



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KSI.410.001.02.2015
P/15/001

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

| | |
|-------------------------------------|--|
| Numer i tytuł kontroli | P/15/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. przez GDOŚ (dysponenta II i III stopnia) w części 41 – Środowisko. |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska |
| Kontrolerzy | 1. Mirosław Nowakowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 92779 z dnia 9 stycznia 2015 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-2)</p> 2. Izabella Krawczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92780 z dnia 9 stycznia 2015 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 3-4)</p> |
| Jednostka kontrolowana | Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa (zwana dalej „GDOŚ” lub „Generalna Dyrekcja”). |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Michał Kielsznia, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 5-6)</p> |

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena

W ocenie¹ Najwyższej Izby Kontroli wykonanie budżetu państwa w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (dysponent II i III stopnia) w 2014 r. było zgodne z przyjętymi założeniami w zakresie dochodów. Poniesione wydatki z budżetu państwa i budżetu środków europejskich pozwoliły na osiągnięcie części efektów zakładanych w wyniku ich wykorzystania. Nie zrealizowano w pełni planowanego zakresu rzeczowego zadań, w szczególności w odniesieniu do przedsięwzięć finansowanych z rezerwy celowej poz. 59 – *dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej*. Ustalono w kontrolowanej jednostce mechanizmy kontroli zarządczej nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, szczególnie w obszarze związanym z realizacją zadań, a także z zarządzaniem środkami finansowymi. Nie zgłoszono dysponentowi części budżetowej 41 – Środowisko potrzeby dokonania blokady środków, które ze względu na konieczność przesunięcia realizacji zadania pozostawały niewykorzystane.

Uzasadnienie oceny

Nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji dochodów budżetowych. Na podstawie zbadanej próby wydatków ustalono, że zostały one poniesione w granicach planu finansowego. W badanej próbie nie stwierdzono wydatków nielegalnych, niecelowych i niegospodarnych. Niepełna realizacja zadań (przede wszystkim finansowanych ze środków z rezerwy celowej poz. 59) wynikała z nierzetelnego rozpoznania potrzeb finansowych, możliwości ich wykonania oraz niezapewnienia skutecznego nadzoru. W zakresie projektów realizowanych z budżetu środków europejskich w przypadku jednego (z ośmiu) stwierdzono ryzyko nieosiągnięcia zaplanowanych wskaźników i niedotrzymania planowanego terminu jego zakończenia. Wskazać należy również na nierzetelne prowadzenie dokumentacji jednego z czterech zbadanych zamówień publicznych, a także na brak działań zespołu ds. kontroli zarządczej oraz zespołu ds. wsparcia jednego z realizowanych przez GDOŚ projektów.

¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria dla oceny pozytywnej i negatywnej stosuje się ocenę opisową.

Dopiero w trakcie kontroli NIK zostały zatwierdzone zweryfikowane „Zasady (polityka) rachunkowości oraz procedury obiegu i kontroli dowodów finansowo-księgowych w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska” – dla dysponenta II i III stopnia. O dokonanie weryfikacji ww. dokumentów, w celu doprowadzenia do ich zgodności z obowiązującymi aktami prawnymi, wnioskowano po kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje roczne/łączne sprawozdania za 2014 r. sporządzone przez GDOŚ (dysponent II stopnia) oraz sprawozdania jednostkowe GDOŚ (dysponent III stopnia). Dane wykazane w sprawozdaniach:

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

a także:

- roczne sprawozdanie z wykonania budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- 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 sumą danych wykazywanych w sprawozdaniach jednostkowych złożonych przez jednostki podległe GDOŚ (dysponent II stopnia). Sprawozdania jednostkowe GDOŚ – dysponenta III stopnia sporządzone zostały na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej i przekazywały prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań 2014 r.

Podstawą sporządzenia sprawozdań (GDOŚ – dysponent III stopnia) była ewidencja księgowa prowadzona w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym, zawierającego wszystkie wymagane elementy/czynności określone w aktach prawnych i regulacjach wewnętrznych oraz obowiązujących standardach (po dokonaniu zmian w trakcie kontroli NIK). W przyjętej koncepcji kontroli zarządczej w GDOŚ ustanowiono mechanizmy kontroli zapobiegającej znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań. Działania tych mechanizmów NIK ocenia jako skuteczne.

Sprawozdania zostały sporządzone i przekazane terminowo, rzetelnie, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej², sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych³, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁴.

² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2014 r., poz. 119).

³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1773).

⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. Nr 298, poz. 1766).

III. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

1.1. Dochody budżetowe dysponenta II stopnia

Opis stanu
faktycznego

Plan dochodów na rok 2014, stosownie do informacji o kwotach dochodów i wydatków ujętych w ustawie budżetowej na rok 2014⁵ przekazanej przez Ministra Środowiska, został ustalony w kwocie 510,0 tys. zł. Dochody zrealizowane przez jednostki podległe Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska wyniosły łącznie 669,4 tys. zł i były wyższe o 159,4 tys. zł, tj. o 31,3% od kwoty planowanej. W porównaniu do dochodów uzyskanych w 2013 r. (649,8 tys. zł) były one wyższe o 20,4 tys. zł (tj. o 3,0%). Przyczyną uzyskania wyższej od planowanej kwoty dochodów był wpływ środków z tytułu kar umownych m.in. za opóźnienia w realizacji kontraktów, których nie można było przewidzieć na etapie planowania (111,6 tys. zł, tj. 16,7% dochodów). Głównymi źródłami dochodów były wpływy uzyskane przez regionalne dyrekcje ochrony środowiska w łącznej kwocie 459,1 tys. zł (68,6% dochodów ogółem) z tytułu m.in. najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa oraz czynszu za wynajmowane pomieszczenia.

(dowód: akta kontroli str. 7-10)

Na koniec 2014 r. stan należności pozostałych do zapłaty wyniósł 1.048,2 tys. zł, w tym zaległości netto 966,9 tys. zł. W porównaniu z 2013 r. kwota należności pozostałych do zapłaty była wyższa o 181,1 tys. zł (17,3%), a kwota zaległości netto o 105,3 tys. zł (10,9%). Na wzrost należności wpływ miały odsetki naliczone od zaległości. Przeciw zalegającym z płatnościami toczyły się postępowania sądowe.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, jako dysponent II stopnia, wyjaśniał z jednostkami podległymi przyczyny zwiększenia kwot zaległości oraz pobierał informacje o podejmowanych działaniach windykacyjnych. Uzyskane dane były przedkładane Ministrowi Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 7-10, 25, 703-705, 968-976, 992-996)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki jako dysponenta II stopnia dotyczącej dochodów nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.2. Dochody budżetowe dysponenta III stopnia

Opis stanu
faktycznego

Plan dochodów na 2014 r. ustalono na kwotę 27,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 78,3 tys. zł i były blisko 3-krotnie wyższe od planowanych. W porównaniu do 2013 r. zrealizowane dochody były wyższe o 24,1 tys. zł. Główną przyczyną wyższej od planowanej kwoty dochodów były wpływy z tytułu kar umownych m.in. za opóźnienia w realizacji kontraktów (56,7 tys. zł, tj. 72,4% dochodów).

(dowód: akta kontroli str. 11-24, 829-832, 833-838)

Do badania zrealizowanych w 2014 r. dochodów budżetowych pobrano (próba z doboru celowego) pięć najwyższych kwotowo dowodów księgowych i odpowiadających im zapisów księgowych na łączną kwotę 43,1 tys. zł, dotyczących kar umownych. Należności z tego tytułu zostały ustalone w kwotach wynikających z warunków umów i ujęte w księgach rachunkowych we właściwym okresie sprawozdawczym. Uzyskane dochody były terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 18-24, 777-786)

Na koniec 2014 r. stan należności pozostałych do zapłaty wyniósł 678,7 tys. zł, kwota ta w całości stanowiła zaległości. Główną pozycję należności stanowiły nieuregulowane płatności z tytułu kar umownych w kwocie 494,0 tys. zł oraz odsetki z tego tytułu w kwocie 178,7 tys. zł. W porównaniu do 2013 r. kwota należności, w tym zaległości netto, wzrosła o 66,4 tys. zł (10,8%). Wszystkie należności, dotyczące kar umownych i odsetek z tego tytułu, były objęte postępowaniami sądowymi, a terminy rozpraw wyznaczono na I kwartał 2015 r.

⁵ Ustawa budżetowa z dnia 24 stycznia 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 162).

(do czasu zakończenia kontroli żadne postępowanie nie zostało zakończone wyrokiem sądowym).

(dowód: akta kontroli str. 18-24, 1061-1062)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki jako dysponenta III stopnia dotyczącej dochodów nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Wydatki budżetowe

2.1. Wydatki dysponenta II stopnia

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetowe, określone pierwotnie w planie finansowym GDOŚ (dysponent II stopnia) w kwocie 110.796,0 tys. zł, zostały w trakcie roku zwiększone per saldo o kwotę 32.696,3 tys. zł, tj. o 29,5% i według planu po zmianach wyniosły 143.492,3 tys. zł. Zmiany w planie wydatków wynikały m.in.:

- ze zwiększenia z rezerw celowych budżetu państwa o kwotę 35.080,6 tys. zł, w tym: ze środków rezerwy celowej poz. 8 – *współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich*, o 383,0 tys. zł, poz. 16 – *zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa*, o 17.955,5 tys. zł, poz. 19 – *rezerwa płacowa na zmiany organizacyjne i nowe zadania* o 3,1 tys. zł, poz. 20 – *środki na szkolenia i wynagrodzenia na nowe mianowania urzędników służby cywilnej* o 65,6 tys. zł oraz poz. 59 – *dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* o 16.673,6 tys. zł. Środki z rezerw planowano wykorzystać m.in. na wypłatę odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową oraz realizację zadań z zakresu ochrony środowiska;
- ze zmniejszenia o kwotę 2.384,3 tys. zł środków planowanych na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 71-79)

Zrealizowane w 2014 r. wydatki wyniosły ogółem 139.003,3 tys. zł, tj. 96,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2013 r. były niższe o 771,8 tys. zł (o 0,5%).

Środki pochodzące z poszczególnych pozycji rezerw celowych zostały wykorzystane w łącznej kwocie 32.109,1 tys. zł, tj. 93,2% otrzymanych środków, z tego:

- 1) z rezerwy celowej poz. 8 wykorzystano 372,1 tys. zł, tj. 97,2% na współfinansowanie realizacji w ramach PO liŚ⁶ projektu pn. *Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 na obszarze Polski*;
- 2) z rezerwy celowej poz. 16 wykorzystano 17.944,0 tys. zł, tj. 99,9%, na wypłatę odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzęta chronione;
- 3) z rezerwy celowej poz. 19 wykorzystano 3,1 tys. zł, tj. 99,9% na sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi dwóch osób zatrudnionych w RDOŚ w Opolu od listopada 2014 r. w ramach projektu pn. *Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 na obszarze Polski*;
- 4) z rezerwy celowej poz. 20 wykorzystano 63,9 tys. zł, tj. 97,3% na sfinansowanie dodatków służby cywilnej oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego (wraz z pochodnymi) dla urzędników służby cywilnej mianowanych z dniem 1 grudnia 2012 r. oraz z dniem 1 grudnia 2013 r.;
- 5) z rezerwy celowej poz. 59 wykorzystano 13.726,0 tys. zł, tj. 82,3%.

(dowód: akta kontroli str. 222-237, 242-245)

Niepełne wykorzystanie środków z rezerwy celowej poz. 59 wynikało z:

- niezrealizowania czterech zadań na łączną kwotę 597,9 tys. zł, tj. trzech zadań dotyczących *Wykonania inwentaryzacji ornitologicznych dla obszarów specjalnej ochrony*

⁶ Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko.

ptaków Natura 2000 na łączną kwotę 447,9 tys. zł⁷ oraz zadania pn. *Opracowanie koncepcji cyfrowej platformy wymiany danych i informacji o działaniach środowiskowych* na kwotę 150 tys. zł;

- niepełnego wykorzystania środków na realizację siedmiu zadań – z uruchomionej kwoty na sfinansowanie tych zadań 6.623,1 tys. zł wykorzystano 4.927,9 tys. zł, tj. 74,4%. Wykorzystanie środków na poszczególne zadania wyniosło od 20,2% do 93%⁸, w tym m.in. w ramach zadania pn. *Weryfikacja i aktualizacja informacji przestrzennej i opisowej o pomnikach przyrody i użytkach ekologicznych na terenie Polski zgodnie z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie centralnego rejestru form ochrony przyrody* wykonano prace w mniejszym zakresie niż zaplanowano – na realizację zadania uruchomiono środki w kwocie 50,2 tys. zł, które następnie zwiększono do kwoty 1.747,7 tys. zł, a wykorzystano w kwocie 547,7 tys. zł. Realizacja wszystkich siedmiu zadań będzie kontynuowana w kolejnych latach.

Trzy zadania dotyczące *Wykonania inwentaryzacji ornitologicznych dla obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000* nie zostały zrealizowane z powodu niewłaściwego wykonania przez zleceniobiorców przedmiotu umów i nieodebrania wykonanych prac przez GDOŚ, a w przypadku zadania pn. *Opracowanie koncepcji cyfrowej platformy wymiany danych i informacji o działaniach środowiskowych* nastąpiła zmiana koncepcji jego realizacji i przesunięcie terminu realizacji na rok następny – zmiana ta wynikała ze zmian wprowadzonych na liście zadań zakwalifikowanych do dofinansowania przez NFOŚiGW na 2015 r. w związku z modyfikacją priorytetów Ministra Środowiska. Zadania te będą realizowane w kolejnych latach.

(dowód: akta kontroli str. 222-237, 242-245)

W 16 regionalnych dyrekcjach ochrony środowiska limit wydatków wykorzystano w łącznej kwocie 111.762,9 tys. zł (99,2% planu po zmianach), a GDOŚ (urząd obsługujący Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska) – w kwocie 27.240,4 tys. zł (88,4% planu po zmianach), co stanowiło odpowiednio 80,4% i 19,6% wydatków ogółem dysponenta II stopnia.

Największy udział w strukturze wydatków według grup ekonomicznych, tj. 98,6% miały wydatki bieżące jednostek budżetowych, zrealizowane w kwocie 137.075,2 tys. zł (96,9% planu po zmianach w tej grupie). Dominującą pozycję w tej grupie stanowiły wydatki na wynagrodzenia z pochodnymi, które wyniosły 70.695,4 tys. zł (99,9% planu) i w porównaniu do 2013 r. były niższe o 568,1 tys. zł. Zmniejszenie wydatków na wynagrodzenia spowodowane było zmniejszeniem stanu zatrudnienia.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2014 r. w jednostkach podległych Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska wynosiło 5.255,0 zł i w porównaniu do 2013 r. nie uległo istotnym zmianom (było niższe o 5,0 zł).

Przeciętne zatrudnienie⁹ w 2014 r. wyniosło 1121 osób i było o 0,7% niższe w porównaniu z 2013 r.

⁷ Wykonanie inwentaryzacji ornitologicznej dla obszaru specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 Ostoja Warmińska PLB280015 na kwotę 177 tys. zł; Wykonanie inwentaryzacji ornitologicznej dla dwóch obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000: Góry Skonne PLB180003 i Pogórze Przemyskie PLB180001 na kwotę 79,7 tys. zł; Wykonanie inwentaryzacji ornitologicznej dla czterech obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000: Beskid Niski PLB180002, Gorce PLB120001 i Torfowiska Orawsko-Nowotarskie PLB120007 na kwotę 191,2 tys. zł.

⁸ 1. Realizacja zadania o ochronie bioróżnorodności biologicznej poprzez tworzenie sieci lądowych korytarzy ekologicznych – wydatkowano 7,7 tys. zł (20,2% planu po zmianach), 2. Weryfikacja i aktualizacja informacji przestrzennej i opisowej o pomnikach przyrody i użytkach ekologicznych na terenie Polski zgodnie z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie centralnego rejestru form ochrony przyrody – uruchomiono środki w kwocie 50,2 tys. zł, które w trakcie roku zwiększono do kwoty 1.747,7 tys. zł, a ich wykorzystanie wyniosło 547,7 tys. zł (31,3% planowanych), 3. Realizacja zadań wynikających z postanowień Konwencji o ochronie dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk Krajobrazowej sporządzonej w Bernie dnia 19 września 1979 r. (Dz.U. 58, poz 263) – wydatkowano kwotę 107,8 tys. zł (71,9% planu po zmianach), 4. Ocena zagrożeń dla środowiska powodowanych procesami poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania niekonwencjonalnych złóż węgłowodorów – wydatkowano kwotę 1867,0 tys. zł (89,5% planu po zmianach), 5. Realizacja zadań wynikających z Porozumienia o ochronie wodniczki (*Acrocephalus paludicola*) – wydatkowano kwotę 48,1 tys. zł (91,6% planu po zmianach), 6. Przygotowanie instrumentów wsparcia dla systemu ocen oddziaływania na środowisko – wydatkowano 2.239,3 tys. zł (92,0% planu po zmianach), 7. Realizacja zadań wynikających z postanowień Konwencji o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowiska życiowe ptactwa wodnego, sporządzonej w Ramsarze dnia 2 lutego 1971 r. (Dz.U. nr 7 poz. 24 z dnia 29 marca 1978 r.) – Konwencji Ramsarskiej – wydatkowano 109,9 tys. zł (93,2% planu po zmianach).

⁹ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe zrealizowane zostały w kwocie 2.574,0 tys. zł (95,7% planu po zmianach) i w porównaniu do 2013 r. były wyższe o 18,0 tys. zł¹⁰. Zwiększenie limitu tego rodzaju wydatków związane było przede wszystkim z realizacją 16 zadań finansowanych z rezerwy celowej poz. 59.

W grupie wydatków bieżących 13,8%, tj. 18.949,6 tys. zł¹¹ (100% planu po zmianach) stanowiły wydatki na odszkodowania wypłacane osobom fizycznym za szkody wyrządzone przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową, które w porównaniu z 2013 r. były wyższe o 3.004,2 tys. zł (18,8%). Wzrost tego rodzaju wydatków spowodowany był większą o 18,7% liczbą zgłoszonych szkód.

Poza wynagrodzeniami i wskazanymi powyżej odszkodowaniami w ramach wydatków bieżących jednostek budżetowych sfinansowano zakup usług pozostałych w kwocie 16.523,7 tys. zł oraz ekspertyzy, analizy i opinie w kwocie 2.995,1 tys. zł.

Wydatki GDOŚ na współfinansowanie 13 projektów realizowanych z budżetu środków europejskich wyniosły ogółem 2.014,3 tys. zł, tj. 79,9% planu po zmianach (2.521,9 tys. zł), z tego kwota 1.890,2 tys. zł stanowiła wydatki bieżące jednostek budżetowych, a 124,1 tys. zł stanowiły wydatki majątkowe. Były to projekty:

- 1) finansowania kosztów zakupu sprzętu informatycznego, programów komputerowych i usług telekomunikacyjnych dla krajowej sieci organów środowiskowych oraz instytucji zarządzających funduszami unijnymi – wydatkowano 13,6 tys. zł;
- 2) finansowania kosztów zatrudnienia pracowników GDOŚ i RDOŚ – wydatkowano środki w wysokości 1.114,3 tys. zł;
- 3) Infostrada Kujaw i Pomorza – wydatkowano 10,8 tys. zł;
- 4) Natura i Gospodarka – podstawy dialogu – wydatkowano 53,4 tys. zł;
- 5) Ochrona bioróżnorodności siedlisk trawiastych wschodniej Lubelszczyzny – wydatkowano 4,3 tys. zł;
- 6) Ochrona najcenniejszych muraw, torfowisk i zimowisk nietoperzy w opolskich obszarach Natura 2000 – wydatkowano 21,6 tys. zł;
- 7) Ochrona siedlisk przyrodniczych i gatunków na obszarach sieci Natura 2000 w województwie lubelskim – wydatkowano 118,7 tys. zł;
- 8) opracowania planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 na obszarze Polski – wydatkowano 265,1 tys. zł;
- 9) opracowania planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 wraz ze wzmocnieniem instytucji sprawującej nadzór nad obszarami Natura 2000 w województwie podkarpackim – wydatkowano 47,6 tys. zł;
- 10) utrzymania bioróżnorodności siedlisk kserotermicznych w Małopolsce – wydatkowano 0,6 tys. zł;
- 11) wdrożenia zadań ochronnych na obszarach sieci Natura 2000 i rezerwach przyrody w województwie lubelskim – wydatkowano 155,2 tys. zł;
- 12) wsparcia finansowe podnoszenia kwalifikacji pracowników Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w 2014 r. – wydatkowano 5,3 tys. zł;
- 13) wsparcia na działania sieci organów środowiskowych i instytucji zarządzających funduszami unijnymi „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju” – wydatkowano 203,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 72-78, 80-240)

¹⁰ Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe wyniosły: w 2010 r. - 1.536,4 tys. zł (84,7% planu po zmianach), w 2011 r. 2.492,8 tys. zł (68,9%), w 2012 r. - 2.414,1 tys. zł (86,2%), a w 2013 r. - 2.556,0 tys. zł (91,4%).

¹¹ Największe wydatki zrealizowano na terenie województw: mazowieckiego (4.494,7 tys. zł), podlaskiego (3.329,3 tys. zł) i warmińsko-mazurskiego (3.898,3 tys. zł). Wyплаты dotyczyły odszkodowań wypłaconych m.in. za szkody wyrządzone przez: bobra 16.972,3 tys. zł, wilka - 782,4 tys. zł i żubra - 309,2 tys. zł.

W ramach środków budżetu państwa zrealizowano w GDOŚ (dysponent II stopnia) wydatki majątkowe w kwocie ogółem 1.723,9 tys. zł, co stanowiło 1,2% ogółu wydatków. Z tego rodzaju wydatków sfinansowano zakup samochodu terenowego, sprzętu komputerowego, oprogramowania i licencji oraz innego sprzętu (m.in. GPS, lornetek, aparatury pomiarowej). W porównaniu do 2013 r. wydatki majątkowe były prawie 3,5 -krotnie niższe.

(dowód: akta kontroli str. 80-240)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie planowania oraz realizacji wydatków budżetu państwa przez GDOŚ (dysponenta II stopnia).

2.2. Wydatki dysponenta III stopnia

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetowe, określone pierwotnie w planie finansowym GDOŚ (dysponent III stopnia) w kwocie 22.333,0 tys. zł, w trakcie roku zostały zwiększone per saldo o 8.475,6 tys. zł (tj. o 38,0%) do kwoty 30.808,6 tys. zł. Główną przyczyną zwiększenia kwoty w planie wydatków w 2014 r. była realizacja zadań finansowanych z rezerw celowych, w tym:

- 16 zadań z zakresu ochrony środowiska w kwocie 10.407,8 tys. zł (finansowane ze środków rezerwy celowej poz. 59);
- wynagrodzenia mianowanych członków korpusu służby cywilnej w kwocie 13,8 tys. zł (finansowane z rezerwy celowej poz. 20).

Wydatki GDOŚ (dysponent III stopnia) ze środków budżetu państwa zostały zmniejszone per saldo o kwotę 1.946,0 tys. zł, głównie w związku z realizacją zadania pn. *Wsparcie na działania sieci organów środowiskowych i instytucji zarządzających funduszami unijnymi Partnerstwo Środowisko dla Rozwoju* (wydatki na realizację zadania zmniejszono w trakcie roku o 2.488,5 tys. zł) oraz zmianami związanymi z realizacją sześciu programów PO PT¹² i PO LiŚ¹³ (zmniejszenia per saldo o 24,0 tys. zł) przy jednoczesnym zwiększeniu planowanych wydatków na realizację innych zadań.

Zrealizowane w GDOŚ (dysponent III stopnia) wydatki wyniosły ogółem 27.240,5 tys. zł, tj. 88,4% planu po zmianach. W porównaniu do 2013 r. były one wyższe o 3.659,4 tys. zł, tj. o 14,7%.

Środki pochodzące z poszczególnych pozycji rezerw celowych zostały wykorzystane w łącznej kwocie 8.123,0 tys. zł (tj. 77,9% kwoty uruchomionej z tych rezerw), z tego z rezerwy celowej: poz. 20 – 13,3 tys. zł (96,4%) i poz. 59 – 8.109,7 tys. zł (77,9%). Przyczyną niewykorzystania kwoty 2.298,6 tys. zł było niezrealizowanie czterech zadań oraz niepełna realizacja siedmiu zadań z rezerwy celowej poz. 59 (zadań wymienionych w pkt 2.1. wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli str. 553-554)

Największy udział w strukturze wydatków według grup ekonomicznych, tj. 97,6% miały wydatki bieżące jednostek budżetowych zrealizowane w kwocie 26.584,4 tys. zł (88,2% limitu wydatków w tej grupie).

W ramach tej grupy wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi wyniosły 11.608,6 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2013 r. były one wyższe o 278,9 tys. zł. Wzrost wydatków wynikał ze zmiany struktury zatrudnienia oraz awansów.

¹² Program Operacyjny Pomoc Techniczna.

¹³ Dotyczy to następujących projektów: 1. Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 na obszarze Polski zrealizowano środki w wysokości 43,7 tys. zł, tj. 81,4% planu po zmianach, 2. Natura i Gospodarka – podstawy dialogu zrealizowano środki w wysokości 53,4 tys. zł, tj. 51,2% planu po zmianach, 3. Finansowanie kosztów zatrudnienia GDOŚ – zrealizowano środki w wysokości 240,9 tys. zł, tj. 99,6% planu po zmianach, 4. Finansowanie kosztów zakupu sprzętu informatycznego, programów komputerowych i usług telekomunikacyjnych dla krajowej sieci organów środowiskowych oraz instytucji zarządzających funduszami unijnymi „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju” – zrealizowano środki w wysokości 13,5 tys. zł, tj. 63,4% planu po zmianach, 5. Kontynuacja i wzmocnienie efektów działań sieci organów środowiskowych i instytucji zarządzających funduszami unijnymi „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju” (pomoc techniczna) – zrealizowano środki w wysokości 203,7 tys. zł, tj. 34,0% planu po zmianach, 6. Wsparcie finansowe podnoszenia kwalifikacji pracowników Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w 2014 r. (pomoc techniczna) zrealizowano środki w wysokości 5,3 tys. zł, tj. 39% planu po zmianach.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w GDOŚ w 2014 r. wyniosło 6.257,76 zł i w porównaniu do 2013 r. było wyższe o 166,54 zł, a przeciętne zatrudnienie wyniosło 155 osób i było o 0,4 etatu wyższe w porównaniu do 2013 r.

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe zrealizowane zostały w kwocie 1.091,7 tys. zł (93,8% planu po zmianach) i w porównaniu do 2013 r. były wyższe o 265,8 tys. zł¹⁴. Przyczyną wzrostu limitu tych wydatków była przede wszystkim realizacja 16 zadań, finansowanych ze środków pochodzących z rezerwy celowej poz. 59.

W ramach wydatków bieżących jednostek budżetowych na zakup usług pozostałych wykorzystano ogółem 7.324,6 tys. zł, a na ekspertyzy, analizy i opinie – 2.306,9 tys. zł. W tych dwóch rodzajach wydatków nie zrealizowano kwoty 3.568,1 tys. zł, z tego 2.464,7 tys. zł na zakup usług pozostałych i 841,9 tys. zł na ekspertyzy. Przyczyną niewykorzystania tych środków było m.in. wykonanie prac w mniejszym zakresie niż zaplanowano w ramach zadania pn. *Weryfikacja i aktualizacja informacji przestrzennej i opisowej o pomnikach przyrody i użytkach ekologicznych na terenie Polski zgodnie z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie centralnego rejestru form ochrony przyrody* (nie wykorzystano kwoty 1.200 tys. zł), zmiana koncepcji realizacji zadania pn. *Wsparcie działania sieci organów środowiskowych i instytucji zarządzających funduszami unijnymi „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju”* skutkująca niepełnym wykorzystaniem środków (nie wykorzystano 813,1 tys. zł, tj. 37,4% kwoty planowanej po zmianach) oraz zadania pn. *Przygotowanie instrumentów wsparcia dla systemu ocen oddziaływania na środowisko* (nie wykorzystano kwoty 192,3 tys. zł, tj. 8% planu po zmianach), a także przeniesienia na rok następny realizacji zadania pn. *Ocena zagrożeń dla środowiska powodowanych procesami poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania niekonwencjonalnych złóż węglowodorów* (nie wykorzystano 219,8 tys. zł, tj. 10,5% kwoty po zmianach).

(dowód: akta kontroli str. 321-333)

Wydatki GDOŚ na współfinansowanie projektów, w ramach programów PO PT i PO IiŚ, wyniosły ogółem 560,7 tys. zł, tj. 54,2% planu po zmianach, z tego kwota 557,0 tys. zł stanowiła wydatki bieżące jednostek budżetowych, a 3,7 tys. zł to wydatki majątkowe.

(dowód: akta kontroli str. 70-75, 247-248)

Wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 656,1 tys. zł, tj. 98,3% planu po zmianach. Środki wykorzystano na zakup sprzętu komputerowego, oprogramowania i licencji dla potrzeb Urzędu (207,4 tys. zł) oraz na realizację zadania pn. *Przygotowanie instrumentów wsparcia dla systemu ocen oddziaływania na środowisko* (wydatki majątkowe w ramach tego zadania wyniosły 424,1 tys. zł) i zadania pn. *Wsparcie na działania sieci organów środowiskowych i instytucji zarządzających funduszami unijnymi „Partnerstwo: Środowisko dla rozwoju” w 2014 r.* (wydatki majątkowe w ramach tego zadania wyniosły 24,6 tys. zł).

Świadczenia na rzecz osób fizycznych zrealizowano w kwocie 9,7 tys. zł, co stanowiło 93,5% planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli str.134-240)

W kontrolowanej jednostce przeprowadzono badanie wydatków m.in. pod kątem zgodności z planem finansowym na rok 2014, planem zamówień publicznych na rok 2014 oraz ich adekwatności z planowanym do osiągnięcia celem danego zadania. Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych, będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2014 r. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. (według daty księgowania) na koncie 130-subkonto wydatków. Przekazany zbiór zapisów księgowych zawierał datę dowodu, datę księgowania oraz datę zapłaty. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy:

- dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości;

¹⁴ Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe wyniosły: w 2010 r. – 367,5 tys. zł (75,1% planu po zmianach), w 2011 r. – 852,6 tys. zł (80,3%), w 2012 r. – 639,3 tys. zł (82,7%), a w 2013 r. – 825,9 tys. zł (89,8%).

- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50,0 zł).

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby 47 dowodów na kwotę 7.097,9 tys. zł (tj. 26,1% poniesionych wydatków ogółem).

Nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości w skontrolowanych wydatkach.

(dowód: akta kontroli str. 917-923)

Badaniem objęto cztery postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, o łącznej wartości zawartych umów brutto 438,8 tys. zł, co stanowiło 7,5% wartości wszystkich zamówień publicznych udzielonych przez GDOŚ (dysponent III stopnia) w 2014 r. (5.876,5 tys. zł). Przedmiotowych zamówień udzielono na realizację następujących zadań:

- dostawa urządzeń sieciowych do modernizacji systemu ochrony sieci i bezpiecznych tuneli VPN oraz świadczenie usług wsparcia technicznego na kwotę 120,5 tys. zł;
- wykonanie i dostarczenie materiałów informacyjno-promocyjnych (w podziale na dwie części) na potrzeby zadania pn. *Natura i gospodarka – podstawy dialogu POliŚ.05.04.00-00-266/09* w ramach PO liŚ 2007–2013 na kwotę 20,8 tys. zł;
- świadczenie usługi (w podziale na cztery części) w zakresie organizacji i obsługi czterech dwudniowych spotkań w Warszawie, łławie, Łodzi i Ostrołęce dla uczestników Sieci „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju” w ramach zadania pn. *Wsparcie na działania sieci organów środowiskowych i instytucji zarządzających funduszami unijnymi „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju” w 2014 r.* na kwotę 89,5 tys. zł;
- organizacja i obsługa pięciu dwudniowych ogólnopolskich spotkań tematycznych w ramach realizacji zadania pn. *Natura i Gospodarka – podstawy dialogu POliŚ.05.04.00-00-266/09* w ramach PO liŚ 2007–2013 na kwotę 208,0 tys. zł.

Wydatki poniesione w 2014 r. z tytułu udzielenia przedmiotowych zamówień wyniosły 306,8 tys. zł (w tym z budżetu państwa 120,5 tys. zł, z budżetu środków europejskich – 186,3 tys. zł). W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej badanych zamówień stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (zwanej dalej pzp)¹⁵. Rozliczenia finansowe zbadanych postępowań prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary i usługi. W trzech (spośród czterech) zamówieniach rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań.

(dowód: akta kontroli str. 1214-1389)

W związku ze sformułowanym, w wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r., wnioskiem pokontrolnym dotyczącym weryfikacji wewnętrznych uregulowań w celu doprowadzenia do ich zgodności z aktami prawnymi – w GDOŚ wprowadzono procedurę udzielania zamówień publicznych (zarządzeniem Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 29 maja 2014 r. w sprawie wprowadzenia procedur udzielania zamówień publicznych w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska), a także opracowano Wykaz zamówień publicznych planowanych do realizacji przez Generalną Dyrekcję Ochrony Środowiska w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1214-1261)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności GDOŚ (dysponenta III stopnia) w zakresie wydatków budżetowych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W ocenie NIK ustalone mechanizmy kontroli zarządczej nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w obszarze związanym z wydatkowaniem środków uruchomionych z rezerwy celowej poz. 59 na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska.

Liczba wniosków (siedem) o dokonanie korekty wcześniej wydanych decyzji Ministra Finansów o uruchomieniu środków z rezerwy celowej poz. 59 i ich zakres świadczy o nierzetelnym rozpoznaniu potrzeb finansowych, nieprzygotowaniu GDOŚ do realizacji zadań oraz wskazuje na nieskuteczny nadzór ze strony GDOŚ nad ich wykonaniem.

¹⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 907 z późn. zm.

W trakcie roku wnioskowano o dokonanie korekt środków uruchomionych z ww. rezerwy celowej na kwotę per saldo 762,2 tys. zł. Pomimo wprowadzenia powyższych korekt kwota niewykorzystanych środków z rezerwy celowej poz. 59 wyniosła 2.971,5 tys. zł, co stanowiło 15,3% uruchomionych środków. Stwierdzono, że spośród 16 projektów, realizowanych ze środków uruchomionych z tej rezerwy, pięć wykonano w pełni wykorzystując środki na poziomie 99,9% – 100% (na łączną kwotę 3.181,9 tys. zł). Cztery zadania na łączną kwotę 597,9 tys. zł nie zostały zrealizowane¹⁶. Siedem zadań zrealizowano częściowo wydatkując środki na poziomie od 20,2% do 93% zaplanowanych kwot (tj. łącznie kwotę 4.927,9 tys. zł)¹⁷. Zadania te będą realizowane w kolejnych latach.

Stwierdzono również, że pomimo posiadanej wiedzy o braku możliwości realizacji dwóch zadań na łączną kwotę 1.350 tys. zł Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska nie wnioskował o korektę wcześniej wydanej przez Ministra Finansów decyzji o uruchomieniu środków na te zadania:

- *Opracowanie koncepcji cyfrowej platformy wymiany danych i informacji o działaniach środowiskowych*, w przypadku którego już w sierpniu 2014 r. departament odpowiedzialny za realizację ocenił (w wyniku rozpoznania cenowego), że konieczne jest ponowne przygotowanie koncepcji realizacji zadania i uszczegółowienie kryteriów merytorycznych jego realizacji w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia. Za nierealne uznał realizację zamówienia w terminie wynikającym z umowy podpisanej z NFOŚiGW, tj. w terminie 30 listopada 2014 r.;
- *Weryfikacja i aktualizacja informacji przestrzennej i opisowej o pomnikach przyrody i użytkach ekologicznych na terenie Polski zgodnie z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie centralnego rejestru form ochrony przyrody* – nie wykorzystano 1.200,0 tys. zł z zaplanowanych środków w wysokości 2.652,0 tys. zł. GDOŚ wystąpił o uruchomienie środków, pomimo że warunki umowy nie gwarantowały realizacji zadania w założonym zakresie.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wyjaśnił, że niewykorzystanie limitu wydatków na zadania finansowane z rezerwy celowej poz. 59 spowodowane było m.in.: wykonaniem prac w mniejszym zakresie niż zaplanowano w ramach zadania pn. *Weryfikacja i aktualizacja informacji przestrzennej i opisowej o pomnikach przyrody i użytkach ekologicznych na terenie Polski zgodnie z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie centralnego rejestru form ochrony przyrody* (nie wykorzystano kwoty 1.200,0 tys. zł); zmianą koncepcji realizacji zadania pn. *Przygotowanie instrumentów wsparcia dla systemu ocen oddziaływania na środowisko* (nie wykorzystano kwoty 192,3 tys. zł, tj. 8% planu po zmianach) oraz zadania pn. *Opracowanie koncepcji cyfrowej platformy wymiany danych i informacji o działaniach środowiskowych* (nie wykorzystano kwoty 150,0 tys. zł, na skutek wprowadzonych zmian na liście zadań zakwalifikowanych do dofinansowania przez NFOŚiGW na 2015 r. w związku z modyfikacją priorytetów Ministra Środowiska); a także przeniesienia na rok następny realizacji zadania pn. *Ocena zagrożeń dla środowiska powodowanych procesami poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania niekonwencjonalnych złóż węgłowodorów* (nie wykorzystano 219,8 tys. zł, tj. 10,5% kwoty po zmianach).

¹⁶ Nie wykonano trzech zadań dotyczących *Wykonania inwentaryzacji ornitologicznych dla obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000* na łączną kwotę 447,9 tys. zł oraz zadania pn. *Opracowanie koncepcji cyfrowej platformy wymiany danych i informacji o działaniach środowiskowych* na kwotę 150 tys. zł.

¹⁷ 1. Realizacja zadania o ochronie bioróżnorodności biologicznej poprzez tworzenie sieci lądowych korytarzy ekologicznych – wydatkowano 7,7 tys. zł (20,2% planu po zmianach), 2. Weryfikacja i aktualizacja informacji przestrzennej i opisowej o pomnikach przyrody i użytkach ekologicznych na terenie Polski zgodnie z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie centralnego rejestru form ochrony przyrody – uruchomiono środki w kwocie 50,2 tys. zł, które w trakcie roku zwiększono do kwoty 1.747,7 tys. zł, a ich wykorzystanie wyniosło 547,7 tys. zł (31,3% planowanych), 3. Realizacja zadań wynikających z postanowień Konwencji o ochronie dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk Krajobrazowej sporządzonej w Bernie dnia 19 września 1979 r. (Dz. U. 58, poz 263) – wydatkowano kwotę 107,8 tys. zł (71,9% planu po zmianach), 4. Ocena zagrożeń dla środowiska powodowanych procesami poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania niekonwencjonalnych złóż węgłowodorów – wydatkowano kwotę 1867,0 tys. zł (89,5% planu po zmianach), 5. Realizacja zadań wynikających z Porozumienia o ochronie wodniczki (*Acrocephalus paludicola*) – wydatkowano kwotę 48,1 tys. zł (91,6% planu po zmianach), 6. Przygotowanie instrumentów wsparcia dla systemu ocen oddziaływania na środowisko – wydatkowano 2.239,3 tys. zł (92,0% planu po zmianach), 7. Realizacja zadań wynikających z postanowień Konwencji o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowiska życiowe ptactwa wodnego, sporządzanej w Ramsarze dnia 2 lutego 1971 (Dz.U. nr 7 poz. 24 z dnia 29 marca 1978 r.) – Konwencji Ramsarskiej – wydatkowano 109,9 tys. zł (93,2% planu po zmianach).

W ocenie NIK, podkreślenia wymaga również fakt, że nieprzekazanie przez GDOŚ informacji o braku możliwości wydatkowania środków uruchomionych z rezerwy celowej poz. 59 mogło mieć konsekwencje wykraczające poza kontrolowaną jednostkę. Niewykorzystane przez GDOŚ środki mogły zostać zaangażowane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na realizację innych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 505-520)

2. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska nie zgłosił Ministrowi Środowiska potrzeby dokonania blokady wszystkich środków budżetu państwa, które nie mogły być wykorzystane w 2014 r. w związku z koniecznością przesunięcia na 2015 r. realizacji zakresu rzeczowego projektu pn. *Wsparcie na działania sieci organów środowiskowych i instytucji zarządzających funduszami unijnymi „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju w 2014 r.”*.

Stwierdzono, że w dniu 5 listopada 2014 r. GDOŚ wnioskowała do Ministra Środowiska o dokonanie blokady na kwotę 321,3 tys. zł (w związku z niższym niż zakładano zapotrzebowaniem na środki na realizację ww. projektu), pomimo że już w dniu 15 października 2014 r. oszacowano, że potrzeby związane z wydatkami na projekt są niższe o 1.266,2 tys. zł niż przewidywał plan po zmianach (2.173,7 tys. zł). Minister Środowiska, na podstawie wniosku GDOŚ, wydał w dniu 5 grudnia decyzję o blokadzie środków na wnioskowaną przez GDOŚ kwotę 321,3 tys. zł. Natomiast kwota niewykorzystanych środków, stanowiła 813,1 tys. zł, tj. 37,4% kwoty planowanej po zmianach oraz 17,4% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej na 2014 r. (4.662,2 tys. zł).

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska nie wyjaśnił przyczyn niepostawienia do dyspozycji Ministrowi Środowiska środków budżetu państwa, które nie mogły być wykorzystane w 2014 r. przez GDOŚ. Podał jedynie, że ocena potrzebnych środków na realizację projektu w 2014 r. wynikała z doświadczeń lat poprzednich oraz potrzeb zgłaszanych przez przewodniczących i członków grup roboczych, biorących udział w pracach Sieci oraz RDOŚ¹⁸. Po konsultacjach na przełomie 2013 r. i 2014 r. dokonano zmiany koncepcji realizacji projektu, a środki potrzebne na jego wykonanie okazały się niższe niż pierwotnie zakładano. Dokonane w trakcie roku zmniejszenia planowanych wydatków z 4,662,2 tys. zł do 2.173,7 tys. zł były niewystarczające i wystąpiono do Ministra Środowiska o dokonanie blokady na 321,3 tys. zł. Część wydatków, zaplanowanych w harmonogramie na rok 2014, przesunięto na I połowę roku 2015.

Mając na uwadze wysokość kwoty niewykorzystanych środków, zdaniem NIK, działanie polegające na wnioskowaniu o zablokowanie tylko kwoty 321,3 tys. zł (tj. kwoty o 944,9 tys. zł niższej od szacowanej) nie znajduje uzasadnienia.

(dowód: akta kontroli str. 160-161, 272, 550-556)

3. Wydatki budżetu środków europejskich

3.1. Wydatki budżetu środków europejskich (dysponent II stopnia)

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich GDOŚ (dysponent II stopnia) wyniosły 4.905,2 tys. zł i stanowiły 92,3% planu po zmianach (5.314,4 tys. zł) oraz 158,1% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej na rok 2014.

Wydatki w ramach PO liŚ¹⁹ wyniosły 4.392,1 tys. zł i stanowiły 93,1% planu po zmianach (4.714,9 tys. zł). Wykorzystano je m.in. na następujące projekty:

- „Natura i Gospodarka – podstawy dialogu” – 310,4 tys. zł, tj. 58,0% planu;
- „Ochrona najcenniejszych muraw, torfowisk i zimowisk nietoperzy w opolskich obszarach Natura 2000” – 117,4 tys. zł, tj. 76,0% zaplanowanej kwoty;
- „Ochrona siedlisk przyrodniczych i gatunków na obszarach sieci Natura 2000 w województwie lubelskim” – 672,5 tys. zł, tj. 97,0% planu;

¹⁸ RDOŚ – regionalne dyrekcje ochrony środowiska.

¹⁹ Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko.

- „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 na obszarze Polski” – 1.059,5 tys. zł, tj. 95,0% planu;
- „Wdrażanie zadań ochronnych na obszarach sieci Natura 2000 i rezerwach przyrody w województwie lubelskim” – 879,1 tys. zł, tj. 99,7% planu.

(dowód: akta kontroli str. 839)

Wydatki ze środków MF EOG²⁰ wyniosły 513,1 tys. zł i stanowiły 85,5% planu po zmianach (599,5 tys. zł), w tym m.in.: na *Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 wraz ze wzmocnieniem instytucji sprawującej nadzór nad obszarami Natura 2000 w województwie podkarpackim* – zrealizowano wydatki w wysokości 269,6 tys. zł, tj. 93,4% planu po zmianach, na *Opracowanie planów zadań ochronnych dla opolskich obszarów Natura 2000, monitoring, ochrona siedlisk i gatunków* – zrealizowano wydatki w wysokości 109,5 tys. zł, tj. 97,6% planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 839, 1099-1105)

Plan wydatków budżetu środków europejskich został w grudniu 2014 r. zmniejszony, decyzjami Ministra Finansów, o kwotę 2.068,8 tys. zł ze względu m.in. na przesunięcie trzech zadań na 2015 r. z powodu niedotrzymania przez wykonawców terminów realizacji umów na wykonanie planów zadań ochronnych (tj. *Ochrona bioróżnorodności siedlisk trawiastych wschodniej Lubelszczyzny; Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 wraz ze wzmocnieniem instytucji sprawującej nadzór nad obszarami Natura 2000 w województwie podkarpackim; Opracowanie planów zadań ochronnych dla opolskich obszarów Natura 2000, monitoring, ochrona siedlisk i gatunków*).

Poniesione, w ramach PO liŚ oraz MF EOG, wydatki majątkowe wyniosły 502,6 tys. zł, tj. 89,3% planu po zmianach (563,3 tys. zł). Ze środków tych jednostki podległe Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska sfinansowały m.in. zakup namiotu wystawienniczego; wykonanie i montaż ogrodzenia w obrębie przedpola kamieniołomu w Bochojnicy; wykonanie podestu oraz oznakowanie dojścia do punktu widokowego w rezerwacie przyrody Białowodzka Góra nad Dunajcem.

(dowód: akta kontroli str. 222-237, 242-245, 965-967)

Na wnioski jednostek podległych GDOŚ, Bank Gospodarstwa Krajowego (zwany dalej „BGK”) zrealizował płatności (po uwzględnieniu zwrotów) na kwotę 4.905,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 853-882)

Środki z rezerw celowych zostały wykorzystane w następujących kwotach:

- z rezerwy celowej poz. 98 – *finansowanie programów z budżetu środków europejskich* – wykorzystano 1.551,2 tys. zł, tj. 96,0% planu po zmianach,
- z rezerwy celowej poz. 99 – *finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich* – wykorzystano 38,9 tys. zł, tj. 93,2% planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 222-237, 242-245)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie planowania oraz realizacji wydatków z budżetu środków europejskich przez GDOŚ jako dysponenta II stopnia.

3.2. Wydatki budżetu środków europejskich (dysponent III stopnia)

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich GDOŚ (dysponent III stopnia) wyniosły 492,4 tys. zł i stanowiły 66,7% planu po zmianach (738,2 tys. zł) i 67,8% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej (726,0 tys. zł). W 2014 r. realizowano dwa zadania w ramach PO liŚ, tj.: *Natura i gospodarka – podstawy dialogu* oraz *Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 na obszarze Polski*. Kwota przekazanych i zrealizowanych do końca 2014 r. zleceń płatności do Banku Gospodarstwa Krajowego wyniosła 492,4 tys. zł i była zgodna

²⁰ Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

z obrotami wykazanymi na koncie 227 – Rozliczenie wydatków z budżetu środków europejskich oraz dowodami zaksięgowanymi na tym koncie.

Na projekt pn. *Natura i gospodarka – podstawy dialogu* wykorzystano środki w kwocie 310,4 tys. zł (57,6% planu po zmianach). Niższe wykonanie wynikało z braku realizacji działania pn. *Tworzenie 20 lokalnych Partnerstw Naturowych na obszarach Natura 2000* oraz niezakończenia realizacji dwóch innych działań.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wskazał, że przyczyną niewykonania powyższego działania było długotrwałe poszukiwanie najbardziej efektywnej i dostosowanej do potrzeb liderów Partnerstw Naturowych metody realizacji. Stanowiło to przyczynę zmiany terminu realizacji Projektu, tj. do dnia 31 marca 2015 r., a następnie do dnia 30 września 2015 r.

Według stanu na 31 grudnia 2014 r. poziom osiągniętych wskaźników w projekcie *Natura i Gospodarka – podstawy dialogu* (realizowanym z budżetu środków europejskich od 2011 roku) był następujący:

- liczba szkoleń przedstawicieli instytucji otoczenia biznesu – 88,9%,
- liczba spotkań z przedstawicielami samorządów terytorialnych – 80,0%,
- liczba spotkań informacyjnych z przedsiębiorcami – 64,0%,
- organizacja ogólnopolskich spotkań tematycznych – 42,8%.

(dowód: akta kontroli str. 1099-1105, 1418-1424, 1425-1545, 1442-1465)

Na realizację zadania pn. *Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000* na obszarze Polski wydatkowano 182,0 tys. zł, tj. 91,3 % planu po zmianach (199,4 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 842-847, 849-851, 852)

GDOŚ (dysponent III stopnia) posiadał rachunek pomocniczy w NBP, wyodrębniony dla środków europejskich. Według zestawienia obrotów i sald, za okres od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2014 r., obroty na koncie 138 wynosiły 381,6 tys. zł. W rozliczeniach z BGK stosowano zaliczkowe pobieranie środków na realizację wynagrodzenia z pochodnymi ze środków europejskich i dokonywano zwrotów nadmiernie pobranych zaliczek. W jednostce utworzono odrębne konto do ewidencji dokonywanych zwrotów do BGK.

(dowód: akta kontroli str. 853- 887, 889-893, 894-916)

Opóźnienia w realizacji zleceń płatności nie wystąpiły. GDOŚ złożyła 11 dodatkowych, poza *Terminarzem płatności środków europejskich*, zleceń płatności na kwotę ogółem 61,2 tys. zł w grudniu 2014 r. Zlecenia te zostały zrealizowane przez BGK w terminach wynikających ze złożonych wniosków, umożliwiając terminowe uregulowanie zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 849-916)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie planowania oraz realizacji wydatków z budżetu środków europejskich przez GDOŚ jako dysponenta III stopnia.

4. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

W GDOŚ, równoległe do ewidencji wydatków według klasyfikacji budżetowej, prowadzono ewidencję według układu zadaniowego.

Wydatki poniesione przez GDOŚ (dysponent II stopnia) zostały ujęte w dwóch funkcjach 11 – Bezpieczeństwo wewnętrzne i nienaruszalność granic oraz 12 – Środowisko. Zrealizowano jedno zadanie, jedno podzadanie oraz dwa działania w ramach funkcji 11, a w ramach funkcji 12 – trzy zadania, cztery podzadania i 12 działań. W trakcie roku dla jednego działania dokonano zmiany miernika – „Realizacja działań edukacyjno-promocyjnych oraz informacyjnych”. Wykonanie mierników w przypadku siedmiu działań było wyższe od zaplanowanego, w przypadku sześciu było niższe od zaplanowanego, jeden miernik został wykonany w 100%. I tak m.in.:

- 1) „Szkolenie obronne administracji publicznej i przedsiębiorców” – miernik został wykonany na poziomie wyższym (116,3%) niż planowano;

- 2) „Kontrole wykonywania zadań obronnych w sektorze pozamilitarnym” – miernik został wykonany na poziomie wyższym (275%) niż planowano;
- 3) „Wdrażanie zawartych porozumień przyrodniczych” – wykonanie miernika na poziomie niższym (67,6%) niż zaplanowano wynikało z braku organizacji dwóch spotkań międzynarodowych;
- 4) „Przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska i likwidacja ich skutków” – miernik został wykonany na poziomie 98,7% planu z powodu mniejszej liczby zadań, które wpłynęły do realizacji;
- 5) „Ocena oddziaływania na środowisko” – miernik został wykonany na poziomie 90,3% w związku z mniejszą liczbą spraw związanych z ocenami oddziaływania na środowisko;
- 6) „Instrumenty służące realizacji polityki zrównoważonego rozwoju” – miernik został wykonany na poziomie sześciokrotnie wyższym od planowanego z powodu wykonania większej liczby ekspertyz w ramach realizacji dwóch projektów;
- 7) „Udostępnianie informacji o środowisku” – miernik został wykonany na poziomie wyższym (109,7%) niż planowano;
- 8) „Krajowy system ekzarządzania i audytu – EMAS” – miernik został wykonany w 100%.

(dowód: akta kontroli str. 280-303)

Wydatki poniesione przez GDOŚ (dysponenta III stopnia) zostały ujęte w dwóch funkcjach państwa, tj. w funkcji 11 – Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic oraz w funkcji 12 – Środowisko. W ramach funkcji 11 zrealizowano jedno zadanie, jedno podzadanie i dwa działania, w funkcji 12 – trzy zadania, trzy podzadania, dziesięć działań. GDOŚ nie zaplanował wartości miernika na 2014 r. dla jednego zadania w funkcji 11, dla trzech zadań i trzech działań w funkcji 12. Wykonanie mierników było następujące: dla 10 działań wyższe od planowanego, dla jednego niższe, a w przypadku jednego wyniosło 100%. I tak m.in.:

- 1) „Szkolenie obronne administracji publicznej i przedsiębiorców” – miernik został wykonany na poziomie wyższym (116,3%) niż zaplanowano;
- 2) „Kontrole wykonywania zadań obronnych w sektorze pozamilitarnym” – miernik został wykonany na poziomie wyższym (275,0%) niż zaplanowano;
- 3) „Reglamentacja działań wpływających na ochronę terenów przyrodniczo-cennych oraz ochronę gatunkową” – miernik został wykonany na poziomie 142,4% planu;
- 4) „Wdrażanie zawartych porozumień przyrodniczych” – miernik został wykonany na poziomie niższym (67,6%) niż planowano, z powodu niezrealizowania dwóch spotkań międzynarodowych;
- 5) „Instrumenty służące realizacji polityki zrównoważonego rozwoju” – miernik został wykonany na poziomie sześciokrotnie wyższym od planowanego z powodu wykonania większej liczby ekspertyz;
- 6) „Udostępnianie informacji o środowisku” – miernik został wykonany na poziomie 109,7% planu;
- 7) „Krajowy system ekzarządzania i audytu – EMAS” – miernik został wykonany w 100,0%.

(dowód: akta kontroli str. 321-333)

Efekty rzeczowe, osiągnięte w wyniku zadań zrealizowanych ze środków z rezerwy celowej poz. 59 – *dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej*, to m.in.:

- osiem raportów opracowanych w ramach zadania pn. *Ocena zagrożeń powodowanych procesem poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania niekonwencjonalnych złóż węglowodorów* przygotowanie (ostateczny raport podsumowujący będzie przygotowany w I półroczu 2015 r.);
- opracowano raporty z wdrażania postanowień Konwencji we Florencji (Konwencja Krajobrazowa), Bernie (Konwencja o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk) i Ramsarze (Konwencja o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego);
- wykonano inwentaryzacje ornitologiczne dla sześciu obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000;

- wykonano trzy inwentaryzacje przyrodnicze oraz opracowano analizy i raporty w ramach trzech zadań dotyczących ochrony gatunków fauny i flory (m.in. ochrony wodniczki i ochrony różnorodności biologicznej),
- dokonano aktualizacji baz danych dotyczących ocen oddziaływania na środowisko oraz przeprowadzono szkolenia w zakresie systemu ocen oddziaływania na środowisko (dla 2.177 osób) w ramach zadania pn. *Przygotowanie instrumentów wsparcia dla systemu ocen oddziaływania na środowisko*,
- przygotowano materiały i informacje o obszarach Natura 2000 (np. foldery, broszury, kalendarze, mapy) dla wszystkich województw w ramach zadania pn. *Opracowanie kampanii informacyjno-promocyjnej Poznaj Swoją Naturę*,

W zakresie zadań finansowanych z budżetu państwa i budżetu środków europejskich:

- zaktualizowano serwisy internetowe w GDOŚ i we wszystkich RDOŚ oraz prowadzono rejestry danych o środowisku i jego ochronie w ramach zadania pn. *Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju*;
- zintegrowano dane i informacje o środowisku i jego ochronie w ramach jednego systemu oraz prowadzono szkolenia i spotkania informacyjne, a także zorganizowano sesje tematyczne w ramach zadania pn. *Natura i gospodarka – podstawy dialogu*.

(dowód: akta kontroli str. 557-604)

W Planie działalności GDOŚ na rok 2014 Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska określił pięć celów, tj.:

- 1) zachowanie bądź odtworzenie właściwego stanu przedmiotów ochron,
- 2) zapewnienie zrównoważonego korzystania z zasobów środowiska poprzez sprawne zarządzanie projektami finansowanymi ze środków NFOŚiGW,
- 3) poprawa terminowości w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych, w ramach którego kontynuowano realizację planu naprawczego dla zaległości w sprawach z zakresu orzecznictwa administracyjnego,
- 4) usprawnienie systemu zarządzania informacją o środowisku poprzez rozbudowę baz danych, w tym baz danych GIS oraz standaryzację procesu udostępniania informacji,
- 5) podnoszenie świadomości ekologicznej i kształtowanie postaw, promowanie zasad zrównoważonego rozwoju.

W ramach każdego z ww. celów zaplanowano zadania służące ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 959-960, 961-962)

Ze sprawozdania z realizacji Planu działalności na 2014 r. wynika, że spośród pięciu celów osiągnięto w 100% dwa cele – cel 4 i 5. Cel nr 4 obejmował trzy zadania: aktualizację informacji (danych) w Centralnym Rejestrze Form Ochrony Przyrody; publikowanie informacji oraz terminową realizację wniosków o udostępnienie informacji. Miernikiem tych zadań był wzrost liczby informacji udostępnionych w ciągu roku. Cel nr 5 obejmował jedno zadanie – realizację działań edukacyjno-promocyjnych mających na celu popularyzację form ochrony przyrody oraz kształtowanie wobec nich właściwych postaw społecznych, dla którego miernikiem była liczba przeprowadzonych przedsięwzięć edukacyjno-promocyjnych i informacyjnych (zaplanowano wartość miernika na poziomie 140 i zrealizowano 100,0% planu).

Realizacja pozostałych celów przedstawiała się następująco:

- 1) w ramach celu nr 1: z trzech najważniejszych zadań zrealizowano jedno zadanie²¹, a pozostałe dwa zadania²² według stanu na 31.12.2014 r. były w trakcie realizacji,

²¹ Polegające na przeprowadzeniu postępowań w ramach prawa zamówień publicznych oraz doprowadzeniu do zapewnienia finansowania inwentaryzacji.

²² Dotyczące sporządzenia planów zadań ochronnych i planów ochrony oraz opracowania projektów rozporządzeń w sprawie wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony.

- 2) w ramach celu nr 2: zrealizowano trzy z sześciu najważniejszych zaplanowanych zadań²³, a pozostałe trzy zadania były w trakcie realizacji na koniec 2014 r.²⁴,
- 3) w ramach celu nr 3 – jedno zaplanowane zadanie, według stanu na 31.12.2014 r., było w trakcie realizacji – zadanie polegające na kontynuacji realizacji planu naprawczego dla zaległości w sprawach z zakresu orzecznictwa administracyjnego.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wyjaśnił, że trudności w realizacji dwóch zadań, w ramach celu nr 1, wynikały z przedłużających się uzgodnień planów zadań ochronnych i planów ochrony z wojewodą; zmiany szablonu oceny skutków regulacji, co spowodowało przesunięcie terminu przekazania do Ministerstwa Środowiska projektów rozporządzeń – przekazano dopiero w styczniu 2015 r.

W odniesieniu do trzech niezrealizowanych zadań w ramach celu nr 2 Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wyjaśnił, że: wydłużono okres realizacji projektu finansowanego przez NFOŚiGW w zakresie wdrożenia koncepcji korytarzy ekologicznych do 30 czerwca 2017 r. z powodu zmiany koncepcji jego realizacji, dokonanej w uzgodnieniu z Ministerstwem Środowiska; niewydanie publikacji/wytocznych w zakresie oddziaływania elektrowni wiatrowych na ptaki i nietoperze było spowodowane dużą ilością uwag inwestorów oraz przedłużającymi się konsultacjami; a w przypadku zadania pn. *Ocena zagrożeń dla środowiska powodowanych procesem poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania niekonwencjonalnych złóż węgłowodorów* zmieniono jego zakres merytoryczny w związku z potrzebą dostosowania do aktualnych uwarunkowań prawnych, procesów legislacyjnych, a także potrzeb Ministerstwa Środowiska.

Niezakończenie realizacji planu naprawczego dla zaległości w sprawach z zakresu orzecznictwa administracyjnego, tj. zadania zaplanowanego w ramach celu nr 3, jak wyjaśnił Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, wynikało z: ograniczonych zasobów ludzkich, konieczności występowania przez GDOŚ o uzupełnienie materiału dowodowego w toku prowadzonych postępowań, wielokrotnego wzywania (w przypadku dwóch spraw) wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku i udzielenie dodatkowych wyjaśnień oraz nieterminowego sporządzenia opinii do wniosku przez organ współdziałający (opinia ta była niezbędna do wydania rozstrzygnięcia).

(dowód: akta kontroli str. 963-964, 968-976)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie rzeczowej realizacji zadań nie stwierdzono nieprawidłowości.

5. Prawidłowość i rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych GDOŚ (dysponenta III stopnia) za rok 2014:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),

²³ Zrealizowano zadania polegające na: 1) wdrożeniu i utrzymaniu systemu informatycznego ocen oddziaływania na środowisko, publikacji wytocznych w zakresie ooś, prowadzeniu szkoleń dla pracowników jednostek biorących udział w procedurze ooś w ramach realizacji zadania przygotowanie instrumentów wsparcia dla systemu ocen oddziaływania na środowisko w latach 2013-2014 finansowanego ze środków NFOŚiGW; 2) realizacji zadań wdrożeniowych oraz edukacyjno-promocyjnych wynikających z międzynarodowych umów w zakresie ochrony przyrody (Konwencji Bemeńskiej, Ramsarskiej, Europejskiej Konwencji Krajobrazowej oraz Porozumienia o ochronie wodniczki) w ramach projektu realizowanego ze środków NFOŚiGW; 3) realizacji projektu finansowanego przez NFOŚiGW w zakresie inwentaryzacji stanowisk bobra europejskiego (Castro fiber): 1. Rozstrzygnięcie przetargu i podpisanie umowy z wykonawcą, 2. Odbiór I etapu prac, 3. Rozliczenie z NFOŚiGW.

²⁴ Dotyczy to następujących zadań: 1) Realizacja projektu finansowanego przez NFOŚiGW w zakresie wdrożenia koncepcji korytarzy ekologicznych: 1. rozstrzygnięcie przetargu i podpisanie umowy z wykonawcą, 2. odbiór I etapu prac, 3. rozliczenie z NFOŚiGW; 2) Wydanie publikacji/wytocznych w zakresie oddziaływania elektrowni wiatrowych na ptaki i nietoperze w ramach realizacji zadania Przygotowanie instrumentów wsparcia dla systemu ocen oddziaływania na środowisko w latach 2013-2014, finansowanego ze środków NFOŚiGW; 3) Wykonanie opracowań, ekspertyz, analiz prawnych i środowiskowych w ramach zadania Ocena zagrożeń dla środowiska powodowanych procesem poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania niekonwencjonalnych złóż węgłowodorów.

- 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 Wspólną Politykę Rolną (Rb-28 Programy),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (RB-BZ1),
- sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),

a także:

- kwartalnego sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach od początku roku do końca czwartego kwartału 2014 r. (Rb-70),
- sprawozdania finansowego za IV kwartał 2014 r. o stanie:
 - a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, z 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych oraz z 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

(dowód: akta kontroli str. 1546-1575)

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań w 2014 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 1546-1575)

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 78,3 tys. zł i były zgodne z kwotą ujętą w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane w kwocie 27.240,5 tys. zł były równe wielkości ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie w dniu 30 stycznia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1546-1575)

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 Rachunek bieżący jednostki (subkonto dochodów budżetowych) i wyniosła 78,3 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli str. 1546-1575)

Kwota wydatków ogółem za 2014 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 27.240,5 tys. zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 (subkonto wydatków) po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2014 r. od dysponenta wyższego stopnia. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwoty wydatków, wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy, były zgodne z odpowiednimi wydatkami, ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego oraz współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej, czasowo finansowanymi z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 1546-1575)

Wynagrodzenia wykazane w Rb-70 – sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w GDOŚ od początku roku do końca czwartego kwartału 2014 r. – były zgodne ze sprawozdaniami: Rb-28 – sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2014 r. oraz Rb-28 UE – sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1546-1575)

Dane za IV kwartał 2014 r., wykazane w kwartalnym sprawozdaniu o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z, a także dane w kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N, były zgodne z ewidencją księgową.

(dowód: akta kontroli str. 1546-1575)

Do okresów sprawozdawczych roku 2014 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym były zgodne z zapisami po stronie Ma konta 990 Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym oraz sumą ogólnych kwot wydatków wykazanych w sprawozdaniach Rb-28 i Rb-28UE. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 1546-1575)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki jako dysponenta III stopnia we wskazanym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

6. Pozostałe ustalenia kontroli

Opis stanu
faktycznego

W 2014 r. w GDOŚ obowiązywały „Procedury kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska”, stanowiące załącznik do Zarządzenia Nr 2 Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska. W *Procedurach* określono:

- powołanie zespołu do spraw kontroli zarządczej, złożonego m.in. z przedstawicieli komórek organizacyjnych. Zgodnie z procedurami zespół winien zbierać się na posiedzeniach, z których sporządzane są protokoły przedstawiane Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska i Dyrektorowi Generalnemu GDOŚ. Zespołowi przypisano do realizacji siedem zadań, w tym m.in.: wspieranie procesu opracowania Planów działalności oraz monitorowania ich wykonania, współpracę z komórkami organizacyjnymi odpowiedzialnymi za planowanie i wykonanie budżetu zadaniowego w GDOŚ i RDOŚ, opiniowanie wyników analizy i oceny ryzyka oraz stosowanych środków kontroli, gromadzenie i analiza informacji świadczących o stanie kontroli zarządczej, wspieranie działań na rzecz zwiększenia świadomości pracowników GDOŚ w zakresie kontroli zarządczej. W latach 2013–2014 odbyło się jedno (udokumentowane protokołem kontroli) posiedzenie Zespołu (w dniu 12 lutego 2013 r.);
- procesy planowania działalności GDOŚ i komórek organizacyjnych;
- procesy zarządzania ryzykiem;
- procesy monitorowania, sprawozdawczości i oceny stanu kontroli zarządczej.

(dowód: akta kontroli str. 605-621)

W „Oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej” za rok 2014 Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska określił, że w 2014 r. „w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza”. Zastrzeżenia dotyczące funkcjonowania kontroli zarządczej dotyczyły: niezrealizowania celu polegającego na poprawie terminowości w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych, terminowości oraz poprawności rejestracji skarg

i wniosków, niewprowadzenia w 2014 r. polityki bezpieczeństwa (jako dokumentu określającego system zarządzania bezpieczeństwem informacji w GDOŚ), problemów w zakresie komunikacji wewnętrznej, i utrudnienia w realizacji zadań wynikające z niewystarczających zasobów kadrowych oraz ograniczonej możliwości udziału w szkoleniach. Na 2015 r. zaplanowano działania dotyczące poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej w zakresie zastrzeżeń określonych w oświadczeniu.

(dowód: akta kontroli str. 651, 666-668)

Z analizy pięciu głównych grup zdarzeń, w tym operacji gospodarczych stanowiących przedmiot działalności jednostki istotnych dla rachunkowości i sprawozdawczości²⁵ (rezerwy celowe, zakup środków trwałych, projekty realizowane przy współudziale środków budżetu środków europejskich, projekty realizowane ze środków budżetu europejskiego, podróże służbowe zagraniczne) wynika, iż w GDOŚ co do zasady prawidłowo funkcjonuje wstępny proces kontrolny.

(dowód: akta kontroli str. 1162-1175, 1180-1182, 1183-1213)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

GDOŚ nie ustanowiła skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej. Dowodzą tego opisane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości, a także następujące ustalenia kontroli:

1. Zespół do spraw kontroli zarządczej (powołany zgodnie z „Procedurami kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem w GDOŚ”, określonymi w zarządzeniu nr 2 Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 15 stycznia 2013 r.) odbył tylko jedno (udokumentowane protokołem) posiedzenie w dniu 12 lutego 2013 r. Jednocześnie w procedurach kontroli zarządczej nie określono częstotliwości organizacji posiedzeń ww. Zespołu. Ponadto, od dnia 1 lipca 2014 r., Zespół nie posiada przewodniczącego.

Dyrektor Generalny GDOŚ wyjaśnił m.in. że (...) po przeniesieniu pracownika pełniącego funkcję przewodniczącego Zespołu zadania związane z koordynacją systemu zarządzania w oparciu o kontrolę zarządczą przejął inny pracownik Zespołu ds. Zarządzania Zasobami Ludzkimi i Organizacji, a zadania te zostały odpowiednio uregulowane w opisie stanowiska pracy. Na poziomie roboczym osoba ta współpracuje również z audytorem wewnętrznym zatrudnionym w GDOŚ oraz Biurem Prawnym koordynującym zagadnienia kontroli przeprowadzanych w GDOŚ. Po zakończeniu obecnie prowadzonych prac nad zmianą struktury organizacyjnej planuje się powołanie nowego składu Zespołu ds. kontroli zarządczej zgodnie z treścią załącznika do Zarządzenia nr 2 GDOŚ z 15 stycznia 2013 roku.

W ocenie NIK zapewnienie działalności Zespołu ma szczególne znaczenie w kontekście opisanych w niniejszym wystąpieniu nieprawidłowości, wskazujących na brak skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej.

(dowód: akta kontroli str. 622 -624, 705, 778)

2. Nierzetelnie prowadzono dokumentację zamówienia publicznego (przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego) pn. *Dostawa urządzeń sieciowych do modernizacji systemu ochrony sieci i bezpiecznych tuneli VPN oraz świadczenie usług wsparcia technicznego.*

W przedłożonej kontrolującym dokumentacji wskazanego zamówienia znajdowały się niepodpisane druki oświadczeń o bezstronności, o których mowa w art. 17 ust. 2 ustawy pzp, z wyszczególnionymi nazwiskami członków Komisji Przetargowej oraz innych osób wykonujących czynności w postępowaniu.

Sekretarz Komisji i Dyrektor Generalny GDOŚ wyjaśnili, że podpisali oświadczenia. Pozostałe pięć osób uczestniczących w postępowaniu wyjaśniło kontrolującym, że wydaje im się, że podpisały powyższe oświadczenia.

Kontrolującym wraz z wyjaśnieniami przekazano podpisane oświadczenia.

Ponadto, Sekretarz Komisji Przetargowej wyjaśnił, że dopiero w trakcie kontroli NIK (w lutym 2015 r.) dowiedział się od kontrolera NIK, że w segregatorze omawianego

²⁵ Kontrolą objęto po trzy operacje gospodarcze z każdej grupy zdarzeń.

zamówienia nie było podpisanych oświadczeń. Po przeanalizowaniu przebiegu zdarzeń ustalili, iż omyłkowo podpisane oświadczenia włożył do innego segregatora – dotyczącego inwentaryzacji 2014 r.

Przekazanie kontrolującym niepełnej dokumentacji dotyczącej postępowania przetargowego, następnie jej uzupełnienie oraz wyrażona przez członków Komisji Przetargowej i inne osoby uczestniczące w postępowaniu niepewność co do faktu podpisania oświadczeń powodują, w ocenie NIK, wątpliwości co do wiarygodności daty podpisania przedłożonych oświadczeń.

(dowód: akta kontroli str. 1315-1331, 1332-1338, 1365-1367, 1368-1389)

3. Zespół ds. wsparcia realizacji projektu pn. *Ocena zagrożeń dla środowiska powodowanych procesem poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania niekonwencjonalnych złóż węglowodorów* (powołany na podstawie zarządzenia nr 44 Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 2 października 2013 r. w sprawie powołania Zespołu ds. wsparcia realizacji projektu „Ocena zagrożeń dla środowiska powodowanych procesem poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania niekonwencjonalnych złóż węglowodorów”) nie wykonywał przypisanych mu zadań.

W wyniku kontroli stwierdzono, że zadania przypisane Zespołowi były wykonywane przez dwóch pracowników, zatrudnionych na stanowisku ds. projektu dotyczącego gazu ze złóż niekonwencjonalnych. Ustalenie to potwierdzają również wyniki audytu wewnętrznego przeprowadzonego w GDOŚ.

Przypisanie zadań Zespołu dwóm pracownikom w sytuacji obowiązywania powyższego zarządzenia Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wyjaśnił tym, że pod koniec 2013 r. podjęto decyzję aby utworzyć komórkę do zarządzania tym projektem w składzie dwuosobowym oraz ująć ją w odpowiedniej tematycznie strukturze departamentu. W tym celu dwóch pracowników GDOŚ zostało przeniesionych na stanowisko ds. projektu. Te dwie osoby stały się odpowiedzialne za całościowe realizowanie zadań związanych z koordynowaniem projektu.

Mając na uwadze ustalenia kontroli oraz powyższe wyjaśnienia, w ocenie NIK, należy rozważyć podjęcie działań w celu zapewnienia zgodności przyjętego modelu realizacji projektu z ustalonym w zarządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 1064- 1097, 1099-1102, 1126-1161)

4. NIK zauważa, że dopiero w trakcie niniejszej kontroli zostały zatwierdzone zweryfikowane „Zasady (polityka) rachunkowości oraz procedury obiegu i kontroli dowodów finansowo – księgowych w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska” – dla dysponenta II i III stopnia.

O dokonanie weryfikacji ww. dokumentów, w celu doprowadzenia do ich zgodności z aktami prawnymi, wnioskowano po kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. Zweryfikowane dokumenty zostały zatwierdzone w dniu 27 lutego 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1176-1179, 1180-1200)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁶, wnosi 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,

²⁶ Dz.U. z 2012 r., poz.82 z późn. zm.

- 4) rzetelnego dokumentowania prowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 17 kwietnia 2015 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski