, na niewłaściwe ujmowanie w księgach rachunkowych należności, których termin płatności przypada na rok następny.

4. Wydatki poniesione w obszarach działalności w części 22 – Gospodarka wodna i w części 41 – Środowisko

Cele, zadania i mierniki stopnia realizacji tych zadań Ministra Środowiska, zostały określone m.in. w następujących dokumentach:

- *Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.* (BEiŚ), przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 15 kwietnia 2014 r.³²;
- *Krajowy plan gospodarki odpadami 2014* (Kpgo), przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 24 grudnia 2010 r.³³;
- *Krajowy program zapobiegania powstawaniu odpadów*, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 26 czerwca 2014 r.;
- *Krajowy program oczyszczania ścieków komunalnych*;
- *Plan Działalności Ministra Środowiska* (PDMŚ) oraz *Jednostkowy Plan Działań Departamentu Gospodarki Opadami*.

W październiku 2014 r. Minister Środowiska zatwierdził dokument pn. „*Koordinacja działań resortowych, ze szczególnym uwzględnieniem kontroli zarządczej*”, w którym m.in. stwierdzono, że ze względu na brak rejestru obowiązujących dokumentów o charakterze strategicznym (zarówno tworzonych w resorcie, jak i przygotowywanych przez inne resorty) cele są rozproszone, nie ma przełożenia celów na działania. W związku z tym, jak wskazano w przywołanym wyżej dokumencie, celem podejmowanych działań jest uporządkowanie dokumentów strategicznych w resorcie, uchylenie nieobowiązujących dokumentów, wdrożenie strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko oraz innych dokumentów strategicznych, a także przygotowanie planów wdrażania spójnych z Planem Działania Ministra Środowiska.

Odpowiedzialnym za koordynację działań w powyższym zakresie ustanowiony został Departament Strategii i Komunikacji w MŚ.

W latach 2010–2014 na realizację zadań poniesiono w części 22 – Gospodarka wodna – wydatki w kwocie 4.886.844,3 tys. zł, z tego z budżetu państwa 3.881.338,4 tys. zł oraz z budżetu środków europejskich 1.005.505,9 tys. zł.

³¹ Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej w Gdańsku, Poznaniu, Warszawie, Wrocławiu oraz KZGW (dysponent III stopnia).

³² Uchwała nr 58 Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Strategii „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.” (M.P. z 2014 r., poz. 469).

³³ Uchwała Nr 217 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2010 r. w sprawie "Krajowego planu gospodarki odpadami 2014" (M.P. Nr 101, poz. 1183).

Od 2010 r. wydatki z budżetu państwa systematycznie wzrastały – w 2014 r. były wyższe o 55,5% od wydatków poniesionych w 2010 r. (596.627,0 tys. zł). Wydatki majątkowe w latach 2010–2014 wyniosły 1.302.538,2 tys. zł. Wzrastały również wydatki finansowane z budżetu środków europejskich. Największy wzrost tych wydatków nastąpił w 2014 r. – w porównaniu do 2013 r. wzrosły one o 84,9%.

Natomiast w części 41 – Środowisko w latach 2010-2014 poniesiono wydatki w kwocie 15.980.903,1 tys. zł, z tego z budżetu państwa 2.656.224,7 tys. zł oraz z budżetu środków europejskich 13.324.678,4 tys. zł. Z budżetu państwa największe wydatki (595.408,4 tys. zł) poniesiono w 2011 r. Natomiast z budżetu środków europejskich najwięcej wydatkowano (3.689.673,9 tys. zł) w 2014 r.

Rada Ministrów 15 lipca 2014 r. przyjęła, przedłożony przez Ministra Środowiska, „Raport z realizacji Polityki ekologicznej państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016”. W dokumencie oceniono efekty Polityki Ekologicznej Państwa (PEP) w ww. okresie, ze szczególnym uwzględnieniem stopnia i zakresu realizacji jej priorytetów. Oceniono także wpływ, jaki na tę politykę miały programy współfinansowane ze środków UE oraz fundusze ekologiczne – narodowe i wojewódzkie. Przedstawiono ponadto analizę zobowiązań Polski w obszarze środowiska w perspektywie 2020 roku oraz aktualny stan ich realizacji. Największy wkład w realizację założeń PEP 2009–2012 miały środki: w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (33,7%), Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (21,2%), wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (18,5%), w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (11,0%) oraz w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (11,1%).

W części 22 środki wykorzystano m.in. na niżej wymienione inwestycje gospodarki wodnej.

1. Budowa Zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny – według stanu na koniec 2014 r. trwała 15 lat. Pierwotny koszt realizacji zbiornika Racibórz został określony, decyzją Ministra Środowiska w listopadzie 1999 r., na kwotę 516.509,0 tys. zł. Natomiast po etapie wyboru wykonawcy robót i inżyniera kontraktu wynosi 1.269.580,0 tys. zł. Pierwszy termin zakończenia realizacji projektu określono na rok 2011 r., obecnie na 2017 r. Na koniec 2014 r. wydatkowano środki w łącznej kwocie 462.441,6 tys. zł, a stopień zaawansowania rzeczowego robót budowlanych wynosił 13,6%. Powody wydłużenia terminów zakończenia realizacji projektu to m.in.: brak do 2007 r. wystarczających środków na realizację zbiornika; brak zgody mieszkańców wsi Nieboczowy i Ligota Tworkowska na zmianę miejsca zamieszkania; konieczność przeprowadzenia inwentaryzacji przyrodniczej od Polderu Buków do wschodnich granic miasta Wrocławia (zmiana przepisów w zakresie oceny oddziaływania inwestycji na środowisko); brak dysponowania przez inwestora terenem na cele budowlane, opóźnienie w dokonaniu zmian w przepisach ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowywania inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych³⁴; niewywiązywanie się Konsorcjum Firm: CES, Ekosystem i Rogal Haskoning z obowiązków określonych w umowie w sprawie świadczenia usług konsultingowych; opóźnienie w uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych (listopad 2012 r.); potrzeba uszczegółowienia rozwiązań projektowych.
2. Budowa stopnia wodnego Malczyce, która trwa od 1997 r., tj. 17 lat. Pierwotny koszt określono w umowie z wykonawcą na 263.222,0 tys. zł i terminem zakończenia na rok 2001. Wydłużenie terminu realizacji wynikało z niedostatecznego poziomu finansowania w poszczególnych latach. Terminy zakończenia zadania inwestycyjnego przesuwano sukcesywnie na lata: 2009, 2011, 2015, a obecnie jest to rok 2018. Jednym z głównych powodów przesunięcia terminu na rok 2018 były wymogi decyzji środowiskowej z dnia 22 stycznia 2009 r., wydanej przez Burmistrza Miasta Wołów, która rozszerzyła zakres rzeczowy działań niezbędnych do podjęcia przez inwestora. Istotnym powodem są również doświadczenia z powodzi z roku 2010, w następstwie których podjęto decyzję o konieczności dostosowania przepustowości stopnia Malczyce do przepustowości aktualnie modernizowanego Wrocławskiego Węzła Wodnego. W listopadzie 2014 r. Prezes KZGW zatwierdził zbiorcze zestawienie kosztów na poziomie cen roku 2014 na kwotę 1.414.500,0 tys. zł, co oznacza ponad pięciokrotny wzrost w stosunku do planowanego kosztu inwestycji z roku 1997. Zaawansowanie finansowe inwestycji na koniec 2014 r. wynosiło 53%, a rzeczowe – 51%.

Minister Środowiska wskazał, że opóźnienia w realizacji przedmiotowego projektu wynikają z braku wystarczających środków przeznaczonych na jego finansowanie. W związku z tym podjęto działania na rzecz zmiany montażu finansowego dla tego zadania, polegające na przeniesieniu środków Narodowego

³⁴ Dz.U. z 2010, Nr 143, poz. 963 z późn. zm.

Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (ponad 300 mln zł) w ramach programu priorytetowego „Budowa, przebudowa i odbudowa obiektów hydrotechnicznych” na budowę Stopnia Wodnego Malczyce. Powyższa kwota, pierwotnie przeznaczona była na dofinansowanie budowy zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny. Przeniesienie powyższych środków jest rekomendowane zarówno przez Ministra Środowiska jak i Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej.

3. Budowa zbiornika wodnego Świnna Poręba, która trwa od 1986 r., tj. 28 lat. Nakłady na inwestycję w poszczególnych latach były niższe od założonych w ustawie³⁵ – przykładowo w latach 2006–2010 finansowanie przedsięwzięcia wyniosło 717.200 tys. zł, zamiast planowanych 1.275.800 tys. zł (poziom cen z lat realizacji). Ustawa o realizacji zbiornika wodnego Świnna Poręba była dwukrotnie zmieniana, a termin zakończenia inwestycji przesuwano na 2013 r., a następnie na 2015 r. W roku 2013 nie wykorzystano środków w wysokości 42.000,0 tys. zł, a w roku 2014 – 31.100,0 tys. zł (na poziomie cen 2013 r.). Niepełne wykorzystanie środków spowodowane było niedotrzymywaniem terminów wykonania niektórych dokumentacji i robót oraz wydłużonym czasem pozyskiwania decyzji administracyjnych. Zgodnie z ustawą z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006–2013”³⁶ przewidywany koszt realizacji całego przedsięwzięcia wyniesie 2.207.700,0 tys. zł.

³⁵ Ustawa z dnia 4 marca 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006–2015” (Dz.U. Nr 94, poz. 784 z późn. zm.).

³⁶ Dz.U. z 2013 r., poz. 1653.

III. Inne ustalenia kontroli

1. Ministerstwo Środowiska jako Instytucja Pośrednicząca

Wnioski o uruchomienie rezerwy celowej budżetu środków europejskich w 2014 roku były opracowywane i przekazywane przez Ministra Środowiska zgodnie z procedurą oraz z wewnętrznymi regulacjami obowiązującymi w MŚ. Wnioski jednostek resortowych były weryfikowane z aktualnymi harmonogramami realizacji projektów oraz z decyzjami Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania i wnioskami o zmianę tych decyzji. Zasadność wnioskowania o środki rezerwy celowej była oceniana również z uwzględnieniem poziomu wydatkowania i zaangażowania kwot ujętych w planie wydatków danej jednostki oraz możliwości dokonania przeniesień wydatków pomiędzy jednostkami resortowymi. Wnioski przekazywano do zaopiniowania m.in. przez departament pełniący funkcje Instytucji Pośredniczącej PO liŚ 2007–2013 i Operatora Programów PL02, 03 i 04, finansowanych ze środków Mechanizmów Finansowych. Wnioski w sprawie korekt decyzji uruchamiających rezerwę celową budżetu środków europejskich składane były także zgodnie z przedmiotową procedurą.

Zgodnie z „*Planem wydatkowania (certyfikacji) środków w 2014 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach NSRO 2007–2013*” Ministerstwo Środowiska było zobowiązane w 2014 r. do certyfikacji, za pośrednictwem Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, do Komisji Europejskiej 5.996.740,0 tys. zł wydatków kwalifikowanych. Ogółem w 2014 r. certyfikowano 5.602.976,0 tys. zł, tj. 93,4%. Rok 2015 jest ostatnim, w którym beneficjenci realizujący projekty mogą ponosić wydatki kwalifikowane, lecz wydatki te będą certyfikowane w 2016 r.

Główną przyczyną certyfikowania w 2014 r. mniejszej kwoty wydatków przez MŚ było m.in.: uzyskanie przez beneficjentów korzystniejszych cen w wyniku rozstrzygniętych przetargów na roboty budowlane, opóźnienia w przetargach oraz wydłużenie terminów realizacji projektów (dla 30% projektów odpowiadających za 66% zakontraktowanych środków termin zakończenia realizacji upływa w 2015 r.), opóźnienia w rozliczaniu części dużych, skomplikowanych technologicznie projektów (głównie spalarni odpadów) oraz brak wydania w 2014 r. ostatecznej zgody Komisji Europejskiej na certyfikację wydatków w ramach projektu „*Modernizacja zbiornika wodnego Nysa w zakresie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego*” w działaniu 3.1 PO liŚ w związku z tzw. Ramową Dyrektywą Wodną.

W Ministerstwie Środowiska na bieżąco monitorowano stan certyfikacji wydatków oraz analizowano przewidywane wykonania na koniec danego okresu, półrocza oraz całego roku. Prognoza certyfikacji wydatków opracowywana była w oparciu o prognozy sporządzane przez instytucje wdrażające (IW), tj. w sektorze środowiska przez Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych (CKPŚ), NFOŚiGW oraz wfośiGW. Instytucje Wdrażające zatwierdzały składane przez beneficjentów wnioski o płatność, tj. potwierdzały wstępnie prawidłowość poniesionych wydatków, a następnie przekazywały deklaracje wydatków do Ministerstwa Środowiska. Na tej podstawie w MŚ sporządzano zbiorczą deklarację i przekazywano ją do MIR.

Kierownictwo Ministerstwa Środowiska było informowane o zagrożeniu wykonania prognozy na 2014 r. w tym, iż certyfikacji może podlegać jedynie 74% wydatków. W wyniku podjętych działań zaradczych osiągnięty został wynik na poziomie 93,4%. Działania te polegały m.in. na podjęciu decyzji o ogłoszeniu w 2014 r. ośmiu naborów konkursowych celem zawarcia nowych umów o dofinansowanie. Ponadto Minister Środowiska wystąpił do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o zgodę na skorzystanie z mechanizmu elastyczności (zgodnie ze znowelizowanym art. 77 rozporządzenia ogólnego UE nr 1083/2006). Uruchomienie mechanizmu elastyczności nastąpiło po opracowaniu procedury krajowej oraz uzyskaniu zgody ze strony Ministerstwa Finansów. Mechanizm elastyczności, bez konieczności zatwierdzania zmian w Programie Operacyjnym przez Komisję Europejską, pozwalał na dostosowywanie alokacji przeznaczonej na poszczególne osie priorytetowe do aktualnie zidentyfikowanych potrzeb inwestycyjnych, z zastrzeżeniem, iż alokacja danego priorytetu może zostać zwiększona o maksymalnie 10% wartości zapisanej w Programie Operacyjnym.

Oficjalny harmonogram prac nad przyjęciem niektórych dokumentów określających bądź opisujących system zarządzania i kontroli PO liŚ 2014–2020 (opis funkcji i procedur, instrukcje wykonawcze IP oraz IW) przekazany został do MŚ przez Instytucję Zarządzającą, tj. MIR, 13 lutego 2015 r. Założono w nim zakończenie prac nad ww. dokumentami do 19 marca 2015 r., tj. w terminie 3 miesiące od notyfikacji przez Komisję Europejską decyzji o przyjęciu PO liŚ 2014–2020.

W dniu 19 listopada 2014 r. pomiędzy MIR a MŚ zostało zawarte Porozumienie w sprawie systemu realizacji PO liŚ na lata 2014–2020 w zakresie II osi priorytetowej *Ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu*.

W dniu 10 grudnia 2014 r. Ministerstwo Środowiska przekazało do IZ do akceptacji skonsultowany z NFOŚiGW projekt porozumienia pomiędzy MŚ a NFOŚiGW. W dniu 17 grudnia 2014 r. IZ zgłosiła uwagi do przedmiotowego projektu porozumienia, w tym zaleciła zmianę zakresu porozumienia w związku z podjęciem decyzji o włączeniu CKPŚ, jako IW w system realizacji II osi priorytetowej. Po kolejnych konsultacjach porozumienie zostało zawarte 19 lutego 2015 r. Trwają prace nad opracowaniem projektu porozumienia pomiędzy MŚ a CKPŚ.

W związku z włączeniem CKPŚ w realizację PO liŚ 2014–2020, jako IW, w grudniu 2014 r. na wniosek Podsekretarza Stanu w MŚ podjęto warunkową decyzję o włączeniu tej jednostki we wdrażanie części priorytetu inwestycyjnego 6.III, pn. *Ochrona i przywrócenie różnorodności biologicznej, ochrona i rekultywacja gleby oraz wspieranie usług ekosystemowych, także poprzez program „Natura 2000” i zieloną infrastrukturę*. Pismem z dnia 9 stycznia 2015 r., stanowisko w sprawie powierzenia CKPŚ funkcji IW potwierdziło MIR. Został także zaakceptowany zaproponowany przez MŚ zakres udziału CKPŚ w realizacji priorytetu inwestycyjnego 6.III w ramach II osi priorytetowej PO liŚ 2014–2020.

Stosownie do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1303/2-13 z dnia 17 grudnia 2013 r.³⁷, realizacja projektów ze środków funduszy europejskich jest uzależniona od wypełnienia konkretnych zobowiązań legislacyjnych. Niewykonanie tych obowiązków do końca 2016 r. spowoduje, że Komisja Europejska będzie mogła zawiesić płatności dla danego programu, aż do momentu ich spełnienia, przy czym warunki te nie oznaczają jedynie transponowania dyrektyw do krajowego porządku prawnego, ale udowodnienie, że działania podejmowane w kraju członkowskim są zgodne z ich treścią.

Dla Ministerstwa Środowiska, przy pracach nad Nową Perspektywą Finansową 2014–2020, celem tematycznym jest „Zachowanie i ochrona środowiska oraz promowanie zrównoważonego wykorzystania zasobów”. Warunkami ex-ante w tym zakresie są poniższe działania.

1. Gospodarka wodna (6.1.), która jest działaniem w odniesieniu do inwestycji wspieranych m. in. przez program polityki taryfowej w zakresie cen wody, przewidującej odpowiednie zachęty dla użytkowników, aby efektywnie, korzystali z zasobów wodnych.

Dla warunku 6.1. należy wypełnić kryterium 1: w sektorach wspieranych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności państwo członkowskie ma zapewnić wkład różnych użytkowników wody w zwrot kosztów za usługi wodne w podziale na sektory, zgodnie z art. 9 ust. 1 dyrektywy 2000/60/WE³⁸ oraz kryterium 2: przyjęcie planu gospodarowania wodami w dorzeczu dla obszaru dorzecza spójnego z art. 13 dyrektywy 2000/60/WE.

Na dzień zakończenia czynności kontrolnych obydwie kryteria były częściowo spełnione.

2. Gospodarka odpadami (6.2.), która jest działaniem w zakresie promowania zrównoważonych gospodarczo i środowiskowo inwestycji w sektorze gospodarki odpadami, w szczególności poprzez opracowanie planów gospodarki odpadami zgodnych z dyrektywą 2008/98/WE³⁹ oraz z hierarchią sposobów postępowania z odpadami według kryteriów:
 - kryterium I – zgodnie z wymogami art. 11 ust. 5 dyrektywy 2008/98/WE Komisji we wrześniu 2013 r. przekazano sprawozdanie z realizacji dotyczące postępów w osiągnięciu celów, określonych w art. 11 dyrektywy 2008/98/WE; kryterium zostało spełnione;
 - kryterium II – istnienie jednego lub kilku planów gospodarki odpadami zgodnie z wymogami art. 28 dyrektywy 2008/98/WE; kryterium zostało częściowo spełnione; Ministerstwo Środowiska opracuje wytyczne do aktualizacji krajowego oraz wojewódzkich planów gospodarki odpadami wraz z planami inwestycyjnymi stanowiącymi załącznik do wojewódzkich planów; krajowy plan gospodarki odpadami zostanie zaktualizowany do końca 2015 r. a wojewódzkie plany gospodarki odpadami zostaną uchwalone do końca 2016 r.;
 - kryterium III – istnienie programów zapobiegania powstawaniu odpadów zgodnie z wymogami art. 29 dyrektywy 2008/98/WE; kryterium zostało spełnione; spełnienie tego kryterium polega na uchwaleniu i notyfikowaniu KE krajowego i wojewódzkich planów gospodarki odpadami, zawierających programy zapobiegania powstawaniu odpadów zgodne z wymaganiami art. 29 dyrektywy 2008/98/WE; na poziomie

³⁷ Dz.U. UE z dnia 20 grudnia 2013 r. L 347, s. 320 z późn. zm.

³⁸ Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.U. UE L 327, s. 1 z dnia 22 grudnia 2000 r., z późn. zm).

³⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.U. UE z dnia 22 listopada 2008 r. L 312, s. 3).

krajowym, Krajowy Program Gospodarowania Odpadami spełnia wymagania art. 29 dyrektywy 2008/98/WE; Krajowy program zapobiegania powstawaniu odpadów, obejmujący zarówno działania na poziomie krajowym, jak i województw został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 26 czerwca 2014 r. oraz przekazany do KE w dniu 2 lipca 2014 r.;

- kryterium IV – przyjęto środki niezbędne do osiągnięcia celów na 2020 r. dotyczących przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów, zgodnie z art. 11 ust. 2 dyrektywy 2008/98/WE; kryterium zostało częściowo spełnione; wypełnienie tego kryterium będzie związane z podjęciem przez Polskę działań m.in. w zakresie skutecznej egzekucji prawa oraz budowy spójnej sieci gospodarowania odpadami zaplanowanej zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami;

NIK zwraca uwagę, że istnieje ryzyko przekroczenia terminów, określonych w planie działania, spełnienia wskazanych wyżej warunków ex-ante. Stwarza to zagrożenie nieotrzymania przez Polskę środków na projekty realizowane w ramach danego programu. Ryzyko to również zostało zidentyfikowane w ramach audytu przeprowadzonego w MŚ⁴⁰.

2. Kontrola zarządcza

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

- Minister Środowiska nienależycie wywiązywał się z obowiązków nałożonych art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach⁴¹ w stosunku do tych fundacji działających w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, które nie złożyły w wymaganym terminie sprawozdań finansowych. Minister Środowiska nadzoruje, według stanu na 31 grudnia 2014 r., 617 fundacji spośród, których tylko ok. 50% w wymaganym terminie składa sprawozdania finansowe. Sprawozdania z działalności za 2011 rok przysłały 282 fundacje z 447 zobowiązanych do złożenia (63%). Za rok 2012 – 312 fundacje z 473 zobowiązanych do złożenia (65,9%), a za rok 2013 – 253 fundacje (stan na 25 lutego 2015 r.) z 540 zobowiązanych do złożenia (46,8%). Dopiero w okresie od 2 lutego do 25 lutego 2015 r. wystosowano, w imieniu Ministra Środowiska, 143 pisma wzywające do złożenia sprawozdań z działalności Fundacji w roku 2013. Pomimo, że w MŚ dokonywana jest analiza otrzymanych sprawozdań oraz monitorowany jest status fundacji w KRS, to należy zwrócić uwagę, iż sprawami tymi zajmuje się tylko jeden pracownik, który ponadto wykonuje też inne zadania.
- Po kontroli wykonania w 2013 r. budżetu państwa w części 22 – Gospodarka wodna i części 41 – Środowisko, NIK wnosila do Ministra Środowiska o podjęcie, w porozumieniu z NFOŚiGW oraz GIOŚ, skutecznych działań w celu ustalenia procedury zwrotu nadpłat (wraz z odsetkami) wynikających z rozliczeń opłat za brak sieci. NIK zwraca uwagę, że Minister Środowiska podejmował działania w celu pozyskania z rezerwy celowej środków na uregulowanie przedmiotowych zobowiązań, to jednak nie przyniosły one oczekiwanych rezultatów. Zobowiązania pozostają w dalszym ciągu nieuregulowane i według stanu na 31 marca 2015 r. kwota tych zobowiązań wynosiła już 16.084,5 tys. zł i każdego dnia wzrastała z tytułu odsetek o około 3,5 tys. zł.

⁴⁰ Audyt pn. „Ocena realizacji prac nad przygotowaniem nowej perspektywy finansowej 2014–2020”, przeprowadzony przez Biuro Kontroli i Audytu MŚ w okresie 15 grudnia 2014 r. – 2 marca 2015 r.

⁴¹ Dz.U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 z późn. zm.

IV. Informacje dodatkowe

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

Ministra Środowiska o:

- 1) zaprzestanie finansowania projektu GreenEvo ze środków przeznaczonych na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, ujętych w rezerwie celowej poz. 59;
- 2) zaprzestanie wykorzystywania środków ujętych w rezerwie celowej poz. 59 do finansowania składek do organizacji międzynarodowych;
- 3) podjęcie działań w celu racjonalnego wydatkowania środków publicznych i rzetelnego ich dokumentowania;
- 4) wyeliminowanie praktyki stosowania umów cywilno-prawnych z osobami świadczącymi pracę w Ministerstwie Środowiska zamiast zawierania z nimi umów o pracę;
- 5) zawieranie umów dotacji przed rozpoczęciem realizacji zadań;
- 6) doprowadzenie do przejrzystości finansowania zadań z zakresu monitoringu lasu;
- 7) regulowanie wszelkich płatności w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Ponadto NIK podtrzymała wnioski dotyczące:

- podjęcia skutecznych działań w celu ustalenia procedury zwrotu nadpłat (wraz z odsetkami) wynikających z rozliczeń opłat za brak sieci;
- zapewnienia skutecznego i efektywnego funkcjonowania kontroli zarządczej.

Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej o:

- 1) zaprzestanie zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi;
- 2) wdrożenie mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających zgodność podejmowanych działań z obowiązującym prawem, w szczególności w zakresie udzielania zamówień publicznych, a także minimalizujących skutki wystąpienia opóźnień w realizacji zadań.

Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska o ustalenie mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających prawidłowość działań w zakresie:

- 1) rzetelnego rozpoznawania potrzeb finansowych oraz możliwości realizacji zadań;
- 2) informowania Ministra Środowiska o wielkości środków, które nie mogą być wykorzystane w roku budżetowym w celu umożliwienia dokonania blokady tych środków;
- 3) wypełniania przypisanych do realizacji zadań przez Zespół do spraw kontroli zarządczej;
- 4) rzetelnego dokumentowania prowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

Głównego Inspektora Ochrony Środowiska o ustalenie mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających prawidłowość działań w:

- postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych, w szczególności przy ocenie ofert składanych przez podmioty biorące udział w postępowaniu w zakresie ich zgodności z wymogami określonymi przez zamawiającego, zawieraniu umów w sprawie zamówień publicznych i podejmowaniu działań prowadzących do sprawnego i szybkiego zakończenia postępowania po dokonaniu wyboru oferty, dokumentowaniu czynności rozeznania rynku;
- organizacji procesu obiegu dokumentów;
- stosowaniu się pracowników do wewnętrznych procedur organizacyjnych określonych w Instrukcji Kancelaryjnej GIOŚ;

- formułowaniu postanowień umów i aneksów zgodnie z przepisami prawa oraz w sposób zapewniający należyte zabezpieczenie wykonania umowy w terminie zastrzeżonym przez zamawiającego a także zabezpieczenie interesów finansowych Skarbu Państwa.

Kierownicy trzech kontrolowanych jednostek, tj. KZGW, GIOŚ i GDOŚ przekazali informacje o sposobie realizacji wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych.

W dniu 18 maja 2015 r. Minister Środowiska wniósł pięć zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego. Uchwałą Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 3 czerwca 2015 r. jedno zastrzeżenie zostało uwzględnione w całości, dwa zastrzeżenia uwzględniono w części, a dwa oddalono.

Finansowe rezultaty kontroli

Na finansowe rezultaty kontroli złożyły się nieprawidłowości na kwotę ogółem 57.138,3 tys. zł, z tego:

- ✓ *Kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa – 40.722,5 tys. zł:*
 - 38.197,3 tys. zł. – sfinansowanie przez Ministra Środowiska ze środków rezerwy celowej poz. 59 składek do organizacji międzynarodowych. Kwestia nieprawidłowej ścieżki finansowania niniejszych składek została rozstrzygnięta przez NIK w toku kontroli *"Wykonywanie przez państwowe jednostki budżetowe zadań dofinansowanych z rezerwy celowej utworzonej w budżecie państwa na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska"*.
 - 2.232,2 tys. zł – sfinansowanie przez Ministra Środowiska ze środków rezerwy celowej poz. 59 realizacji projektu GreenEvo – Akcelerator Zielonych Technologii, co było niezgodne z celem utworzenia tej rezerwy.
 - 293,0 tys. zł – wydatkowane w wyniku udzielenia w grudniu 2014 r. w KZGW, w trybie z wolnej ręki, zamówienia uzupełniającego wykonawcy zadania *„Opracowanie MasterPlanów dla obszarów dorzeczy Wisły i Odry”*, niezgodne z art. 67 ust. 1 pkt 6 uPzp – pomimo braku przesłanek do jego udzielenia.
- ✓ *Potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 16.415,8 tys. zł:*
 - 150,0 tys. zł – z tytułu zawartej w grudniu 2014 r. umowy na wykonywanie usług w zakresie rezerwacji, sprzedaży i dostawy biletów lotniczych oraz biletów kolejowych na trasach międzynarodowych dla Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r., z pominięciem przepisów uPzp, pomimo że wartość zamówienia określona tą umową przekraczała 30.000 euro.
 - 15.843,2 tys. zł – kwota nieujętego przez cały 2014 r. w księgach rachunkowych GIOŚ zobowiązania wymagalnego z tytułu nadpłat w opłacie za brak sieci zbierania pojazdów z 2006 r. oraz odsetek od tych nadpłat (dopiero w trakcie kontroli NIK w księgach rachunkowych GIOŚ za 2014 r. ujęto powyższe zobowiązanie oraz dokonano korekty rocznych sprawozdań Rb-28 i Rb-Z);
 - 422,6 tys. zł. – kwota zawyżonych należności, niezwyfikowana przez KZGW (dysponenta II stopnia), w przekazanych przez jednostki podległe w sprawozdaniach rocznych jednostkowych Rb-27 za 2014 r., w konsekwencji czego kwota należności pozostałych do zapłaty wykazana w sprawozdaniu łącznym Rb-27 za 2014 r. została zawyżona o powyższą kwotę. Stosownych korekt dokonano w trakcie kontroli NIK.

Załącznik 1a. Dochody budżetowe w części 22 – Gospodarka wodna w 2014 r.

L.p.	Wyszczególnienie*	2013 r.	2014 r.		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa	Wykonanie	%	
		tys. zł				
1	2	3	4	5	6	7
	Część 22 – Gospodarka wodna	43 149,8	35 808,0	46 165,5	107,0	128,9
1.	Dział 710 – Działalność usługowa	43 149,8	35 808,0	40 652,5	94,2	113,5
1.1.	Rozdział 71016 – Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej	57,3	20,0	168,0	293,2	840,0
1.1.1.	§ 0589 – Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	0,0	0,0	99,9	-	-
1.1.2.	§ 0920 – Pozostałe odsetki	52,7	20,0	54,6	103,6	273,0
1.1.3.	§ 0970 – Wpływy z różnych dochodów	4,6	0,0	13,4	291,3	-
1.2.	Rozdział 71018 – Regionalne zarządy gospodarki wodnej	18 461,7	12 998,0	17 724,9	96,0	136,4
1.2.1.	§ 0570 – Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych	188,9	18,0	68,6	36,3	381,1
1.2.2.	§ 0580 – Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	1 132,8	3,0	994,6	87,8	33153,3
1.2.3.	§ 0690 – Wpływy z różnych opłat	164,5	141,0	36,4	22,1	25,8
1.2.4.	§ 0750 – Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa	9 385,0	8 230,0	8 090,0	86,2	98,3
1.2.5.	§ 0870 – Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych	1 116,4	594,0	1 266,8	113,5	213,3
1.2.6.	§ 0920 – Pozostałe odsetki	141,7	50,0	246,4	173,9	492,8
1.2.7.	§ 0970 – Wpływy z różnych dochodów	4 246,0	3 962,0	4 990,0	117,5	125,9
1.2.8.	§ 0979 – Wpływy z różnych dochodów	1 477,7	0,0	2 031,8	137,5	-
1.3.	Rozdział 71019 – Państwowa służba hydrologiczno-meteorologiczna	665,1	0,0	349,5	52,5	-
1.3.1.	§ 0690 – Wpływy z różnych opłat	616,6	0,0	340,8	55,3	-
1.3.2.	§ 0920 – Pozostałe odsetki	48,5	0,0	8,7	17,9	-
1.4.	Rozdział 71078 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych	165,8	0,0	11,6	7,0	-
1.5.	Rozdział 71094 – Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były realizowane przez gospodarstwa pomocnicze	23 799,9	22 790,0	22 398,5	94,1	98,3
1.5.1.	§ 0750 – Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa	425,9	325,0	463,6	108,9	142,6
1.5.2.	§ 0780 – Dochody ze zbycia praw majątkowych	11 142,2	10 218,0	9 890,7	88,8	96,8
1.5.3.	§ 0830 – Wpływy z usług	349,3	330,0	381,0	109,1	115,5
1.5.4.	§ 0840 – Wpływy ze sprzedaży wyrobów	11 516,1	10 547,0	10 217,3	88,7	96,9
1.5.5.	§ 0870 – Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych	205,9	1 342,0	1 375,2	667,9	102,5
1.5.6.	§ 0970 – Wpływy z różnych dochodów	131,0	26,0	57,3	43,7	220,4
2.	Dział 750 – Administracja publiczna	0,0	0,0	5 513,0	-	-
2.1.	Rozdział 75080 – Działalność badawczo-rozwojowa	0,0	0,0	5 513,0	-	-
2.1.1.	§ 0970 – Wpływy z różnych dochodów	0,0	0,0	5 513,0	-	-

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

Załącznik 1b. Dochody budżetowe w części 41 – Środowisko w 2014 r.

L.p.	Wyszczególnienie	2013 r.	2014 r.		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa	Wykonanie		
		tys. zł			%	
1	2	3	4	5	6	7
	Część 41 – Środowisko	1 596 284,5	2 758 481,0	1 868 326,1	117,0	67,7
1.	Dział 020 – Leśnictwo	17 416,2	808 634,0	810 236,8	4652,2	100,2
1.1.	Rozdział 02003 – Biuro Nasiennictwa Leśnego	0,9	0,0	0,2	22,2	-
1.1.1.	§ 0690 – Wpływy z różnych opłat	0,7	0,0	0,0	0,0	-
1.1.2.	§ 0970 – Wpływy z różnych dochodów	0,2	0,0	0,2	100,0	-
1.2.	Rozdział 02095 – Pozostała działalność	17 415,3	808 634,0	810 236,6	4652,4	100,2
1.2.1.	§ 0870 – Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych	17 237,2	8 608,0	10 096,6	58,6	117,3
1.2.2.	§ 0970 – Wpływy z różnych dochodów	0,0	800 000,0	800 000,0	-	100,0
2.	Dział 710 – Działalność usługowa	71 910,8	90 060,0	125 407,5	174,4	139,2
2.1.	Rozdział 71095 – Pozostała działalność	71 910,8	90 060,0	125 407,5	174,4	139,2
2.1.1.	§ 0590 – Wpływy z opłat za koncesje i licencje	35 278,1	48 980,0	98 326,9	278,7	200,7
2.1.2.	§ 0750 – Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa	36 488,0	41 000,0	26 712,4	73,2	65,2
3.	Dział 750 – Administracja publiczna	467,4	455,0	544,3	116,5	119,6
3.1.	Rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	467,4	455,0	544,3	116,5	119,6
3.1.1.	§ 0589 – Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	0,0	0,0	111,1	-	-
3.1.2.	§ 0750 – Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa	290,3	350,0	304,2	104,8	86,9
3.1.3.	§ 0970 – Wpływy z różnych dochodów	122,4	100,0	89,9	73,4	89,9
4.	Dział 801 – Oświata i wychowanie	92,3	83,0	118,4	128,3	142,7
4.1.	Rozdział 80130 – Szkoły zawodowe	92,1	83,0	118,3	128,4	142,5
4.1.1.	§ 0750 – Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa	75,1	79,0	83,6	111,3	105,8
4.1.2.	§ 0970 – Wpływy z różnych dochodów	9,8	1,0	20,5	209,2	2050,0
4.2.	Rozdział 80148 – Stołówki szkolne i przedszkolne	0,2	0,0	0,1	50,0	-
4.2.1.	§ 0970 – Wpływy z różnych dochodów	0,2	0,0	0,1	50,0	-
5.	Dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza	47,3	59,0	40,8	86,3	69,2
5.1.	Rozdział 85410 – Internaty i bursy szkolne	47,3	59,0	40,8	86,3	69,2
5.1.1.	§ 0750 – Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa	25,8	26,0	22,7	88,0	87,3
5.1.2.	§ 0830 – Wpływy z usług	21,3	33,0	17,3	81,2	52,4
6.	Dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	1 506 247,9	1 859 190,0	931 903,1	61,9	50,1
6.2.	Rozdział 90011 – Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	483 428,6	830 576,0	602 648,1	124,7	72,6
6.2.9.	§ 8510 – Wpływy z różnych rozliczeń	477 044,2	828 414,0	595 445,6	124,8	71,9
6.3.	Rozdział 90014 – Inspekcja ochrony środowiska	127,4	10,0	140,9	110,6	1409,0
6.3.1.	§ 0580 – Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	119,9	0,0	120,8	100,8	-
6.3.2.	§ 0970 – Wpływy z różnych dochodów	1,5	10,0	20,1	1340,0	201,0
6.4.	Rozdział 90022 – Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska	54,2	27,0	78,3	144,5	290,0
6.4.1.	§ 0580 – Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	8,9	0,0	43,1	484,3	-
6.4.2.	§ 0589 – Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	25,0	0,0	6,0	24,0	-
6.4.3.	§ 0970 – Wpływy z różnych dochodów	14,9	22,0	16,1	108,1	73,2
6.5.	Rozdział 90023 – Regionalne dyrekcje ochrony środowiska	595,6	483,0	591,2	99,3	122,4

L.p.	Wyszczególnienie	2013 r.	2014 r.		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa	Wykonanie		
		tys. zł				
1	2	3	4	5	6	7
6.5.1.	§ 0580 – Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	39,3	0,0	47,2	120,1	-
6.5.2.	§ 0750 – Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa	457,6	453,0	459,1	100,3	101,3
6.5.3.	§ 0970 – Wpływy z różnych dochodów	39,7	12,0	41,3	104,0	344,2
6.6.	Rozdział 90093 – Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z dochodów własnych	5 309,1	4 500,0	5 428,2	102,2	120,6
6.6.1.	§ 0690 – Wpływy z różnych opłat	5 309,1	4 500,0	5 428,2	102,2	120,6
6.7.	Rozdział 90095 - Pozostała działalność	1 016 733,0	1 023 594,0	323 016,4	31,8	31,6
6.7.1.	§ 0520 – Wpływy z handlu uprawnieniami do emisji	1 016 731,9	1 023 592,0	323 016,3	31,8	31,6
7.	Dział 925 – Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	102,6	0,0	75,2	73,3	-
7.1.	Rozdział 92501 – Parki narodowe	102,6	0,0	74,8	72,9	-
7.1.1.	§ 0920 – Pozostałe odsetki	73,8	0,0	63,1	85,5	-
7.1.2.	§ 2910 – Wpływy ze zwrotów dotacji oraz płatności, w tym wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystanych z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ustawy, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości	25,3	0,0	6,2	24,5	-
7.2.	Rozdział 92578 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych	0,0	0,0	0,4	-	-
7.2.1.	§ 0920 – Pozostałe odsetki	0,0	0,0	0,4	-	-

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

Załącznik 2a. Wydatki budżetowe w części 22 – Gospodarka wodna w 2014 r.

L.p.	Wyszczególnienie	2013 r.		2014 r.		6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa	Budżet po zmianach	Wykonanie			
		w tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem cz. 22 – Gospodarka wodna, w tym:	910 750,8	319 058,0	939 016,2	927 630,0	101,9	290,7	98,8
1.	Dział 710 – Działalność usługowa	881 263,7	291 757,0	903 329,4	892 998,8	101,3	306,1	98,9
1.1.	Rozdział 71016 – Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej	29 864,6	17 276,0	82 103,2	81 839,9	274,0	473,7	99,7
1.1.1.	§ 4020 – Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej	5 004,9	5 088,0	4 922,2	4 922,2	98,3	96,7	100,0
1.1.2.	§ 4300 – Zakup usług pozostałych	13 271,6	779,0	11 500,3	11 486,4	86,5	1474,5	99,9
1.1.3.	§ 4308 ⁴⁶ – Zakup usług pozostałych	0,0	0,0	33 074,5	33 074,5	-	-	100,0
1.1.4.	§ 4309 ⁴⁷ – Zakup usług pozostałych	585,4	369,0	6 260,0	6 147,7	1050,2	1666,0	98,2
1.1.5.	§ 6060 – Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	21,9	107,0	16 424,7	16 424,6	74998,2	15350,1	100,0
1.2.	Rozdział 71018 – Regionalne zarządy gospodarki wodnej	446 798,0	258 405,0	450 450,3	448 297,7	100,3	173,5	99,5
1.2.1.	§ 4010 – Wynagrodzenia osobowe pracowników	65 504,3	68 631,0	64 610,4	64 609,8	98,6	94,1	100,0
1.2.2.	§ 4020 – Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej	45 784,3	45 993,0	48 794,8	48 794,1	106,6	106,1	100,0
1.2.3.	§ 4110 – Składki na ubezpieczenia społeczne	19 807,0	20 200,0	20 313,3	20 293,5	102,5	100,5	99,9
1.2.4.	§ 4210 – Zakup materiałów i wyposażenia	12 135,4	11 517,0	15 413,9	15 367,1	126,6	133,4	99,7
1.2.5.	§ 4260 – Zakup energii	13 357,1	14 429,0	11 268,4	11 195,4	83,8	77,6	99,4
1.2.6.	§ 4270 – Zakup usług remontowych	24 727,4	7 211,0	24 906,8	24 403,6	98,7	338,4	98,0
1.2.7.	§ 4300 – Zakup usług pozostałych	31 601,3	25 969,0	45 592,3	45 325,5	143,4	174,5	99,4
1.2.8.	§ 6050 – Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	114 254,7	0,0	100 462,0	99 413,4	87,0	-	99,0
1.2.9.	§ 6059 – Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych (współfinansowanie)	69 123,6	25 411,0	86 151,0	86 091,8	124,5	338,8	99,9
1.3.	Rozdział 71019 – Państwowa służba hydrologiczno-meteorologiczna	19 120,0	15 867,0	15 867,0	15 867,0	83,0	100,0	100,0
1.4.	Rozdział 71078 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych	385 291,3	0,0	354 708,9	346 797,0	90,0	-	97,8
1.4.1.	§ 4270 – Zakup usług remontowych	98 824,2	0,0	27 585,6	26 602,9	26,9	-	96,4

⁴⁶ Czwarta cyfra „8” – finansowanie programów i projektów ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, z wyłączeniem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 2, pkt 5 lit. c i d oraz pkt 6 ustawy, oraz z wyłączeniem budżetu środków europejskich.

⁴⁷ Czwarta cyfra „9” – współfinansowanie programów i projektów realizowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, z wyłączeniem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 2, pkt 5 lit. c i d oraz pkt 6 ustawy.

L.p.	Wyszczególnienie	2013 r.	2014 r.			6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa	Budżet po zmianach	Wykonanie			
		w tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.4.2.	§ 4300 – Zakup usług pozostałych	49 708,1	0,0	59 341,8	58 486,7	117,7	-	98,6
1.4.3.	§ 6053 ⁴⁸ – Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	175 921,9	0,0	196 350,0	193 267,2	109,9	-	98,4
1.5.	Rozdział 71095 – Pozostała działalność	189,8	209,0	200,0	197,2	103,9	94,4	98,6
2.	Dział 750 – Administracja publiczna	28 456,9	24 931,0	33 316,8	33 168,0	116,6	133,0	99,6
2.1.	Rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	2 184,2	2 975,0	2 511,0	2 362,5	108,2	79,4	94,1
2.1.1.	§ 4010 – Wynagrodzenia osobowe pracowników	252,6	269,0	270,9	265,3	105,0	98,6	97,9
2.1.2.	§ 4020 – Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej	898,1	1 441,0	1 083,3	1 036,1	115,4	71,9	95,6
2.1.3.	§ 4540 – Składki do organizacji międzynarodowych	557,0	641,0	557,0	557,0	100,0	86,9	100,0
2.2.	Rozdział 75080 - Działalność badawczo-naukowa	26 272,7	21 956,0	30 805,8	30 805,5	117,3	140,3	100,0
3.	Dział 752 – Obrona narodowa	1 030,2	2 370,0	2 370,0	1 463,2	142,0	61,7	61,7
3.1.	Rozdział 75212 – Pozostałe wydatki obronne	1 030,2	2 370,0	2 370,0	1 463,2	142,0	61,7	61,7
3.1.1.	§ 4270 – Zakup usług remontowych	734,7	1 042,0	1 067,2	984,4	134,0	94,5	92,2
3.1.2.	§ 6050 – Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	0,0	840,0	840,0	113,9	-	13,6	13,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rocznego sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków.

⁴⁸ Czwarta cyfra „3” – finansowanie z pożyczek i kredytów zagranicznych oraz darowizn lub grantów przyznanych Polsce przez poszczególne kraje lub instytucje.

Załącznik 2b. Wydatki budżetowe w części 41 – Środowisko w 2014 r.

L.p.	Wyszczególnienie	2013 r.	2014 r.			6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa	Budżet po zmianach	Wykonanie			
		w tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem cz. 41							
	– Środowisko, z tego:	578 254,2	346 661,0	575 396,9	562 389,8	97,3	162,2	97,7
2.	Dział 020 – Leśnictwo	10 665,9	5 494,0	10 508,5	10 495,3	98,4	191,0	99,9
2.1.	Rozdział 02003 – Biuro Nasiennictwa Leśnego	1 395,9	1 386,0	1 384,3	1 384,3	99,2	99,9	100,0
2.1.1.	§ 4020 – Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej	399,7	416,0	422,5	422,5	105,7	101,6	100,0
2.1.2.	§ 4420 – Podróże służbowe zagraniczne	181,6	195,0	192,7	192,7	106,1	98,8	100,0
2.2.	Rozdział 02080 – Działalność badawczo-rozwojowa	1 247,1	0,0	1 465,0	1 465,0	117,5	-	100,0
2.2.1.	§ 4300 – Zakup usług pozostałych	1 247,1	0,0	1 465,0	1 465,0	117,5	-	100,0
2.3.	Rozdział 2095 – Pozostała działalność	8 022,9	4 108,0	7 659,2	7 646,0	95,3	186,1	99,8
3.	Dział 710 – Działalność usługowa	1 027,3	637,0	644,8	564,9	55,0	88,7	87,6
3.1.	Rozdział 71095 – Pozostała działalność	1 027,3	637,0	644,8	564,9	55,0	88,7	87,6
4.	Dział 750 – Administracja publiczna	190 990,9	67 423,0	115 973,2	111 140,3	58,2	164,8	95,8
4.1.	Rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	164 935,9	66 342,0	89 526,7	84 699,4	51,4	127,7	94,6
4.1.1.	§ 4020 – Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej	27 399,3	28 048,0	28 181,1	28 163,5	102,8	100,4	99,9
4.1.2.	§ 4300 – Zakup usług pozostałych	94 449,3	4 841,0	8 760,8	7 785,5	8,2	160,8	88,9
4.1.3.	§ 4540 – Składki do organizacji międzynarodowych	10 993,3	4 382,0	9 074,2	9 067,7	82,5	206,9	99,9
4.1.4.	§ 6050 – Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych (współfinansowanie)	7,4	105,0	7 952,8	7 943,4	-	7 565,1	99,9
4.1.5.	§ 6060 – Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	887,9	1 200,0	884,0	815,7	91,9	68,0	92,3
4.2.	Rozdział 75080 – Działalność badawczo-naukowa	26 055,0	1 076,0	26 439,0	26 435,9	101,5	2 456,9	100,0
4.3.	Rozdział 75095 – Pozostała działalność	0,0	5,0	7,5	5,0	-	-	-
5.	Dział 752 – Obrona narodowa	541,8	501,0	501,0	493,2	91,0	98,4	98,4

L.p.	Wyszczególnienie	2013 r.		2014 r.		6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa	Budżet po zmianach	Wykonanie			
		w tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
5.1.	Rozdział 75212 – Pozostałe wydatki obrotne	541,8	501,0	501,0	493,2	91,0	98,4	98,4
5.1.1.	§ 4300 – Zakup usług pozostałych	529,5	476,0	478,0	473,0	89,3	99,4	99,0
6.	Dział 801 – Oświata i wychowanie	38 259,8	32 385,0	60 741,1	60 232,3	157,4	186,0	99,2
6.1.	Rozdział 80130 – Szkoły zawodowe	28 851,1	28 349,0	45 714,0	45 685,6	158,3	161,2	99,9
6.1.1.	§ 4010 – Wynagrodzenia osobowe pracowników	16 254,5	17 016,0	16 578,5	16 573,9	102,0	97,4	100,0
6.1.2.	§ 6050 – Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	484,8	0,0	17 211,3	17 210,6	3550,0	-	100,0
6.2.	Rozdział 80146 – Doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli	52,6	128,0	114,5	102,1	194,1	79,8	89,2
6.3.	Rozdział 80148 – Stołówki szkolne i przedszkolne	3 528,4	3 407,0	3 411,0	3 410,2	96,7	100,1	100,0
6.3.1.	§ 4010 – Wynagrodzenia osobowe pracowników	2 208,3	2 257,0	2 208,8	2 208,6	100,0	97,9	100,0
6.4.	Rozdział 80195 – Pozostała działalność	5 827,7	501,0	11 501,6	11 034,4	189,3	2 202,5	95,9
6.4.1.	§ 4300 – Zakup usług pozostałych	5 669,8	352,0	11 306,3	10 863,2	191,6	3 086,1	96,1
7.	Dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza	14 724,9	15 016,0	16 817,3	16 766,6	113,9	111,7	99,7
7.1.	Rozdział 85410 – Internaty i bursy szkolne	14 699,0	14 958,0	16 769,8	16 728,3	113,8	111,8	99,8
7.1.1.	§ 4010 – Wynagrodzenia osobowe pracowników	7 743,8	8 009,0	7 679,9	7 679,1	99,2	95,9	100,0
7.1.2.	§ 6050 – Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	0,0	0,0	1 820,3	1 820,3	-	-	100,0
7.2.	Rozdział 85446 – Doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli	25,9	58,0	47,5	38,3	147,9	66,0	80,6
8.	Dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	243 912,0	149 312,0	289 541,2	284 150,4	116,5	190,3	98,1
8.1.	Rozdział 90005 – Ochrona powietrza	0,0	0,0	1 129,7	1 117,4	-	-	98,9
8.2.	Rozdział 90008 – Ochrona różnorodności biologicznej i krajobrazu	52,3	80,0	80,0	53,9	103,1	67,4	67,4
8.3.	Rozdział 90011 – Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	59 070,5	21 360,0	99 761,6	99 293,1	168,1	464,9	99,5
8.3.1.	§ 2008 – Dotacje celowe	29 598,3	18 242,0	32 147,2	31 836,6	107,6	174,5	99,0

L.p.	Wyszczególnienie	2013 r.	2014 r.			6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa	Budżet po zmianach	Wykonanie			
		w tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
8.3.2.	§ 6200 – Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich...	28 896,3	0,0	65 694,6	65 694,5	227,3	-	100,0
8.4.	Rozdział 90014 – Inspekcja Ochrony Środowiska	45 057,0	17 130,0	45 131,6	44 735,7	99,3	261,2	99,1
8.4.1.	§ 4020 – Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej	8 516,2	8 372,0	8 538,0	8 537,9	100,3	102,0	100,0
8.4.2.	§ 4300 – Zakup usług pozostałych	27 737,8	1 916,0	25 243,3	25 193,7	90,8	1 314,9	99,8
8.5.	Rozdział 90022 – Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska	23 883,5	22 279,0	30 754,6	27 187,4	113,8	122,0	88,4
8.5.1.	§ 4020 – Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej	8 565,9	8 743,0	8 881,0	8 877,7	103,6	101,5	100,0
8.5.2.	§ 4300 – Zakup usług pozostałych	3 190,6	1 448,0	5 865,1	3 657,3	114,6	252,6	62,4
8.6.	Rozdział 90023 – Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska	115 848,7	88 463,0	112 683,7	111 762,9	96,5	126,3	99,2
8.6.1.	§ 4020 – Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej	45 998,0	46 201,0	45 891,0	45 886,4	99,8	99,3	100,0
8.6.2.	§ 4590 – Kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób fizycznych	14 734,7	785,0	17 279,7	17 272,0	117,2	2 200,3	100,0
9.	Dział 925 – Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	78 131,6	75 893,0	80 669,8	78 546,8	100,5	103,5	97,4
9.1.	Rozdział 92501 – Parki narodowe	78 125,9	75 866,0	76 362,8	76 073,1	97,4	100,3	99,6
9.1.1.	§ 2800 – Dotacje celowe otrzymane z budżetu przez pozostałe jednostki zaliczane do sektora finansów publicznych	74 788,4	73 916,0	73 793,5	73 787,0	98,7	99,8	100,0
9.2.	Rozdział 92578 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych	0,0	0,0	4 280,0	2 447,1	-	-	57,2
9.3.	Rozdział 92595 – Pozostała działalność	5,7	27,0	27,0	26,6	466,7	98,5	98,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rocznego sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków.

Załącznik 3a. Zatrudnienie i wynagrodzenia w części 22 – Gospodarka wodna w 2014 r.

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2013 r.			Wykonanie 2014 r.			8:5
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenie wg Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenie wg Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	
		osób	tys. zł	zł	osób	tys. zł	zł	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem wg statusu zatrudnienia*, w tym:	2 903	128 910,0	3 700	2 891	132 262,5	3 812	103,0
	01 – osoby nie objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	1 773	70 734,0	3 325	1 741	70 257,3	3 363	101,2
	02 – osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	3	514,6	14 293	3	516,3	14 343	100,3
	03 – członkowie korpusu służby cywilnej	1 127	57 661,4	4 264	1 147	61 488,9	4 467	104,8
1.	Dział 710 – Działalność usługowa, w tym:	2 889	127 710,9	3 684	2 875	130 891,4	3 794	103,0
1.1.	Rozdział 71016 – Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej	81	6 826,1	7 023	88	6 828,3	6 466	92,1
1.1.1.	01 – osoby nie objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	3	122,5	3 403	3	125,3	3 480	102,3
1.1.2.	02 – osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	2	368,6	15 356	2	368,8	15 365	100,1
1.1.3.	03 – członkowie korpusu służby cywilnej	76	6 335,0	6 946	83	6 334,2	6 360	91,6
1.2.	Rozdział 71018 – Regionalne zarządy gospodarki wodnej	2 806	120 726,8	3 585	2 785	123 897,5	3 707	103,4
1.2.1.	01 – osoby nie objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	1 766	70 339,1	3 319	1 734	69 840,6	3 356	101,1
1.2.2.	03 – członkowie korpusu służby cywilnej	1 040	50 387,7	4 037	1 051	54 056,9	4 286	106,2
1.3.	Rozdział 71095 – Pozostała działalność	2	158,0	6 581	2	165,6	6 901	104,9
1.3.1.	01 – osoby nie objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	2	158,0	6 581	2	165,6	6 901	104,9
2.	Dział 750 – Administracja publiczna, w tym:	14	1 199,1	7 137	16	1 371,1	7 141	100,1

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2013 r.			Wykonanie 2014 r.			
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenie wg Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenie wg Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	8:5
		osób	tys. zł	zł	osób	tys. zł	zł	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
2.1.	Rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	14	1 199,1	7 137	16	1 371,1	7 141	100,1
2.1.1.	01 – osoby nie objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	2	114,4	4 765	2	125,8	5 242	110,0
2.1.2.	02 – osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	1	146,0	12 168	1	147,5	12 297	101,1
2.1.3.	03 – członkowie korpusu służby cywilnej	11	938,7	7 111	13	1 097,8	7 037	99,0

* Status zatrudnienia określony został w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Załącznik 3b. Zatrudnienie i wynagrodzenia w części 41 – Środowisko w 2014 r.

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2013 r.			Wykonanie 2014 r.			
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenie wg Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenie wg Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	8:5
		osób	tys. zł	zł	osób	tys. zł	zł	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem wg statusu zatrudnienia*, w tym:	2 323	147 155,7	5 279	2 332	148 099,1	5 292	100,3
	01 – osoby nie objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	355	15 701,6	3 686	356	15 829,9	3 706	100,5
	02 – osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	9	1 346,0	12 463	9	1 438,6	13 320	106,9
	03 – członkowie korpusu służby cywilnej	1 610	110 884,7	5 739	1 616	111 327,0	5 741	100,0
	14 – nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej	349	19 223,4	4 590	351	19 503,6	4 630	100,9
1.	Dział 020 – Leśnictwo, w tym:	10	616,0	5 133	10	634,0	5 283	102,9
1.1.	Rozdział 02003 – Biuro Nasiennictwa Leśnego	10	616,0	5 133	10	634,0	5 283	102,9
1.1.1.	01 – osoby nie objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	2	183,6	7 648	2	178,0	7 417	97,0
1.1.2.	03 – członkowie korpusu służby cywilnej	8	432,4	4 505	8	456,0	4 750	105,4
2.	Dział 710 – Działalność usługowa, w tym:	0	35,1	-	0	0,0	-	-
2.1.	Rozdział 71095 – Pozostała działalność	0	35,1	-	0	0,0	-	-
2.1.1.	03 – członkowie korpusu służby cywilnej	0	35,1	-	0	0,0	-	-
3.	Dział 750 – Administracja publiczna, w tym:	432	37 488,2	7 232	450	38 585,9	7 146	98,8
3.1.	Rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	432	37 488,2	7 232	450	38 585,9	7 146	98,8
3.1.1.	01 – osoby nie objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	25	1 283,6	4 279	29	1 406,8	4 042	94,5
3.1.2.	02 – osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	5	744,1	12 402	5	884,6	14 744	118,9
3.1.3.	03 – członkowie korpusu służby cywilnej	402	35 460,5	7 351	416	36 294,5	7 271	98,9

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2013 r.			Wykonanie 2014 r.			
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenie wg Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenie wg Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	8:5
		osób	tys. zł	zł	osób	tys. zł	zł	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
4.	Dział 801 – Oświata i wychowanie, w tym:	441	19 766,2	3 735	440	20 212,3	3 828	102,5
4.1.	Rozdział 80130 – Szkoły zawodowe	360	17 395,2	4 027	360	17 833,2	4 128	102,5
4.1.1.	01 – osoby nie objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	119	4 241,6	2 970	119	4 374,3	3 063	103,1
4.1.2.	14 – nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej	241	13 153,6	4 548	241	13 458,9	4 654	102,3
4.2.	Rozdział 80148 – Stołówki szkolne	81	2 371,0	2 439	80	2 379,1	2 478	101,6
4.2.1.	01 – osoby nie objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	81	2 371,0	2 439	80	2 379,1	2 478	101,6
5.	Dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, w tym:	178	8 276,9	3 875	180	8 270,7	3 829	98,8
5.1.	Rozdział 85410 – Internaty i bursy szkolne	178	8 276,9	3 875	180	8 270,7	3 829	98,8
5.1.1.	01 – osoby nie objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	70	2 207,1	2 628	70	2 226,0	2 650	100,9
5.1.2.	14 – nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej	108	6 069,8	4 684	110	6 044,7	4 579	97,8
6.	Dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, w tym:	1 262	80 973,3	5 347	1 252	80 396,2	5 351	100,1
6.1.	Rozdział 90014 – Inspekcja Ochrony Środowiska	133	9 709,8	6 084	130	9 700,7	6 218	102,2
6.1.1.	01 – osoby nie objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	7	327,7	3 901	7	315,1	3 752	96,2
6.1.2.	02 – osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	2	310,0	12 917	2	277,8	11 574	89,6
6.1.3.	03 – członkowie korpusu służby cywilnej	124	9 072,1	6 097	121	9 107,8	6 273	102,9

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2013 r.			Wykonanie 2014 r.			
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenie wg Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenie wg Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	8:5
		osób	tys. zł	zł	osób	tys. zł	zł	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
6.2.	Rozdział 90022 – Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska	155	11 329,7	6 091	155	11 608,7	6 241	102,5
6.2.1.	01 – osoby nie objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	1	51,1	4 258	2	55,0	2 291	53,8
6.2.2.	02 – osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	2	291,9	12 162	2	276,2	11 507	94,6
6.2.3.	03 – członkowie korpusu służby cywilnej	152	10 986,7	6 023	151	11 277,5	6 224	103,3
6.3.	Rozdział 90023 – Regionalne dyrekcje ochrony środowiska	974	59 933,8	5 128	967	59 086,8	5 092	99,3
6.3.1.	01 – osoby nie objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	50	5 035,9	8 393	47	4 895,6	8 680	103,4
6.3.2.	03 – członkowie korpusu służby cywilnej	924	54 897,9	4 951	920	54 191,2	4 909	99,1

* Status zatrudnienia określony został w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Załącznik 4a. Wydatki budżetu środków europejskich w części 22 – Gospodarka wodna w 2014 r.

L.p.	Wyszczególnienie	2013 r.	2014 r.		6:3	6:4	6:5	
		Wykonanie	Ustawa	Budżet po zmianach				Wykonanie
			tys. zł					%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ogółem (cz. 22 – Gospodarka wodna), w tym:		287 446,7	273 000,0	533 551,3	531 550,4	184,9	194,7	99,6
	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko	250 909,2	261 000,0	505 898,5	505 312,8	201,4	193,6	99,9
	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka	22 511,9	12 000,0	25 573,8	24 159,6	107,3	201,3	94,5
	RPO Woj. Świętokrzyskiego	512,9	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
	RPO Warmia i Mazury	4 126,8	0,0	2 079,0	2 078,0	50,4	-	100,0
	RPO Woj. Wielkopolskiego	3 432,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
	RPO Woj. Zachodniopomorskiego	5 953,9	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
1.	Dział 710 – Działalność usługowa	287 446,7	273 000,0	533 551,3	531 550,4	184,9	194,7	99,6
1.1.	Rozdział 71016 – Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej	10 773,8	3 985,0	10 756,0	9 365,3	86,9	235,0	87,1
1.1.1	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka	10 773,8	3 985,0	10 756,0	9 365,3	86,9	235,0	87,1
1.2.	Rozdział 71018 – Regionalne zarządy gospodarki wodnej	276 672,9	269 015,0	522 795,3	522 185,1	188,7	194,1	99,9
1.2.1.	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko	250 909,2	261 000,0	505 898,5	505 312,8	201,4	193,6	99,9
1.2.2.	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka	11 738,1	8 015,0	14 817,8	14 794,3	126,0	184,6	99,8
1.2.3.	RPO Woj. Świętokrzyskiego	512,9	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
1.2.4.	RPO Warmia i Mazury	4 126,8	0,0	2 079,0	2 078,0	50,4	-	100,0
1.2.5.	RPO Woj. Wielkopolskiego	3 432,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
1.2.6.	RPO Woj. Zachodniopomorskiego	5 953,9	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rocznego sprawozdania Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich.

Załącznik 4b. Wydatki budżetu środków europejskich w części 41 – Środowisko w 2014 r.

L.p.	Wyszczególnienie	2013 r.		2014 r.		6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa	Budżet po zmianach	Wykonanie			
		tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ogółem (cz. 41 – Środowisko), w tym:		2 803 328,4	2 045 962,0	3 727 276,7	3 689 674,3	131,6	180,3	99,0
Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko		2 790 442,7	2 003 000,0	3 633 241,2	3 599 050,4	129,0	179,7	99,1
Program Operacyjny Kapitał Ludzki		285,7	400,0	1 126,9	1 102,6	385,9	275,7	97,8
RPO Woj. Opolskiego		14,4	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
RPO Woj. Podkarpackiego		0,0	102,0	0,0	0,0	-	0,0	-
NMF 2009–2014		0,0	3 000,0	49 280,9	49 280,9	-	-	-
MF EOG 2009–2014		12 585,6	39 460,0	43 627,7	40 240,4	319,7	102,0	92,2
1.	Dział 020 – Leśnictwo	67 965,3	30 000,0	61 207,3	54 304,8	79,9	181,0	88,7
1.1.	Rozdział 02095 – Pozostała działalność	67 965,3	30 000,0	61 207,3	54 304,8	79,9	181,0	88,7
1.1.1.	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko	67 965,3	30 000,0	61 207,3	54 304,8	79,9	181,0	88,7
2.	Dział 750 - Administracja publiczna	4 252,9	3 742,0	3 407,3	3 364,8	79,1	89,9	98,8
2.1.	Rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	4 252,9	3 742,0	3 407,3	3 364,8	79,1	89,9	98,8
2.1.1.	MF EOG 2009–2014	4 252,9	3 742,0	3 407,3	3 364,8	79,1	89,9	98,8
3.	Dział 801 – Oświata i wychowanie;	285,7	400,0	1 126,9	1 102,6	385,9	275,7	97,8
3.1.	Rozdział 80130 – Szkoły zawodowe	285,7	400,0	1 126,9	1 102,6	385,9	275,7	97,8
3.1.1.	Program Operacyjny Kapitał Ludzki	285,7	400,0	1 126,9	1 102,6	385,9	275,7	97,8
4.	Dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	2 730 824,5	2 011 820,0	3 661 535,2	3 630 902,1	133,0	180,5	99,2
4.1.	Rozdział 90011 – Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	2 713 330,9	2 006 618,0	3 632 928,9	3 602 872,6	132,8	179,5	99,2
4.1.1.	NMF 2009–2014	0,0	3 000,0	49 280,9	49 280,9	-	1642,7	100,0
4.1.2.	MF EOG 2009–2014	0,0	33 618,0	21 798,7	18 707,9	-	55,6	85,8
4.1.3.	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko	2 713 330,9	1 970 000,0	3 561 849,3	3 534 883,8	130,3	179,4	99,2
4.2.	Rozdział 90014 – Inspekcja Ochrony Środowiska	8 790,0	2 100,0	23 291,9	23 124,3	263,1	1101,2	99,3
4.2.1.	MF EOG 2009–2014	8 332,7	2 100,0	17 822,2	17 654,6	213,9	840,7	99,1
4.2.2.	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko	457,3	0,0	5 469,7	5 469,7	1196,1	-	100,0
4.3.	Rozdział 90022 – Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska	814,7	726,0	738,2	492,4	60,4	67,8	66,7
4.3.1.	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko	814,7	726,0	738,2	492,4	60,4	67,8	66,7
4.4.	Rozdział 90023 – Regionalne dyrekcje ochrony środowiska	7 888,9	2 376,0	4 576,2	4 412,8	55,9	185,7	96,4
4.4.1.	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko	7 874,5	2 274,0	3 976,7	3 899,7	49,5	171,5	98,1
4.4.2.	RPO Woj. Opolskiego	14,4	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
4.4.3.	RPO Woj. Podkarpackiego	0,0	102,0	0,0	0,0	-	0,0	-
4.4.4.	MF EOG 2009-2014	0,0	0,0	599,5	513,1	-	-	85,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rocznego sprawozdania Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich.

Załącznik 5. Kalkulacja oceny ogólnej w części 22 – Środowisko

Oceny wykonania budżetu części 22 – Gospodarka wodna dokonano stosując kryteria⁴⁹, oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2014 roku⁵⁰.

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 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): 1.459.180,4 tys. zł
(927.630,0 tys. zł + 531.550,4 tys. zł)

Nieprawidłowości w wydatkach: 8.388,8 tys. zł, tj. 0,6% kwoty wydatków ogółem.

Powyższa nieprawidłowości polegały na:

- sfinansowaniu ze środków rezerwy celowej poz. 59 składek do organizacji międzynarodowych w kwocie 8.095,8 tys. zł. Kwestia nieprawidłowej ścieżki finansowania niniejszych składek została rozstrzygnięta przez NIK w toku kontroli „Wykonywanie przez państwowe jednostki budżetowe zadań dofinansowanych z rezerwy celowej utworzonej w budżecie państwa na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska”.
- udzieleniu w grudniu 2014 r. w KZGW, w trybie z wolnej ręki, zamówienia uzupełniającego Wykonawcy zadania „Opracowanie MasterPlanów dla obszarów dorzeczy Wisły i Odry”, na kwotę 293,0 tys. zł, niezgodne z art. 67 ust. 1 pkt 6 uPzp – pomimo braku przesłanek do jego udzielenia;

Ocena cząstkowa wydatków: pozytywna (5)

Jednakże, z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości w Ministerstwie Środowiska oraz w KZGW, polegające m.in. na:

- nieskutecznie funkcjonujących mechanizmach kontroli zarządczej w Ministerstwie Środowiska, w zakresie zapewnienia finansowania, w formie dotacji, realizacji zadań państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej, państwowej służby hydrogeologicznej oraz państwowej służby do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących – umowy dotacji zawarte zostały w 2014 r. po upływie od ponad dwóch do dziewięciu miesięcy od wyznaczonej w tych umowach daty uznania kwalifikowalności kosztów lub wydatków związanych z realizacją zadań;
- niezwyfikowaniu przez KZGW (dysponenta II stopnia), przekazanych przez jednostki podległe, sprawozdań rocznych jednostkowych Rb-27 za 2014 r., w konsekwencji czego kwota należności pozostałych do zapłaty wykazana w sprawozdaniu Rb-27 za 2014 r. została zawyżona o 422,6 tys. zł – stosownych korekt dokonano w trakcie kontroli NIK;
- zawarciu w grudniu 2014 r. umowy na wykonywanie usług w zakresie rezerwacji, sprzedaży i dostawy biletów lotniczych oraz biletów kolejowych na trasach międzynarodowych dla Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r., z pominięciem przepisów uPzp, pomimo że wartość zamówienia określona tą umową przekraczała 30.000 euro;
- zawieraniu umów cywilnoprawnych, w warunkach, gdy powinna być zawarta umowa o pracę, co jest wykroczeniem przeciwko prawom pracownika;
- nieopracowaniu w terminie wynikającym z art. 11 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, (tj. do dnia 22 grudnia 2013 r.) map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego w wersji cyfrowej;

obniża się ocenę cząstkową wydatków o dwa punkty (3).

⁴⁹ <http://www.nik.gov.pl/kontrola/standardy-kontroli-nik/>

⁵⁰ 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 2014 roku.

Dochody (D): 1.868.326,1 tys. zł.

Wydatki (W) (wydatki budżetu krajowego + wydatki budżetu środków europejskich): 3.164.800,9 tys. zł
(562.389,8 tys. zł + 2.602.411,1 tys. zł)

Łączna kwota G : 5.033.127,0 tys. zł.

Waga dochodów w łącznej kwocie: $Wd = D : G = 0,3712$.

Waga wydatków w łącznej kwocie: $Ww = W : G = 0,6288$.

Nieprawidłowości w dochodach nie stwierdzono.

Ocena częściowa dochodów: pozytywna (5)

Nieprawidłowości w wydatkach: 32.333,7 tys. zł, tj. 1,0% kwoty wydatków ogółem.

Powyższe nieprawidłowości polegały na:

- sfinansowaniu ze środków rezerwy celowej poz. 59 składek do organizacji międzynarodowych w kwocie – 30.101,5 tys. zł.
- sfinansowaniu w kwocie - 2.232,2 tys. zł ze środków rezerwy celowej poz. 59 realizacji programu GreenEvo, co było niezgodne z celem utworzenia tej rezerwy. Przedmiotowe zadania nie mieszczą się w katalogu zadań do dofinansowania, określonym w art. 400a ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Ocena częściowa wydatków: pozytywna (5)

Jednakże, z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości w Ministerstwie Środowiska, GIOŚ oraz w GDOŚ polegające m.in. na:

- nieujęciu przez cały 2014 r. w księgach rachunkowych GIOŚ zobowiązania wymagalnego z tytułu nadpłat w opłacie za brak sieci zbierania pojazdów w 2006 r. oraz odsetek od tych nadpłat w łącznej kwocie 15.843,2 tys. zł – dopiero w trakcie kontroli NIK w księgach rachunkowych GIOŚ za 2014 r. ujęto je oraz dokonano korekty rocznych sprawozdań Rb-28 i Rb-Z;
- kwalifikowaniu zadań dotyczących monitoringu lasu w różnym układzie zadaniowym - Minister Środowiska realizował dwie umowy na monitoring lasu – wydatki zakwalifikowane do działania 12.1.2.2 *Ochrona ekosystemów leśnych i gospodarowanie ich zasobami*), a GIOŚ jedną – wydatki zakwalifikowane do działania 12.6.1.1 *Państwowy Monitoring Środowiska*;
- nieustaleniu w GIOŚ mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających prawidłowość działań m.in. w:
 - w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych, w szczególności przy ocenie ofert składanych przez podmioty biorące udział w postępowaniu w zakresie ich zgodności z wymogami określonymi przez zamawiającego, zawieraniu umów w sprawie zamówień publicznych i podejmowaniu działań prowadzących do sprawnego i szybkiego zakończenia postępowania po dokonaniu wyboru oferty, dokumentowaniu czynności rozeznania rynku;
 - organizacji procesu obiegu dokumentów;
 - formułowaniu postanowień umów i aneksów niezgodnie z przepisami prawa oraz w sposób niezapewniający należyte zabezpieczenia interesów finansowych Skarbu Państwa;
- nieustaleniu w GDOŚ mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających prawidłowość działań w obszarze związanym z wydatkowaniem środków uruchomionych z rezerwy celowej poz. 59 na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska.

obniża się ocenę częściową wydatków o dwa punkty (3).

Wynik końcowy Wk: $3 \times 0,3712 + 3 \times 0,6288 = 3,0000$ (3)

Załącznik 7. Wykaz jednostek objętych kontrolą

Lp.	Nazwa jednostki	Osoba odpowiedzialna za kontrolowaną działalność		Ocena kontrolowanej działalności*
		Imię i nazwisko	Pełniona funkcja	
1.	Ministerstwo Środowiska	Maciej Grabowski	Minister Środowiska	O
2.	Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej	Witold Sumiński	Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej	O
3.	Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska	Michał Kielsznia	Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska	O
4.	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska	Jerzy Kuliński	Główny Inspektor Ochrony Środowiska	O
5.	Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy	Mieczysław S. Ostojki	Dyrektor IMGW-PIB	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. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
8. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
11. Minister Finansów
12. Minister Środowiska
13. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
14. Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej
15. Główny Inspektor Ochrony Środowiska