



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

Tekst jednolity*

KSI.410.001.01.2022

Pani
Anna Moskwa
Minister Klimatu i Środowiska
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

* Uwzględniono zmiany wprowadzone uchwałą Nr 29/2022 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 25 maja 2022 r. oraz sprostowano, w trybie art. 35c ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, oczywiste omyłki pisarskie w wystąpieniu pokontrolnym

P/22/001 Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 41 – Środowisko i w części 51 – Klimat

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
NIK@NIK.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Klimatu i Środowiska (dalej: Ministerstwo lub MKiŚ) ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Moskwa, Minister Klimatu i Środowiska od 26 października 2021 r. ¹ Od 6 października 2020 r. ² do 26 października 2021 r. ³ Ministrem Klimatu i Środowiska był Michał Kurtyka. (akta kontroli str. 11-14)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	Agnieszka Kołakowska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/12/2022 z 11 stycznia 2022 r. Halina Błaszczyk, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/14/2022 z 11 stycznia 2022 r. Jolanta Zielińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/13/2022 z 11 stycznia 2022 r. Tomasz Nowakowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/16/2022 z 11 stycznia 2022 r. Michał Dudek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/15/2022 z 11 stycznia 2022 r. Dorota Winosławska-Mrówka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/22/2022 z 31 marca 2022 r. (akta kontroli str. 1-10, 1803-1804)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli Zakres kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny: wykonania budżetu państwa w 2021 r. pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności; działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 41 – Środowisko oraz dysponenta części budżetowej 51 – Klimat; wykonania planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tych części budżetu państwa. Ocenie podlegały w szczególności:
---------------------------------	--

- ¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 października 2021 r. nr 1131.20.2021 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M. P. poz. 976).
- ² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 października 2020 r. nr 1131.27.2020 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M. P. poz. 896).
- ³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 października 2021 r. nr 1131.19.2021 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M. P. poz. 975).
- ⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: *ustawa o NIK*.

- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2021 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵, w tym:
 - a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
 - b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 41 – Środowisko i w części 51 – Klimat.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analizy porównawczej wykonania planu dochodów,
- analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontroli prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 41 – Środowisko i w części 51 – Klimat w trakcie roku budżetowego, w tym wynikających z podziału rezerw celowych,
- kontroli prawidłowości dokonanych blokad,
- kontroli prawidłowości ustalonych wydatków, które w roku 2021 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego,
- kontroli przestrzegania ustalonych dla części 41 – Środowisko i części 51 – Klimat limitów wydatków, w tym limitów środków na wynagrodzenia,
- kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analizy przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- analizy stanu zobowiązań,
- prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analizy stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach części 41 – Środowisko i części 51 – Klimat.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.*

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm., dalej: *ufp*.

Do oceny wykonania budżetu państwa w części 51 – Klimat wykorzystano również wyniki kontroli wykonania planu finansowego w 2021 r. w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska (GIOS).

III. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. kontrola dochodów budżetowych w części 41 – Środowisko i części 51 – Klimat została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Część 41 – Środowisko

Ustalony na 2021 r. limit wydatków budżetu państwa w części 41 – Środowisko wykorzystano w 97,8% planu po zmianach (łącznie z wydatkami niewygasającymi z upływem 2021 r.). Bez wydatków niewygasających limit wydatków został wykorzystany w 95,3% planu po zmianach. Minister Klimatu i Środowiska w ramach prac nad nowelizacją ustawy budżetowej na 2021 r. (we wrześniu 2021 r.) wystąpił do Ministra Finansów⁷ o zwiększenie limitu wydatków w części 41 – Środowisko, w tym na wydatki inwestycyjne i zakupy inwestycyjne w kwocie 4 666,0 tys. zł, pomimo że przewidywał brak możliwości wykorzystania tych środków w 2021 r. Ostatecznie środków tych nie wykorzystano i zgłoszono do ujęcia w wykazie środków niewygasających z upływem 2021 r.

W badanej próbie wydatków nie stwierdzono wydatków niegospodarnych i niecelowych. Szczegółowe badanie siedmiu umów o dzieło na wykonanie opinii (koreferatów) do wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć geotermalnych wykazało, że umowy te w swojej treści nie odzwierciedlały faktycznego przebiegu ich realizacji.

Stwierdzono także nieprawidłowości w obszarze udzielania zamówień publicznych – w przypadku dwóch z czterech szczegółowo zbadanych zamówień publicznych – dotyczących udzielenia zamówienia publicznego: bez uprzedniego przeprowadzenia czynności szacowania wartości zamówienia; udostępnienia na stronie internetowej prowadzonego postępowania informacji o kwocie przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia w terminie niezgodnym z prawem zamówień publicznych; braku w protokole z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego braku jednego z wymaganych podpisów.

NIK pozytywnie ocenia wykonanie wydatków z budżetu środków europejskich.

NIK opiniuje pozytywnie sporządzone przez dysponenta części 41 – Środowisko łączne roczne sprawozdania budżetowe i sprawozdanie w zakresie operacji finansowych, z wyjątkiem sprawozdania Rb-N.

Część 51 – Klimat

Ustalony na 2021 r. limit wydatków tej części wykorzystano w 96,7% planu po zmianach (łącznie z wydatkami niewygasającymi z upływem 2021 r.). Bez wydatków niewygasających limit wydatków został wykorzystany w 87,6% planu po zmianach. Minister Klimatu i Środowiska w ramach prac nad nowelizacją ustawy budżetowej na 2021 r. (we wrześniu 2021 r.) wystąpił do Ministra Finansów o zwiększenie limitu

⁶ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 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 w formie opisowej.

⁷ Poprzez Ministra Finansów należy rozumieć odpowiednio Ministra Finansów oraz Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej.

wydatków w części 51 – Klimat, w tym na wydatki inwestycyjne i zakupy inwestycyjne w kwocie 11 480,0 tys. zł, pierwotnie planowane do realizacji w 2022 r. Jednak nie zweryfikowano rzetelnie możliwości wykorzystania tych środków w 2021 r., w tym 9 980,0 tys. zł na zakup przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska samochodów osobowych. Ostatecznie środki uzyskane w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej w kwocie 11 480,0 tys. zł na ww. rodzaj wydatków zgłoszono do ujęcia w wykazie środków niewygasających z upływem 2021 r.

W zakresie wydatków z budżetu państwa w części 51 stwierdzono, że na skutek zaakceptowania przez Sekretarza Stanu dofinansowania ze środków PGW WP (poprzez poz. 59 rezerw celowych) zadania obejmującego finansowanie wioś wydatki w kwocie 7 599,2 tys. zł zostały dokonane przez GIOŚ z naruszeniem prawa. Działanie to stanowiło naruszenie art. 44 ust. 2 ufp i było niezgodne z zasadą przejrzystości finansów publicznych.

W badanej próbie wydatków dysponenta III stopnia nie stwierdzono wydatków niecelowych. Stwierdzono jednak nieprawidłowości w obszarze udzielania zamówień publicznych – w przypadku czterech z sześciu szczegółowo zbadanych zamówień publicznych – dotyczące: udzielenia dwóch zamówień publicznych bez uprzedniego przeprowadzenia czynności szacowania wartości zamówienia; przekazania dowodu księgowego do komórki finansowej Ministerstwa w terminie niezgodnym z wewnętrznymi regulacjami, niepozwalającym na uregulowanie zobowiązania w terminie wynikającym z faktury; zawarcia umowy na wykonanie zamówienia zawierającej istotną zmianę w stosunku do projektowanych postanowień umownych, która nie była przewidziana w ogłoszeniu o zamówieniu i dokumentacji zamówienia oraz upublicznienia załącznika do SWZ w terminie niezgodnym z prawem zamówień publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie wydatków z budżetu środków europejskich w części 51.

NIK opiniuje pozytywnie sporządzone przez dysponenta części 51 – Klimat łączne roczne sprawozdania budżetowe i sprawozdanie w zakresie operacji finansowych, z wyjątkiem sprawozdań Rb-27 i Rb-28. Łączne roczne sprawozdania budżetowe, a także sprawozdania w zakresie operacji finansowych zostały sporządzone na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek podległych. Pod względem formalno-rachunkowym były sporządzone prawidłowo. Jednak sprawozdania jednej z jednostek podległych, tj. GIOŚ zostały sporządzone na podstawie ksiąg rachunkowych prowadzonych niezgodnie z art. 24 ust. 2-3 oraz ust. 5 ustawy o rachunkowości⁸. Zapisy w księgach rachunkowych GIOŚ w zakresie daty operacji były niezgodne z datami wynikającymi z dowodów księgowych, a ponadto nie spełniały wymogu trwałości określonego w art. 23 ust. 1 Uor. Sporządzone w GIOŚ sprawozdania Rb-27 i Rb-28 za 2021 r. zawierały także błędy merytoryczne.

⁸ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.) – dalej: *Uor*.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

Obszar

A. CZĘŚĆ 41 – ŚRODOWISKO

1. Dochody budżetowe

1.1. Dochody budżetowe – dysponent części budżetowej

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r., kontrola dochodów budżetowych w części 41 – Środowisko została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami z roku ubiegłego.

W części 41 – Środowisko prognozowana do uzyskania w 2021 r.¹⁰ kwota dochodów wyniosła 166 603,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły łącznie 169 609,4 tys. zł i stanowiły 101,8% planu oraz 6,8% dochodów wykonanych w 2020 r. (2 498 679,5 tys. zł). Niższe wykonanie dochodów w 2021 r., w porównaniu do 2020 r., spowodowane było przede wszystkim przeniesieniem planowanych dochodów budżetowych z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych z części 41 – Środowisko do części 51 – Klimat, po jej utworzeniu, i realizację dochodów z tego tytułu w części 51 od 21 marca 2020 r., na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 marca 2020 r. w sprawie przeniesienia planowanych dochodów i wydatków budżetowych, w tym wynagrodzeń, określonych w ustawie budżetowej na rok 2020¹¹, wydanego na podstawie art. 109 ustawy o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw¹². Z tego powodu, w powyższym zakresie, poziom wykonania dochodów budżetowych w 2021 r. i 2020 r. był nieporównywalny.

(akta kontroli str. 703-704, 1163-1170, 1311, 1345-1347, 1808-1810)

Główne pozycje dochodów stanowiły wpływy:

- ze sprzedaży składników majątkowych – w 2021 r. w wysokości 13 689,4 tys. zł, stanowiły one 432,0% dochodów planowanych (3 169,0 tys. zł) i 497,2% wykonanych w 2020 r. (2 753,4 tys. zł) z tego tytułu. Wzrost dochodów w 2021 r., w porównaniu do 2020 r., wynikał z uzyskania wyższych niż planowano wpłat od Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe środków pochodzących z tytułu sprzedaży gruntów i lasów zbędnych dla gospodarki leśnej na podstawie art. 38 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach¹³ oraz nieplanowanych wpływów z tytułu przeniesienia własności nieruchomości na podstawie art. 231 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹⁴. Dochody w te były realizowane przez Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych. Wyższe wykonanie dochodów w stosunku do 2020 r. wynikało z przedłużających się rozstrzygnięć procedur przetargowych i przesunięcia sprzedaży gruntów i lasów na następny rok, co w efekcie przyczyniło się do wyższych wpłat w 2021 r. Ponadto, uzyskanie w niektórych przypadkach cen

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Według ustawy z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. poz. 1900).

¹¹ Dz. U. poz. 520, ze zm. Rozporządzenie utraciło moc 31 grudnia 2020 r.

¹² Dz. U. poz. 284.

¹³ Dz. U. z 2022 poz. 672.

¹⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.

wyższych od cen wyjściowych również miało wpływ na wyższe wykonanie dochodów w 2021 r.;

- z opłat za koncesje i licencje, które wyniosły 139 657,1 tys. zł, tj. 102,9% planu oraz były wyższe o 7,1% dochodów uzyskanych w 2020 r.;
- z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, które wyniosły 14 712,3 tys. zł, tj. 54,5% planu (27 000,0 tys. zł) i stanowiły również 54,0% wykonanych w 2020 r. (27 263,0 tys. zł). Niższe niż planowane wykonanie dochodów w stosunku do 2020 r. wynikało głównie z mniejszych wpływów z tytułu udostępniania informacji geologicznej z powodu trudnej sytuacji finansowej przedsiębiorców, z którymi Skarb Państwa zawarł umowy o korzystanie z informacji geologicznej za wynagrodzeniem, w szczególności zajmujących się górnictwem węgla kamiennego.

Ponadto, w 2021 r. uzyskano wyższe od planowanych wpływy z opłat sądowych oraz innych opłat z tytułu postępowania sądowego i prokuratorskiego, które miały charakter jednorazowych wpływów (wykonanie dochodów przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska – dysponenta III stopnia na poziomie 193,9% w stosunku do planu, tj. w wysokości 9,7 tys. zł, planowane dochody na poziomie 5,0 tys. zł) oraz sprzedaży wydawnictw geologicznych (wykonanie dochodów przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska – dysponenta III stopnia na poziomie 111,5% w stosunku do planu, tj. w wysokości 2,2 tys. zł, planowane dochody na poziomie 2,0 tys. zł).

Niższe od planowanych, tj. 62,3% planu (39,2 tys. zł) dochody wykonano w rozdziale 71095 – *Pozostała działalność* z tytułu opłat egzaminacyjnych oraz za wydanie świadectw spowodowane były mniejszą liczbą przeprowadzonych egzaminów na uprawnienia geologiczne.

(akta kontroli str. 1327-1340, 1345-1347, 1808-1810)

Należności

Na koniec 2021 r., w części 41 – Środowisko, stan należności pozostałych do zapłaty wyniósł 8 844,1 tys. zł, w tym zaległości netto 4 327,6 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 2020 r. kwota należności pozostałych do zapłaty była wyższa o 4 713,2 tys. zł (tj. stanowiła 214,1% kwoty należności pozostałych do zapłaty wg stanu na koniec 2020 r.), a kwota zaległości netto – wyższa o 226,7 tys. zł (tj. stanowiła 105,5% kwoty zaległości netto wg stanu na koniec 2020 r.). Łączny wzrost należności spowodowany był przede wszystkim wzrostem należności z tytułu udostępniania informacji geologicznej przez MKiŚ – dysponenta III stopnia. Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu wyjaśniła, że: *było to związane z trudną sytuacją finansową przedsiębiorców, z którymi Skarb Państwa zawarł umowy o korzystanie z informacji geologicznej za wynagrodzeniem, spowodowaną pandemią SARS-CoV-2*. Jednocześnie największy spadek należności nastąpił w rozdziale 90022 – *Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska* oraz rozdziale 90023 – *Regionalne dyrekcje ochrony środowiska* z tytułu wpływu z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów oraz wpływów z pozostałych odsetek.

(akta kontroli str. 1338-1339, 1343-1344, 1808-1810)

1.2. Dochody budżetowe – dysponent III stopnia

Plan dochodów dysponenta III stopnia (urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw środowiska) ustalono na 162 861,0 tys. zł. Zrealizowane dochody, odprowadzone na rachunek dochodów budżetu państwa, wyniosły 154 631,4 tys. zł, co stanowiło 94,9% planu. Uzyskane w 2021 r. dochody stanowiły 6,2% dochodów wykonanych w 2020 r. Niższe wykonanie dochodów w 2021 r. spowodowane było

przeniesieniem planowanych dochodów z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych z części 41 – Środowisko do części 51 – Klimat.

(akta kontroli str. 703-704, 1001, 1003-1007, 1018-1032)

Główne pozycje dochodów stanowiły wpływy z:

- opłat za koncesje i licencje (wpływy z tytułu wynagrodzenia z umów o ustanowienie użytkowania górniczego) w wysokości 90,3% całości uzyskanych dochodów. Dochody z tytułu użytkowania górniczego wykonano w kwocie nieznacznie wyższej niż zaplanowano (102,9% planu). Dyrektor Biura Finansowego wyjaśnił, że: *rozbieżności pomiędzy planem a osiągniętymi dochodami są nieuniknione, przede wszystkim z uwagi na fakt, iż organ koncesyjny nie jest w stanie zaprognozować liczby nowych wniosków koncesyjnych złożonych przez przedsiębiorców w danym roku oraz jaka z nich część zakończy się udzieleniem koncesji, podpisaniem umowy o ustanowieniu użytkowania górniczego, a także w jakiej wysokości ustalone zostanie wynagrodzenie (liczone od powierzchni objętej koncesją). Ponadto, część zmienna wynagrodzenia będąca składową należnością z umów ustanawiających użytkowanie górnicze (umów dotyczących wydobywania kopaliny), podobnie jak część stała, uzależniona jest od okoliczności pozostających poza wpływem organu, w tym przypadku od wydobytej ilości kopaliny. Natomiast w przypadku niektórych umów część stała wynagrodzenia podlega tzw. waloryzacji o średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem za dany rok, wykazujący zmienne wartości;*
- najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa (14 712,3 tys. zł) w wysokości 9,5% łącznej kwoty dochodów wykonanych, odprowadzonych na rachunek budżetu państwa, pozyskanych przez dysponenta III stopnia;
- rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych Wpływ zaewidencjonowany na paragrafie 0940 miał charakter incydentalny i związany był z przyjęciem zwrotu niewykorzystanej części zaliczki od SCC Instytut Arbitrażowy Sztokholmskiej Izby Handlowej (postępowanie arbitrażowe).

(akta kontroli str. 703-704, 1003-1007, 1018-1032, 1153-1157, 1163-1170)

Dochody wyższe od planowanych osiągnięto m.in. z tytułu wpływów:

- z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych (1290% planu). Dochody te pochodziły z następujących tytułów: zwroty składek z ZUS, rozliczenie faktur dotyczących 2020 r. (rozliczonych w 2021 r.) od podmiotów dostarczających usługi, media oraz najemców powierzchni użytkowej i lokali mieszkalnych oraz pozostałe wpływy (zwroty pobranych zaliczek na delegacje, zwrot z WSA i inne). Wyższe od planowanych kwoty dochodów wygenerowały przede wszystkim zwroty ZUS na łączną kwotę ponad 15,0 tys. zł;
- z opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych na rzecz Skarbu Państwa z tytułu postępowania sądowego i prokuratorskiego (194% planu). Dyrektor Biura Finansowego wyjaśnił, że wysokość osiągniętych dochodów z powyższego tytułu jest trudna do oszacowania z uwagi na fakt, iż na etapie prognozowania planu jednostka nie ma możliwości określenia liczby pozytywnych dla Skarbu Państwa - Ministerstwa Klimatu i Środowiska wyroków sądów cywilnych oraz administracyjnych w sprawach gdzie Skarb Państwa – Ministerstwo Klimatu i Środowiska jest stroną;
- z różnych dochodów (115% planu). Dochody te dotyczą środków uzyskiwanych ze sprzedaży wydawnictw geologicznych. Ich precyzyjne zaplanowanie jest

utrudnione z uwagi na fakt, iż wpływy podyktowane są czynnikami niezależnymi od jednostki w tym m.in. zainteresowaniem podmiotów zewnętrznych publikacjami z dziedziny geologii.

(akta kontroli str. 703-704, 1018-1019, 1029-1032)

Należności

Według sprawozdania Rb-27 dysponenta III stopnia należności pozostałe do zapłaty według stanu na 31 grudnia 2021 r. wyniosły ogółem 8 428,7 tys. zł, w tym zaległości netto – 3 916,9 tys. zł. W porównaniu do 2020 r. należności pozostałe do zapłaty były wyższe o 4 847,9 tys. zł (tj. stanowiły 235,4% ich wartości), a zaległości netto były wyższe o 358,8 tys. zł (tj. stanowiły 110,1% ich wartości). Najwyższe należności pozostałe do zapłaty, w tym zaległości netto (odpowiednio w wys. 5 827,0 tys. zł oraz 1 315,2 tys. zł) dotyczyły wpływów z tytułu dochodów z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa. Według sporządzonego 11 lutego 2022 r. zestawienia stanu należności pozostałych do zapłaty na koniec 2021 r. w części 41 – Środowisko zadłużenie tytułem wynagrodzenia z umów o korzystaniu z informacji geologicznej spadło o 37,1 tys. zł, w tym dokonano spłaty na kwotę 278,5 tys. zł oraz przybyło zaległości na kwotę 241,4 tys. zł. Swoje zobowiązania całkowicie spłacił jeden dłużnik, przybyło dziewięciu nowych, a w przypadku dwóch zadłużenie nieznacznie wzrosło. Biuro Finansowe Ministerstwa kierowało sprawy dłużników Skarbu Państwa do Departamentu Prawnego Ministerstwa w celu podjęcia właściwych działań prawnych.

(akta kontroli str. 703-704, 1008-1011, 1015-1017, 1096-1146, 1153-1170, 1199-1204)

Obszar

2.1. Wydatki budżetu państwa

2.1.1. Wydatki budżetu państwa – dysponent części budżetowej

Na podstawie art. 69 ust. 2 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw¹⁵ Prezes Rady Ministrów mógł wydać wiążące polecenie, m.in. dysponentowi części budżetu państwa, wpłaty środków na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19.

Dyrektor Generalny MKiŚ wyjaśniła, że Prezes Rady Ministrów nie wydał Ministrowi Klimatu i Środowiska wiążącego polecenia wpłaty środków na Fundusz Przeciwdziałania COVID na podstawie wyżej przywołanych przepisów.

Jedynie Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej decyzją z dnia 29 grudnia 2021 r. zmniejszył limit wydatków części 41 – Środowisko o kwotę odpowiadającą zablokowanym wydatkom i jak wskazał w uzasadnieniu do tej decyzji środki te zostały przeniesione do poz. 73 rezerw celowych¹⁶ z przeznaczeniem na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

(akta kontroli str. 3198-3246, 3529-3594)

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego w 2021 r. nie zostały poniesione, przez MKiŚ, żadne wydatki na kampanię informacyjno-promocyjną *Polskiego Ładu*.

(akta kontroli str. 1665-1668)

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r.¹⁷ limit wydatków budżetu państwa w części 41 – Środowisko ustalono w wysokości 402 096,0 tys. zł. W trakcie roku limit wydatków w części 41 został zwiększony per saldo o 37 562,5 tys. zł (tj. o 9,3%) do 439 658,5 tys. zł, z tego zwiększony o kwotę 45 076,0 tys. zł z tytułu przeniesienia środków z rezerw celowych i kwotę 155,5 tys. zł na podstawie decyzji Ministra Finansów korygujących plan wydatków wynikający z ustawy budżetowej oraz zmniejszony o kwotę 3 871,3 tys. zł w wyniku

¹⁵ Dz. U. poz. 568, ze zm., dalej: *ustawa o zmianie ustawy o COVID-19*.

¹⁶ pn. „Rezerwa na wpłatę do funduszu Przeciwdziałania COVI-19”.

¹⁷ Dz. U. poz. 190, ze zm.

decyzji dysponenta części 41 przenoszących środki pomiędzy częściami budżetowymi, a także o kwotę 3 797,7 tys. zł na podstawie decyzji Ministra Finansów zmniejszających plan wydatków części 41 w wyniku dokonania blokad wydatków przez Ministra Klimatu i Środowiska.

(akta kontroli str. 2928-2940, 3198-3246, 3529-3594)

W 2021 r. limit wydatków dysponenta części 41 nie został zwiększony środkami z rezerwy ogólnej.

(akta kontroli str. 736)

Z 8 pozycji rezerw celowych zwiększony został limit wydatków części 41 o 45 076,0 tys. zł, z tego:

- poz. 8 *Rezerwa na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenia programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej* – o 8 533,3 tys. zł;
- poz. 16 *Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa* – o 379,1 tys. zł;
- poz. 26 *Środki na wyrównanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży, zapewnienie uczniom objętym obowiązkiem szkolnym dostępu do bezpłatnych podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych, realizację programu rządowego „Aktywna Tablica”, a także programów rządowych z zakresu edukacji patriotycznej i obywatelskiej dzieci i młodzieży* – o 6,2 tys. zł;
- poz. 29 *Podwyższenie wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez organy administracji rządowej* – o 1 945,0 tys. zł;
- poz. 44 *Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, w tym środki na odbudowę dochodów budżetu państwa i zadania związane z poprawą finansów publicznych* – o 7 969,4 tys. zł;
- poz. 56 *Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania* – o 622,3 tys. zł;
- poz. 59 *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* – o 16 576,9 tys. zł;
- poz. 71 *Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa* – o 9 043,8 tys. zł.

W 2021 r. w części 41 – Środowisko zrealizowane wydatki wyniosły 430 062,4 tys. zł tj. 97,8% planu po zmianach¹⁸, w tym 10 871,2 tys. zł stanowiły wydatki, które w roku 2021 nie wygasły z upływem roku budżetowego, W porównaniu do 2020 r. były one wyższe o 5 619,0 tys. zł, tj. o 1,3%.

(akta kontroli str. 1696-1739, 1811-1824, 2928-2940)

W strukturze zrealizowanych wydatków największy udział miały wydatki bieżące jednostek budżetowych, które stanowiły 71,2% wydatków w części, a następnie dotacje (celowe) – 21,2%, wydatki majątkowe – 7,2% i świadczenia na rzecz osób fizycznych – 0,4%.

(akta kontroli str. 1655)

Wydatki bieżące jednostek budżetowych zrealizowano w wysokości 306 099,2 tys. zł, tj. 97,6% planu po zmianach, w tym na finansowanie

¹⁸ Bez wydatków, które w 2021 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego zrealizowane wydatki wyniosły 419 191,3 tys. zł, tj. 95,3% planu po zmianach.

i współfinansowanie projektów z udziałem środków UE¹⁹ – 17 977,1 tys. zł. W porównaniu do 2020 r. wydatki w tej grupie były niższe o 8 397,4 tys. zł, tj. o 2,7%.

(akta kontroli str. 1655)

Środki z rezerw celowych w części 41 zostały wykorzystane w wysokości 42 889,5 tys. zł, tj. 95,1% kwoty uruchomionej z tych rezerw. Środki przeniesione z rezerw celowych do części 41 nie zostały w żadnym zakresie ujęte w wykazie wydatków, które nie wygasły z upływem 2021 r.

Główne przyczyny niewykorzystania środków z rezerw celowych w części 41 (w kwocie 2 186,5 tys. zł) to: problemy z pozyskaniem nowych pracowników przez Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska (GDOŚ)²⁰ o wysokim poziomie doświadczenia i kompetencji, pomimo podejmowanych przez jednostkę intensywnych działań związanych z zatrudnieniem dodatkowych osób; niezrealizowanie zaplanowanych wykładów w ramach programu ERASMUS+²¹ i niewypłacenie wynagrodzenia wykładowcy²² oraz poniesienie niższych wydatków na delegacje pracowników w ramach projektu; trudności z uzyskaniem aktualnych danych z terenu KWB Turów w okresie realizacji zadania oraz niepozyskanie wszystkich danych z terenu Niemiec co utrudniło realizację zadania *Opracowanie dokumentacji oddziaływania KWB Turów na stronę czeską (etap I)*, a także niższe od zaplanowanych koszty realizacji poszczególnych zadań²³; absencja chorobowa nauczycieli oraz przebywanie nauczycieli na izolacji domowej/kwarantannie uniemożliwiającej przeprowadzenie zajęć wspomagających uczniów w opanowaniu i utrwalaniu wiadomości i umiejętności z wybranych obowiązkowych zajęć edukacyjnych²⁴; brak możliwości wdrożenia części planowanych zmian w bazie o ocenach oddziaływania na środowisko (oos), co związane było z niezakończeniem prac nad rozporządzeniem w sprawie bazy danych o ocenach oddziaływania na środowisko oraz brak zakupu materiałów dydaktycznych i informacyjno-promocyjnych, co związane było m.in. z sytuacją epidemiczną i zmniejszeniem liczby i skali przedsięwzięć organizowanych stacjonarnie na rzecz szkoleń online, a także rezygnacja z wydatkowania środków w zakresie wsparcia administracyjnego²⁵; rezygnacja jedyne go potencjalnego wykonawcy w ramach postępowania o udzielenie zamówienia na wykonanie ekspertyzy²⁶; niezrealizowanie działania pn. „Czynna ochrona rezerwatów przyrody i obszarów Natura 2000” z powodu uchylenia się wykonawcy od zawarcia umowy na realizację przedmiotowych prac²⁷.

Ponadto, niektóre jednostki realizujące zadania, których finansowanie pochodziło ze środków przeniesionych z rezerwy celowej poz. 59, wniosko wały do Narodowego

¹⁹ Paragrafy z czwartą cyfrą „1”, „2”, „5”, „6”, „8” i „9”.

²⁰ Przeniesienie środków z rezerwy celowej poz. 44 decyzją Ministra Finansów z dnia 13 kwietnia 2021 r. znak: MF/FG2.4143.3.41.2021.MF.904 oraz z rezerwy celowej poz. 56 decyzją Ministra Finansów z dnia 15 czerwca 2021 r. znak: MF/FG2.4143.3.99.2021.MF.1702.

²¹ Projekt pn. „Forest Boost”.

²² Przeniesienie środków z rezerwy celowej poz. 8 decyzją Ministra Finansów z dnia 17 sierpnia 2021 r. znak: MF/IP9.4143.3.54.2021.MF.INNE.2572.

²³ Przeniesienie środków z rezerwy celowej poz. 44 decyzją Ministra Finansów z dnia 22 września 2021 r. znak: MF/FG2.4143.3.198.2021.MF.3223.

²⁴ Przeniesienie środków z rezerwy celowej poz. 29 decyzją Ministra Finansów z dnia 14 października 2021 r. znak: MF/FG2.4143.3.230.2021.MF.4276.

²⁵ Przeniesienie środków z rezerwy celowej poz. 59 decyzją Ministra Finansów z dnia 19 kwietnia 2021 r. znak: MF/FG2.4143.3.47.2021.MF.945.

²⁶ Przeniesienie środków z rezerwy celowej poz. 59 decyzją Ministra Finansów z dnia 29 kwietnia 2021 r. znak: MF/FG2.4143.3.60.2021.MF.1148.

²⁷ Przeniesienie środków z rezerwy celowej poz. 59 decyzją Ministra Finansów z dnia 19 maja 2021 r. znak: MF/FG2.4143.3.72.2021.MF.1371.

Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) lub wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (wfośigw) o korektę decyzji zwiększającej plan finansowy, ale do 31 grudnia 2021 r. nie wpłynęły do MKiŚ odpowiednie wnioski zaakceptowane przez NFOŚiGW lub wfośigw.²⁸

(akta kontroli str. 1718, 1772-1783)

Szczegółowym badaniem objęto 8²⁹ decyzji Ministra Finansów, wydanych na wniosek Ministra Klimatu i Środowiska na łączną kwotę 6 381,4 tys. zł, co stanowiło 14,2% kwoty przeniesionej do części 41 – Środowisko z rezerw celowych według stanu na 31 grudnia 2021 r.

W wyniku badania stwierdzono, że środki zostały wykorzystane w kwocie 5 038,4 tys. zł, tj. 78,0% planu po zmianach, zgodnie z przeznaczeniem. Na niepełne wykorzystanie przyznanych środków miało wpływ m.in.: późne pozyskanie środków z rezerwy celowej oraz możliwość refundowania wydatków poniesionych jedynie po dniu wydania decyzji przez Ministra Finansów (przenoszącej środki do części 41); brak możliwości wdrożenia części planowanych zmian w bazie o ocenach oddziaływania na środowisko (ooś), co związane było z niezakończeniem prac nad rozporządzeniem w sprawie bazy danych o ocenach oddziaływania na środowisko, brak zakupu materiałów dydaktycznych i informacyjno-promocyjnych, co związane było m.in. z sytuacją epidemiczną i zmniejszeniem liczby i skali przedsięwzięć organizowanych stacjonarnie na rzecz szkoleń online, rezygnację z wydatkowania środków w zakresie wsparcia administracyjnego; postępowanie o udzielenie zamówienia na wykonanie ekspertyzy nie doszło do skutku z powodu rezygnacji jedynego potencjalnego wykonawcy; uchylecia się wykonawcy (wylonionego w trybie zamówień publicznych - tzw. „przetargu unijnego”) od zawarcia umowy na realizację przedmiotowych prac; problemy związane z pozyskaniem niezależnej opinii geologicznej dotyczącej działalności KWB Turów i w konsekwencji rezygnacji z jej wykonania.

(akta kontroli str. 1776-1783, 2149-2150)

Blokowanie planowanych wydatków

Minister właściwy do spraw środowiska wydał decyzje w sprawie blokowania planowanych na 2021 r. wydatków budżetu państwa na łączną kwotę 3 797,7 tys. zł, z tego na podstawie:

- art. 177 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 pkt 2 ufp – 4 decyzje³⁰ łącznie na kwotę 2 433,4 tys. zł;
- art. 177 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 2 ufp – jedną decyzję³¹ na kwotę 11,7 tys. zł;

²⁸ Dotyczyło to decyzji Ministra Finansów m.in. nr: MF/FG2.4143.3.149.2021.MF.2441 z dnia 5 sierpnia 2021 r., MF/FG2.4143.3.190.2021.MF.3130 z dnia 15 września 2021 r., MF/FG2.4143.3.208.2021.MF.3504 z dnia 30 września 2021 r., MF/FG2.4143.3.213.2021.MF.3779 z dnia 8 października 2021 r., MF/FG2.4143.3.272.2021.MF.4979 z dnia 25 listopada 2021 r., MF/FG2.4143.3.278.2021.MF.5053 z dnia 1 grudnia 2021 r., nr MF/FG2.4143.3.47.2021.MF.945 z dnia 19 kwietnia 2021 r.

²⁹ Nr MF/FG2.4143.3.202.2021.MF.3304 na kwotę 4 263,3 tys. zł, nr MF/FG2.4143.3.47.2021.MF.945 na kwotę 440,0 tys. zł, nr MF/FG2.4143.3.60.2021.MF.1148 na kwotę 702,7 tys. zł, nr MF/FG2.4143.3.72.2021.MF.1371 na kwotę 384,5 tys. zł, nr MF/FG2.4143.3.149.2021.MF.2441 na kwotę 15,0 tys. zł, nr MF/FG2.4143.3.190.2021.MF.3130 na kwotę 8,0 tys. zł, nr MF/FG2.4143.3.213.2021.MF.3779 na kwotę 567,9 tys. zł, nr MF/FG2.4143.3.234.2021.MF.4392 na kwotę 0,00 zł (środki pierwotnie przeniesione z rezerwy celowej poz. 59 wynosiły 314,9 tys. zł).

³⁰ Nr 26/2021/BP na kwotę 720,0 tys. zł, 35/2021/BP na kwotę 320,5 tys. zł, 46/2021/BP na kwotę 98,4 tys. zł, 48/2021/BP na kwotę 1 294,5 tys. zł.

³¹ Nr 41/2021/BP.

- art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 3 pkt 2 ufp – jedną decyzję³² na kwotę 9,3 tys. zł;
- art. 177 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 2 ufp – 4 decyzje³³ łącznie na kwotę 1 343 3 tys. zł³⁴.

Wszystkie decyzje w sprawie blokowania planowanych na 2021 r. wydatków zostały podjęte przez dysponenta w okresie do 18 dni od dnia przekazania przez jednostki podległe wnioskowi o decyzję blokującą środki.

Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej decyzją nr MF/BP4.4143.16.4.2021.RC w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2021 z 29 grudnia 2021 r. zmniejszył plan wydatków budżetu państwa w części 41 – Środowisko o 3 797,7 tys. zł, tj. o kwotę odpowiadającą zablokowanym wydatkom.

Kwota zablokowanych wydatków została, według uzasadnienia omawianej decyzji, przeniesiona do nowoutworzonej pozycji rezerw celowych (poz. 73) pn. *Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*, z przeznaczeniem na dokonanie wpłaty do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Decyzja ta została podjęta na podstawie art. 15z pkt 6 ustawy o COVID-19³⁵ oraz na podstawie art. 69 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19.

Zablokowane planowane wydatki, o które następnie został zmniejszony plan finansowy dysponenta III stopnia wyniosły 1 364,4 tys. zł. Uzyskane oszczędności wynikały m.in. z:

- 1) rezygnacji z planowanych wydarzeń stacjonarnych w związku z panującym w dalszym ciągu stanem epidemii wirusa Sars-CoV-2 i związanymi z nim obostrzeniami;
- 2) niższego niż pierwotnie planowano zapotrzebowania na wydatki związane z kosztami postępowania sądowego i prokuratorskiego;
- 3) rezygnacji wykonawcy z dalszej realizacji umowy o doradztwo prawne;
- 4) niepełnego wykorzystania środków zaplanowanych na realizację zadań Komisji Dokumentacji Hydrogeologicznej oraz Komisji Dokumentacji Geologiczno-Inżynierskiej ze względu na mniejszą liczbę opracowań zleczanych do zaopiniowania komisjom, jak również nie ponoszono zaplanowanych kosztów delegacji, ponieważ w związku z pandemią wszystkie posiedzenia komisji odbywały się w formie wideokonferencji;
- 5) niewykorzystania zaplanowanych środków na realizację postępowania arbitrażowego w sprawie Honwood przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej. Niższe wykonanie wynika z odwołania w bieżącym roku planowanego posiedzenia Trybunału Arbitrażowego;
- 6) niższych wydatków na zakup materiałów biurowych, materiałów budowlanych, ograniczoną ilością wydarzeń, usług cateringowych, usług polegających na przewozie osób samochodami osobowymi

³² Nr 26/2021/MKiŚ.

³³ Nr 31/2021/MKiŚ na kwotę 191,5 tys. zł, 34/2021/MKiŚ na kwotę 559,0 tys. zł, 35/2021/MKiŚ na kwotę 492,8 tys. zł, 41/2021/MKiŚ na kwotę 100,0 tys. zł.

³⁴ Środki w kwocie 44,0 tys. zł postawione przez dysponenta III stopnia do dyspozycji Ministra zostały zagospodarowane poprzez przekazanie ich na zwiększenie dotacji celowej dla Białowieskiego Parku Narodowego.

³⁵ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych – Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.

- jak również ograniczonej możliwości zakupu sprzętu elektronicznego w wyniku pandemii Covid-19;
- 7) ze zmiany przez Miasto Stołeczne Warszawę uchwały w sprawie ustalenia sposobu obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w 2021 r.;
 - 8) nadmiaru środków przeznaczonych na realizację projektu pn. *Promocja Parków Narodowych jako marki* (PO liŚ 2014-2020) w związku z m.in. rezygnacją z zatrudnienia koordynatora projektu. Ze względu na trwające prace nad wprowadzeniem do realizacji projektu podmiotu upoważnionego, którym będzie Tatrzański Park Narodowy (TPN), zmianie uległ Harmonogram Realizacji Projektu oraz wydłużono termin realizacji projektu do 31 października 2022 r.

Pozostałe planowane wydatki zostały zablokowane w planach finansowych GDOŚ (w kwocie 1 176,9 tys. zł) oraz regionalnych dyrekcji ochrony środowiska i dotyczyły kosztów zatrudnienia w 2021 r. oraz kosztów niektórych projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020³⁶, Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020³⁷, LIFE 2014-2020, Life+, Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2014-2020.

Decyzje o blokowaniu planowanych wydatków były realizowane za pomocą systemu TREZOR i każda podjęta decyzja na poziomie dysponenta części była automatycznie przekazywana do wiadomości na poziom Ministerstwa Finansów, co należy uznać za wykonanie obowiązku informacyjnego wynikającego z art. 177 ust. 4 ufp.

(akta kontroli str. 2987-3157)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w części 41 – Środowisko wyniosło w 2021 r. 2 116 osób i było o 34,7% mniejsze niż w 2020 r., w tym zatrudnienie członków korpusu służby cywilnej wyniosło w 2021 r. 1 328 osób i było o 45,1% mniejsze niż w 2020 r.

Wg planu po zmianach środki na wynagrodzenia wyniosły 181 710,1 tys. zł, w tym 842,9 tys. zł ze środków budżetu UE.

Na wynagrodzenia w 2021 r. wykorzystano 177 700,0 tys. zł³⁸ (97,8% planu), w tym 826,0 tys. zł (98,0%) planu ze środków budżetu UE.

Przeciętne wynagrodzenie w części 41 (dysponent główny) w 2021 r. wyniosło 6,9 tys. zł, przy czym w korpusie służby cywilnej przeciętne wynagrodzenie wyniosło w 2021 r. 7,5 tys. zł.

(akta kontroli, str. 546-549)

Wydatki majątkowe

W części 41 wydatki majątkowe zaplanowano pierwotnie w kwocie 15 834,0 tys. zł, zaś wg planu po zmianach, w kwocie 32 286,6 tys. zł. Wykonanie wyniosło 30 961,8 tys. zł, tj. 95,9% planu po zmianach, w tym kwotę 5 370,3 tys. zł ujęto w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego³⁹. Ponadto wydatkowano 648,9 tys. zł ze środków niewygasających 2020 r.

³⁶ Dalej: PO liŚ.

³⁷ Dalej: PO PT.

³⁸ W tym wydatki, które nie wygasły z upływem 2021 r. wyniosły 2 879,5 tys. zł.

³⁹ Dz. U. poz. 2407.

Największe wydatki poniesiono w ramach dotacji na zadania inwestycyjne na realizację zadania pn. *Centrum Muzealno-Edukacyjne Karkonoskiego Parku Narodowego – Pałac Sobieszów* przez Karkonoski Park Narodowy (3 870,0 tys. zł, 91% planowanych wydatków na to zadanie) oraz na przebudowę budynku szkoły Zespół Szkół Leśnych w Goraju przez ten Zespół (3 523,7 tys. zł, 78% planowanych wydatków na realizację tego zadania), a także dwa zadania w ramach dotacji na zadania inwestycyjne realizowane przez Państwową Służbę Geologiczną pełnioną przez Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy (PIG-PIB), tj. rozbudowę i poprawienie geometrii sieci monitoringu aktywności sejsmicznej PSG_Sejs_NET (689,0 tys. zł, 100% planowanych wydatków na to zadanie inwestycyjne) oraz zakup wielozadaniowego pojazdu specjalny Centrum Geozagrożeń – Etap I: Opracowanie koncepcji oraz zakup części wyposażenia ruchomego (670,0 tys. zł, 100% planowanych wydatków na wykonanie opracowania).

(akta kontroli, str. 520-523, 531-539 575-580, 668-672)

Wydatki na dotacje celowe

Dysponent części 41 udzielił dotacji na podstawie umów dotacji (na cele inwestycyjne i nieinwestycyjne), które zrealizowano w wys. 99 077,4 tys. zł, tj. 98,1% planu po zmianach (z tego cele nieinwestycyjne – 91 355,3 tys. zł oraz inwestycyjne 7 722,1 tys. zł), w tym na finansowanie i współfinansowanie projektów z udziałem środków z budżetu UE 3 324,9 tys. zł. W porównaniu do 2020 r. wydatki na dotacje były niższe o 207,9 tys. zł, tj. o 0,2%.

Beneficjentami dotacji były 23 parki narodowe (95 486,3 tys. zł), PIG-PIB (1 649,1 tys. zł) i Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych (1 942,0 tys. zł).

Środki pochodzące z dotacji celowych zostały przeznaczone na:

- dofinansowanie zadań realizowanych na podstawie art. 8h ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁴⁰, tj. prowadzenie działań ochronnych w ekosystemach parku narodowego, udostępnianie obszaru parku narodowego na zasadach określonych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych i zarządzeniach dyrektora parku narodowego oraz na prowadzenie działań związanych z edukacją przyrodniczą;
- współfinansowanie projektów realizowanych przez parki narodowe;
- wypłatę odszkodowań za szkody wyrządzone przez:
 - bobry i wilki - ustalonych zgodnie z art. 126 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody;
 - zwierzęta łowne objęte całoroczną ochroną (łosie) na obszarach obwodów łowieckich leśnych;
- na zadania zlecone Lasom Państwowym w ramach art. 54 ustawy o lasach z przeznaczeniem na:
 - sporządzanie planów zalesienia lub inwestycji, o których mowa w art. 35 ust 5 ustawy o lasach, dla zalesień wykonywanych lub inwestycji realizowanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich,
 - sporządzanie wielkoobszarowej inwentaryzacji stanu lasów i prowadzenie banku danych o zasobach leśnych i stanie lasów, o których mowa w art. 13a ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o lasach,

⁴⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 1098, ze zm.

- pełnienie zadań związanych z realizacją programów współfinansowanych ze źródeł zagranicznych, o których mowa w art. 54 pkt 8 ustawy o lasach;
- realizację zadania inwestycyjnego pn. Centrum Muzealno-Edukacyjne Karkonoskiego PN;
- dofinansowanie realizacji zadań państwowej służby geologicznej;

(akta kontroli str. 228-232, 236-237)

Szczegółowej kontroli poddano cztery umowy dotacji⁴¹ łącznie na kwotę 17 157,3 tys. zł, co stanowiło 17,3% zrealizowanych dotacji w części 41. Zgodnie ze złożonymi wnioskami o uruchomienie poszczególnych transz dotacji i harmonogramem płatności Ministerstwo przekazało dotacje w wysokości (po uwzględnieniu rozliczenia i zwrotu): dla Białowieskiego Parku Narodowego 5 698,0 tys. zł – 100% kwoty określonej umową, dla Bieszczadzkiego Parku Narodowego 5 367,0 tys. zł – 100% kwoty określonej umową, dla Karkonoskiego Parku Narodowego 3 869,8 tys. zł – 90,8% kwoty określonej umową, dla Kampinoskiego Parku Narodowego 1 181,2,0 tys. zł – 64,6% kwoty określonej umową. Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że dotacja udzielona Kampinoskiemu PN nie została w pełni wykorzystana:

- w ramach wydatków bieżących m.in. z powodu:
 - przesunięcia terminu ustawienia tablic pamiątkowych oraz realizacji artykułów w prasie fachowej podsumowującej projekt *Ochrona mozaiki siedlisk rzadkich gatunków roślin i zwierząt w Kampinoskim Parku Narodowym* na IV kwartał 2022 r. w związku z podpisaniem w październiku 2021r. aneksu zwiększającego wartość dofinansowania projektu oraz wydłużającego termin kwalifikowania wydatków w tym projekcie;
 - niezorganizowania *warsztatów dobrych praktyk* i niewykorzystania środków przeznaczonych na *udział w warsztatach i konferencjach naukowych* ze względu na sytuację pandemiczną w kraju;
 - przesunięcia prac związanych z adaptacją piwnic dla nietoperzy na 2022 rok;
- w ramach wydatków majątkowych m.in. z powodu:
 - wycofywania z transakcji sprzedaży nieruchomości na rzecz Parku z powodu śmierci właściciela i konieczności przeprowadzenia postępowania spadkowego;
 - oszczędności powstałych przy zakupie ortofotomapy i LIDAR;
 - niezrealizowania zaplanowanego zadania dotyczącego wykonania II etapu dokumentacji projektowej zagospodarowania parkingu i polany Truskaw, szlaku łącznikowego, ścieżki spacerowej oraz modernizacji ścieżki dydaktycznej do Karczmiska w związku z wystąpieniem niezaplanowanych i niezależnych od parku czynników związanych z kolejnymi niezbędnymi ustaleniami i zmianami w koncepcji zagospodarowania;

⁴¹ 1. Dotacja dla Białowieskiego Parku Narodowego – nr umowy 3/DB/2021 z dnia 01.02.2021 r.; klasyfikacja 41-92501-2800.

2. Dotacja dla Bieszczadzkiego Parku Narodowego – nr umowy 5/DB/2021 z dnia 29.01.2021 r.; klasyfikacja 41-92501-2800; - 6220.

3. Dotacja dla Kampinoskiego Parku Narodowego – nr umowy 34/DB/2020 z dnia 29.03.2021 r.; kwota umowy 1 829, 0 tys. zł; klasyfikacja 41-92501-2009; -6209.

4. Dotacja dla Karkonoskiego Parku Narodowego – nr umowy 62/DB/2021 z dnia 26.11.2021 r.; kwota umowy 4 263,3 tys. zł; klasyfikacja 41-92501-2800.

- wycofania się osób deklarujących pierwotnie sprzedaż nieruchomości z uwagi na niesatysfakcjonującą ich cenę;
- długotrwałych procedur związanych z wykupem gruntów.

Dotacje zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli str. 240-259, 339-347, 4684-4688)

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych wydatkowano 1 646 tys. zł, tj. 98,4% planu po zmianach. Były one wyższe o 151,3 tys. zł, tj. o 10,1%, od wydatków zrealizowanych w 2020 r.

(akta kontroli str. 1655-1657)

Zobowiązania

Na koniec 2021 r. zobowiązania w części 41 wyniosły 18 227,1 tys. zł. Główną pozycję zobowiązań stanowiło dodatkowe wynagrodzenie roczne (11 293,5 tys. zł), składki na ubezpieczenie społeczne (1 950,0 tys. zł) oraz kary i odszkodowania na rzecz osób fizycznych (1 482,8 tys. zł). Zobowiązania wymagalne, powstałe w 2021 r., w tej części budżetu państwa wystąpiły w kwocie 9 807,41 zł. Wykazała je Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Poznaniu. Dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśniła, że: *powyższe zobowiązanie wynikało z wyroku Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 30 grudnia 2021 r. dotyczącego szkód wyrządzonych przez zwierzęta chronione na podstawie art. 126 ustawy o ochronie przyrody. Dzień 10 stycznia 2022 r. był pierwszym możliwym do uregulowania terminem zapłaty zobowiązania z uwagi na konieczność ustalenia numerów rachunków celem uregulowania płatności.* Dysponent części 41 przekazał środki na uregulowanie zobowiązania w dniu 10 stycznia 2022 r.

(akta kontroli str. 1351-1371, 1373-1391, 1811-1824)

Wydatki, które w roku 2020 nie wygasły z upływem roku budżetowego

Według rocznego sprawozdania Rb-28 NW z wykonania planu wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego 2020, środki na ten rodzaj wydatków zostały wykorzystane w kwocie 6 999,3 tys. zł, tj. 61,1% kwoty ujętej w planie rzeczowo-finansowym środków niewygasających (11 452,7 tys. zł). Środki dla GDOŚ związane ze zmianą siedziby tej jednostki wykorzystano w 44,8%, ponieważ w wyniku przeprowadzonych negocjacji wynajmujący zobowiązał się do pokrycia części kosztów prac adaptacyjnych pomieszczeń biurowych. Faktu tego na etapie zgłaszania niewykorzystanych środków do ujęcia w wykazie wydatków niewygasających z upływem 2020 r. nie można było przewidzieć. Z kolei środki na opłacenie kosztów prowadzonych spraw arbitrażowych w MKiŚ (dysponent III stopnia) zostały wykorzystane w 59,3% m.in. w związku z przesunięciem terminu rozprawy Hoonwod vs. Rzeczypospolita Polska na bliżej nieokreślony termin z powodu śmierci arbitra przewodniczącego.

Niewykorzystane środki w kwocie 4 453,4 tys. zł zostały zwrócone terminowo na rachunek wskazany przez Ministra Finansów.

(akta kontroli str. 2844-2857)

Wydatki, które w roku 2021 nie wygasły z upływem roku budżetowego

W rozporządzeniu w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego zostały ujęte wydatki w części 41 – Środowisko w łącznej wysokości 10 871,2 tys. zł. Dotyczyły one w szczególności

dotatkowego funduszu motywacyjnego w kwocie 3 830,9 tys. zł oraz wydatków inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych w kwocie 5 370,3 tys. zł.

Zgłoszone do wydatków niewygasających z upływem 2021 r. środki na wydatki i zakupy inwestycyjne w 86,9%, tj. 4 666,0 tys. zł zostały pozyskane w ramach nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 797-920)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister Klimatu i Środowiska we wrześniu 2021 r. wystąpił w ramach prac nad nowelizacją ustawy budżetowej na 2021 r. o zwiększenie limitu wydatków w części 41-Środowisko m.in. na wydatki inwestycyjne i zakupy inwestycyjne, pomimo że w lipcu 2021 r. zdecydowana większość (ponad 86%) tych wydatków była zgłoszona do budżetu na 2022 r. Uzyskanych w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej środków na wydatki majątkowe w kwocie 4 666,0 tys. zł nie wykorzystano i ostatecznie zgłoszono do wykazu wydatków niewygasających z upływem 2021 r.

Główna Księgowa resortu jako przyczynę niewykorzystania środków, na wydatki majątkowe wskazała: *zbyt krótki czas na realizację inwestycji – środki otrzymane w ramach nowelizacji ustawy budżetowej w październiku 2021 r.*

Minister Klimatu i Środowiska w kwestii weryfikacji możliwości wykorzystania w 2021 r. środków uzyskanych w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej, na zadania pierwotnie planowane do realizacji w 2022 r. wyjaśniła, że: *W związku z rozpoczęciem przez Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej prac nad nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2021, Minister Klimatu i Środowiska przekazał do Ministerstwa Finansów prośbę o zabezpieczenie dodatkowych potrzeb w zakresie jednostek resortowych w części 41 – Środowisko i 51 – Klimat, niezbędnych do realizacji zadań oraz tych, które zostały zgłoszone ale nie zostały ujęte w projekcie ustawy budżetowej na rok 2022. Ujęcie dodatkowych środków w nowelizacji ustawy budżetowej pozwoliło jednostkom na rozpoczęcie procedur przetargowych w 2021 r., bądź podjęcie innych działań zmierzających do rozpoczęcia realizacji inwestycji, które byłyby niemożliwe bez ujęcia ich w znowelizowanej ustawie budżetowej. Minister Klimatu i Środowiska posiadał informacje nt. możliwości wykorzystania w 2021 r. przyznanego dodatkowego limitu wydatków, jednakże z uwagi na ww. powody, podjął decyzję o przekazaniu wniosku do Ministerstwa Finansów. Podkreślam, że ostateczną decyzję dotyczącą ujęcia wydatków w nowelizacji ustawy budżetowej podjął Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej i tym samym ustawą z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021 zatwierdził zgłoszone przez MKiŚ potrzeby, uznając je za uzasadnione.*

Należy zwrócić uwagę, że w uzasadnieniu do ujęcia wydatków w wykazie wydatków niewygasających z upływem 2021 r. jako przyczyny niewykorzystania środków podawano brak możliwości prowadzenia postępowań przetargowych, zerwane łańcuchy dostaw w związku z pandemią COVID-19, brak dostępności samochodów na rynku.

Nie bez znaczenia jest fakt, że w piśmie z 4 października 2021 r. informującym o zwiększeniu limitu wydatków na 2021 r. dla szkół leśnych

zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu wskazała, że m.in. uwzględnione zostały potrzeby w zakresie wydatków majątkowych, które mogą zostać zgłoszone do wydatków niewygasających w 2021 r. i być zrealizowane do 30 listopada 2022 r.

Powyższe oznacza, że dysponent części 41-Środowisko wiedział o braku możliwości wykorzystania środków na wydatki majątkowe pozyskanych w ramach nowelizacji ustawy budżetowej na 2021 r.

Zdaniem NIK, aplikowanie o zwiększenie w IV kwartale 2021 r. limitu wydatków na 2021 r. w szczególności na zadania inwestycyjne, i to zadania pierwotnie planowane do realizacji w 2022 r. było działaniem nierzetelnym. Fakt otrzymania limitu wydatków na 2022 r. niepokrywającego wszystkich zgłoszonych potrzeb, nie jest uzasadnieniem do występowania w końcu roku budżetowego o dodatkowe środki, które nie miały szans na wykorzystanie w 2021 r.

(akta kontroli str. 2325-2416)

2.1.2. Wydatki budżetu państwa – dysponent III stopnia

W oparciu o przekazane limity wydatków dyrektor generalny w MKiŚ opracował plan finansowy wydatków dysponenta III stopnia na podstawie ustawy budżetowej na rok 2021⁴². W planie finansowym na 2021 r. dysponenta III stopnia części 41 wydatki budżetowe ustalono pierwotnie w wysokości 60 726,0 tys. zł.

W trakcie roku limit wydatków w części 41 został zmniejszony per saldo o 3 831,3 tys. zł, do 56 894,7 tys. zł, tj. o 6,3%, przy czym zwiększony kwotą 1 560,4 tys. zł z tytułu przeniesienia środków z rezerw celowych oraz zmniejszony: kwotą 34,2 tys. zł na podstawie decyzji Ministra Finansów korygujących plan wydatków wynikający z ustawy budżetowej; kwotą 3 993,2 tys. zł w wyniku decyzji dysponenta części 41; kwotą 1 364,4 tys. zł na podstawie decyzji Ministra Finansów zmniejszających plan wydatków części 41 w wyniku dokonania blokad wydatków przez Ministra Klimatu i Środowiska.

(akta kontroli str.2963, 3595-3597)

W 2021 r. limit wydatków dysponenta III stopnia w części 41 nie został zwiększony środkami z rezerwy ogólnej.

W części 41 plan finansowy dysponenta III stopnia został zwiększony o 1 560,4 tys. zł środkami z dwóch pozycji rezerw celowych, z której wykorzystano 1 278,9 tys. zł (82,0% kwoty zwiększającej limit wydatków), z tego:

- z poz. 56 rezerw celowych wykorzystano 97,8 tys. zł, tj. 92,0% kwoty zwiększającej limit wydatków (106,3 tys. zł);
- z poz. 59 rezerw celowych wykorzystano 1 181,1 tys. zł, tj. 81,2% kwoty zwiększającej limit wydatków (1 454,1 tys. zł).

Środki przeniesione z poz. 56 rezerw celowych jedną decyzją⁴³ Ministra Finansów zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, tj. na zwiększenie limitu wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla Ministerstwa Klimatu i Środowiska w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych⁴⁴.

⁴² Po uwzględnieniu nowelizacji.

⁴³ Nr MF/FG2.4143.3.22.2021.MF.477.

⁴⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 234, ze zm.

W ramach środków przeniesionych, 6 decyzjami⁴⁵ Ministra Finansów z rezerwy celowej poz. 59, zrealizowano zgodnie z przeznaczeniem następujące zadania:

- Wsparcie zadań Ministra Klimatu i Środowiska w obszarze działań edukacyjnych, informacyjnych i promocyjnych w zakresie zrównoważonego wykorzystania zasobów, poprawy stanu środowiska i zmian klimatu;
- Wsparcie procesu negocjacyjnego oraz realizacja zadań związanych z wypełnianiem obowiązków wynikających z porozumień międzynarodowych oraz współpracy międzynarodowej w obszarze kompetencji resortu klimatu, energii i środowiska;
- Aktualizacja i podsumowanie realizacji Krajowego programu zwiększania lesistości;
- Monitorowanie zmian w polskim sektorze leśno-drzewnym według standardów Komitetu Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego EKG ONZ w latach 2019-2021;
- Prowadzenie Krajowego Systemu Informacji o Pożarach Lasów w latach 2020-2022.

(akta kontroli str. 1718-1739)

W 2021 r. zrealizowane wydatki dysponenta III stopnia wyniosły 53 077,0 tys. zł (łącznie z wydatkami niewygasającymi w kwocie 2 996,8 tys. zł), tj. 93,3% planu po zmianach, w tym wydatki na finansowanie i współfinansowanie projektów z udziałem środków z budżetu UE – 138,8 tys. zł. W porównaniu do 2020 r. były one niższe o 19 527,3 tys. zł, tj. o 26,9 %.

Dyrektor Biura Finansowego wyjaśnił, że: *porównanie roku budżetowego 2020 do 2021 nie jest miarodajne z uwagi na wystąpienie w 2020 r. dwukrotnej reorganizacji Ministerstwa Klimatu i Środowiska oraz wystąpienie pandemii COVID-19. W związku z utworzeniem w 2020 r. nowego Ministerstwa Środowiska powstały większe wydatki związane z wyposażeniem nowego urzędu. Ponadto, wystąpienie pandemii COVID-19 spowodowało konieczność dokonywania nieplanowanych zakupów takich jak: rękawiczki winylowe, lateksowe i maseczki, ozonatory, dyspensery i dozowniki, środki higieniczne i dezynfekujące, kombinezony.*

W strukturze zrealizowanych wydatków wydatki bieżące jednostek budżetowych stanowiły 99,2% wydatków poniesionych przez dysponenta III stopnia, wydatki majątkowe – 0,7%, a świadczenia na rzecz osób fizycznych – 0,1%.

Na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków z budżetu UE przeznaczono w ramach trzech grup ekonomicznych 0,7% limitu wydatków (wg planu po zmianach) dysponenta III stopnia.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych zrealizowano w wysokości 52 685,6 tys. zł (z wydatkami niewygasającymi w wysokości 2 996,8 tys. zł), tj. 93,3% planu po zmianach, w tym na finansowanie i współfinansowanie projektów z udziałem środków z budżetu UE wydatkowano 138,8 tys. zł.

Pozostałe wydatki bieżące jednostek budżetowych zostały poniesione przez dysponenta III stopnia m.in.: na składki do organizacji międzynarodowych (1 973,4 tys. zł), zakup usług pozostałych (2 933,7 tys. zł) i składki na ubezpieczenie społeczne (5 585,8 tys. zł), w tym niewygasające wydatki w kwocie 292,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 1743-1749, 705-708, 4654-4664, 4672-4678)

⁴⁵ Nr MF/FG2.4143.3.9.2021.MF.299, MF/FG2.4143.3.60.2021.MF.1148, MF/FG2.4143.3.141.2021.MF.2229, MF/FG2.4143.3.180.2021.MF.2863, MF/FG2.4143.3.178.2021.MF.2861, MF/FG2.4143.3.234.2021.MF.4392.

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w MKiŚ (dysponent III stopnia) wyniosło w 2021 r. – w części 41 – 278 osób, co stanowiło 126,9% zatrudnienia w 2020 r. i było o 49 osób niższe niż przewidziane w planie po zmianach. W planie na 2021 r. przewidziano, w stosunku do 2020 r., zmniejszenie zatrudnienia o 23 osoby.

W planie po zmianach przewidziano środki na wynagrodzenia w kwocie 34 787,9 tys. zł, w tym 66,4 tys. zł ze środków budżetu UE.

Wykonanie wyniosło 34 634,0 tys. zł⁴⁶, (tj. 99,6% planu), w tym 49,5 tys. zł (74,5% planu) ze środków budżetu UE.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w MKiŚ (dysponent III stopnia) wyniosło 9,8 tys. zł.

(akta kontroli, str. 503-508)

Odnośnie do wzrostu zatrudnienia w części 41 u dysponenta III stopnia o 26,9% w 2021 r., w stosunku do 2020 r., Dyrektorka Generalna wyjaśniła, że: *W związku ze zmianami, które miały miejsce w 2020 r. w odniesieniu do działu środowisko i 41 części budżetowej oraz dużą fluktuacją kadr przeciętne zatrudnienie w tej części było bardzo niskie – na poz. 62,6% planu zatrudnienia. Wzrost przeciętnego zatrudnienia w 2021 r. wynika z zakończonych sukcesem naborów przyczyniających się do zatrudnienia pracowników w ramach posiadanych limitów i środków.*

(akta kontroli, str. 516-519)

Wydatki majątkowe

Nie zaplanowano pierwotnie wydatków majątkowych w Ministerstwie Klimatu i Środowiska, jako dysponenta III stopnia. Zgodnie z planem po zmianach wydatki zaplanowano w kwocie 358,4 tys. zł. Wykonanie wyniosło 357,6 tys. zł tj. 99,8% planu po zmianach. Analizą objęto wszystkie wydatki, tj. zakup praw autorskich, zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania, zakup sprzętu specjalistycznego, zakup infrastruktury sieciowej i serwerowej. Ponadto w 2021 r. wydatkowano kwotę 648,9 tys. zł ze środków, które nie wygasły w upływie 2020 r.

Największy wydatek, w kwocie 252,2 tys. zł poniesiono na zakup sprzętu komputerowego, oprogramowania, w ramach którego przedmiotem było dostarczenie bezterminowych licencji VMware vSphere 7.0.

Ponadto, ze środków niewygasających, ujętych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego zakupiono infrastrukturę sieciową i serwerową.

Analiza wydatków majątkowych w części 41 u dysponenta III stopnia nie wykazała nieprawidłowości.

(akta kontroli, str. 520-523, 531-539 575-580, 668-672)

W 2021 roku do planu wydatków majątkowych wprowadzono kwotę 40,0 tys. zł w ramach realizacji zadania finansowanego ze środków NFOŚiGW poprzez rezerwy celowe poz. 59 przez, na podstawie umowy nr 67/2021/Wn-50/EE-EE/D z 1 lutego 2021 r. na realizację zadań Ministra Klimatu i Środowiska w obszarze działań edukacyjnych, informacyjnych i promocyjnych w zakresie zrównoważonego wykorzystania zasobów, poprawy stanu środowiska i zmian klimatu. Minister

⁴⁶ W tym wydatki, które nie wygasły z upływem 2021 r. wyniosły 1 802,0 tys. zł.

Finansów⁴⁷, na wniosek Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 16 lutego 2021 r., dokonał zmian w budżecie państwa zwiększając wydatki o 40,0 tys. zł⁴⁸. Następnie Ministerstwo zrezygnowało z realizacji ww. zadań i Minister Finansów, na wniosek Ministra Klimatu i Środowiska z 12 lipca 2021 r. zmniejszył wydatki budżetu państwa o powyższą kwotę⁴⁹. Wydatki te planowane były na zakup praw autorskich.

(akta kontroli, str. 531-539, 581-633)

Zastępca Dyrektora Departamentu Edukacji i Komunikacji wyjaśniła, że: *Planowanie odbywa się na podstawie Planu działalności Departamentu oraz priorytetów wyznaczonych przez kierownictwo resortu. Na tej podstawie określany jest zakres niezbędnych wydatków i ich wysokość oraz postępowań, które będą przeprowadzane w oparciu o Prawo zamówień publicznych. (...) Kwota 40 000 zł obejmowała organizację i promocję konkursów Ministra Klimatu i Środowiska. Wykonawca miał przeprowadzić w części środowisko (41) dwa konkursy: Nagroda Geologia, Produkt w obiegu. Całe postępowanie obejmowało kwotę ok. 1,7 mln zł, zaś 40 000 zł miało być przeznaczone na (...) zakup praw autorskich do dzieł wytworzonych w ramach realizacji postępowania. Przetarg na ok. 1,7 mln. zł został ze względów formalnych unieważniony, stąd konieczne było dokonanie korekty zmniejszającej wydatki majątkowe. Unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nastąpiło 21 czerwca 2021 r. (podpisanie zawiadomienia).*

(akta kontroli, str. 678-680, 1655-1657)

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych wydatkowano 33,9 tys. zł, tj. 66,9% planu po zmianach i 37,8% wykonania w 2020 r. Niższe wykonanie w 2021 r. w stosunku do 2020 r. dyrektor Biura Finansowego wyjaśnił głównie wystąpieniem pandemii COVID-19. W związku z panującą pandemią badania okresowe, w tym badania wzroku ograniczone były do minimum, a ważność orzeczeń lekarskich, których termin upływał po dniu 7 marca 2020 r. została wydłużona do upływu 180 dni od dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii – wynika to z art. 31m ustawy o COVID-19, co miało wpływ na zmniejszenie liczby wniosków złożonych przez pracowników dotyczących zwrotu kosztów wykonania okularów do pracy przy komputerze, tym samym zmniejszenie wydatków związanych ze zwrotem kosztów wykonania tych okularów. Ponadto, z uwagi na panującą pandemię i związane z tym obostrzenia, niższe były wydatki na zwrot kosztów delegacji m.in. członków Rad powołanych przy Ministrze Klimatu i Środowiska.

Szczegółowym badaniem pod względem gospodarności, legalności, celowości i rzetelności objęto wydatki dysponenta III stopnia udokumentowane 73 dowodami księgowymi (73 zapisów księgowych) łącznie na 6 303,0 tys. zł, stanowiące 12,6% ogółu wydatków poniesionych przez dysponenta III stopnia. Doboru próby do badania dowodów/zapisów księgowych dokonano z zastosowaniem metody MUS – 42 dowodów (42 zapisów księgowych) łącznie na 4 061,6 tys. zł, a pozostałe 31 dowody (31 zapisów) wybrano w sposób celowy, wg osądu kontrolera, łącznie na 2 241,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 1743-1749, 4654-4664, 4672-4678)

⁴⁷ Ilekroć w wystąpieniu mowa o Ministrze Finansów, należy przez to rozumieć Ministra Finansów, albo Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej.

⁴⁸ Decyzja z 19 lutego 2021 r. znak MF/FG.4143.3.9.2021.MF.299.

⁴⁹ Decyzja z 16 lipca 2021 r. znak MF/FG.4143.3.9.2021.MF.299.K01.

Przy doborze próby do badania uwzględniono siedem, celowo dobranych, umów o dzieło (§ 4170 – wynagrodzenia bezosobowe) łącznie na 23,4 tys. zł.

W Ministerstwie Klimatu i Środowiska w 2021 r. realizowano w ramach rozdziału 71095 § 4170 – wynagrodzenia bezosobowe 180 umów o dzieło/zleceń, w tym Departament Geologii i Koncesji Geologicznych (DGK) zawarł 169 umów, tj. 93,9% wszystkich realizowanych przez Ministerstwo.

(akta kontroli str. 4776-4784)

Dyrektor DGK wyjaśniła m.in., że: *projekty robót geologicznych, dokumentacje geologiczne złóż kopalin (w tym dokumentacje geologiczno-inwestycyjne), dokumentacje hydrogeologiczne, dokumentacje geologiczno-inżynierskie oraz dodatki do tych opracowań, które wpływają do Ministra Klimatu i Środowiska celem zatwierdzenia a także inne opiniowane materiały, są skomplikowanymi opracowaniami, często o znaczeniu strategicznym dla kraju, a zatem ich ocena merytoryczna wymaga specjalistycznej wiedzy. Minister Klimatu i Środowiska przed wydaniem rozstrzygnięcia w sprawie zatwierdzenia projektu/dokumentacji geologicznej/dodatku do dokumentacji geologicznej zależnie od decyzji Dyrektora DGK bierze pod uwagę odpowiednio opinię Komisji Zasobów Kopalin, Komisji Dokumentacji Hydrogeologicznych oraz Komisji Dokumentacji Geologiczno-Inżynierskich które są organami pomocniczymi ministra właściwego do spraw środowiska, powołanymi na podstawie art. 7 ust. 4 pkt 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U z 2021 r. poz. 178 t.j.). Należy przy tym zaznaczyć, że w składzie każdej Komisji znajdują się przedstawiciele środowiska naukowego (zasłużeni profesorowie, pracownicy uczelni wyższych), a także praktycy posiadający wieloletnie doświadczenie i wysoce wyspecjalizowaną wiedzę w dziedzinie geologii, w tym z danej specjalności (geologia złóż, hydrogeologia, geotermia, geologia inżynierska).*

(akta kontroli str. 5077-5079)

W trakcie badania zestawienia umów zleceń i umów o dzieło opracowanego 10 marca 2022 r. przez Biuro Dyrektora Generalnego w oparciu o dane uzyskane z Biura Finansowego oraz z komórek merytorycznych, zweryfikowano, w wyborze celowym, dwóch wykonawców, z którymi były wielokrotnie zawierane umowy o dzieło na wykonanie opinii zwanych *Koreferatami* pt. *Wniosek o dofinansowanie przedsięwzięcia*. I tak Dyrektor DGK (na postawie pełnomocnictwa Dyrektora Generalnego MKiŚ) zawarła:

- z jednym z wykonawców 20 umów o dzieło w sumie na kwotę 29 160 zł, w tym 6 umów w dniu 15 marca 2021 r. i 2 umowy w dniu 18 marca 2021 r. wszystkie 8 na kwotę 23 760 zł z realizacją jednodniową lub czterodniową do 19 marca 2021 r. W ramach tych 8 umów przedmiotem zamówienia było 30 szt. opinii zwanych dalej *Koreferatem* pt. *Wniosek o dofinansowanie przedsięwzięcia*. Szczegółowym badaniem objęto 4 umowy na kwotę 13 500 zł⁵⁰;
- z drugim wykonawcą 10 umów o dzieło w sumie na kwotę 27 356 zł, w tym 8 umów na kwotę 25 200 zł w dniu 15 marca 2021 r. z terminem realizacji cztery dni, tj. do 19 marca 2021 r. W ramach tych 8 umów przedmiotem zamówienia było 28 szt. opinii zwanych dalej *Koreferatem* pt. *Wniosek o dofinansowanie przedsięwzięcia*. Z 10 zawartych umów o dzieło – 3 na kwotę 9 900 zł poddano szczegółowym badaniom⁵¹.

⁵⁰ Umowy nr: 9/kdH/p/2021, 12/kdH/p/2021, 13/kdH/p/2021, 14/kdH/p/2021.

⁵¹ Umowy nr: 15/kdH/p/2021, 18/kdH/p/2021, 19/kdH/p/2021.

(akta kontroli str. 4782-4783, 4785-4954, 4955-5066, 5071)

Dyrektor DGK wyjaśniła, że: w odniesieniu do wniosków o dofinansowanie przedsięwzięcia, o których mowa w pytaniu, opiniowanych przez MKiŚ, zgodnie z art. 411 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, zostały one skierowane do zaopiniowania przez ekspertów z KDH. Należy zauważyć, że szczegółowa i specjalistyczna analiza tych dokumentów jest szczególnie ważna, gdyż koszt wykonania tych przedsięwzięć jest znaczny a środki pochodzą z NFOŚiGW. Prawidłowe zaprojektowanie otworów geotermalnych oraz ich właściwe opróbowanie decyduje o powodzeniu tych przedsięwzięć w przyszłości. Stąd tak ważna jest ich ocena przez wysoko wykwalifikowany zespół ekspertów o odpowiedniej wiedzy i doświadczeniu zawodowym przed podjęciem decyzji o wydatkowaniu środków publicznych na ich realizację. Umowy na wykonanie koreferatów do wniosków geotermalnych zostały zawarte w krótkim czasie i dotyczyły wielu wniosków z uwagi na krótki okres w jakim MKiŚ miało dokonać analizy tych wniosków (120 dni od dnia wpływu ostatniego z nich, co wynikało z regulaminu konkursu o dofinansowanie przedsięwzięć w ramach programu Udostępnianie wód termalnych w Polsce, opracowanego przez NFOŚiGW). Dodatkowo, równoległe wykonane opinie dwóch ekspertów do wniosków geotermalnych umożliwiły przygotowanie listy rankingowej, gdzie każdy z 30 wniosków został ulokowany wg uzyskanej punktacji.

(akta kontroli str. 5078-5079)

Na temat możliwości wykonania w ciągu 4 dni 30 opinii przez jednego wykonawcę i 28 przez drugiego Dyrektor DGK w wyjaśnieniu m.in. podała: *po pierwsze to są bardzo wybitni specjaliści, z bardzo dużym doświadczeniem, którzy współpracują MKiŚ od wielu lat i opiniowali w latach ubiegłych poprzednie transze wniosków o dofinansowanie oraz inne dokumentacje i projekty hydrogeologiczne. Wnioski geotermalne opiniowane przez MKiŚ w 2021 r. zostały przekazane do KDH 19 lutego 2021 r. Część opiniowanych dokumentów była już opiniowana w ramach poprzednich naborów wniosków. Druga część są to wnioski, które zostały uaktualnione i dostosowane do opublikowanych rekomendacji, trzecia część to wnioski nowe. W koreferatach były wszystkie rodzaje wniosków. Pierwszą weryfikację wniosków i załączników przeprowadzają pracownicy wydziału. Po przekazaniu tych wniosków 19 lutego 2021 r. w ramach uzgodnień z KDH doprecyzowano sposób opiniowania przedłożonych wniosków geotermalnych. Było to niezbędne do ujednoczenia sposobu ich oceny przez ekspertów i pracowników wydziału DGK. Dodatkowo uzgodniono schemat opiniowania.*

(akta kontroli str. 5080-5081)

Wszystkie koreferaty będące dziełami opracowywanymi w ramach omawianych umów zostały wykonane.

W wyniku szczegółowych badań ww. umów o dzieło stwierdzono, że treść umów zawartych z dwoma wykonawcami nie odzwierciedlała faktycznego przebiegu opiniowania wniosków o dofinansowanie przedsięwzięcia (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

W zakresie pozostałych wydatków nie stwierdzono nieprawidłowości.

Zobowiązania

Na koniec 2021 r. zobowiązania dysponenta III stopnia w części 41 wyniosły 4 219,6 tys. zł. Główną pozycję zobowiązań stanowiło dodatkowe wynagrodzenie roczne (2 473,8 tys. zł) oraz składki do organizacji międzynarodowych, w tym te,

w których uczestnictwo związane jest z członkostwem w Unii Europejskiej (1 029,4 tys. zł). Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(akta kontroli str. 705-708, 1205-1237, 1356-1359)

Udzielanie zamówień publicznych

W 2021 r. w MKiŚ nie przeprowadzono, finansowanych z części 41 – Środowisko, antycovidowych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, tj. zamówień publicznych niezbędnych do przeciwdziałania COVID-19/udzielanych w związku z zapobieganiem lub zwalczaniem epidemii wywołanej zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, do udzielenia których, na mocy przepisów tzw. tarcz antykryzysowych lub ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi⁵² nie było obowiązku stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵³/ ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁵⁴ (dalej: *upzp/nupzp*).

(akta kontroli str. 3764-3783)

W MKiŚ terminowo wywiązano się z obowiązku publikacji i zapewnienia aktualności planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych w 2021 r. oraz przekazania Prezesowi UZP do 1 marca 2022 r. sprawozdania o udzielonych zamówieniach w 2021 r., w tym zamówieniach finansowanych z części 41 – Środowisko. Rejestr zamówień publicznych prowadzony był na bieżąco.

(akta kontroli str. 3784-3811, 3832-3839)

Szczegółowym badaniem objęto cztery postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, o łącznej wartości udzielonych zamówień w wysokości 623,6 tys. zł (netto), skutkujące wydatkami poniesionymi w 2021 r. w łącznej kwocie 597,7 tys. zł, w tym jedno zamówienie, do udzielenia którego zastosowano przepisy nupzp oraz trzy zamówienia, do udzielenia których nie zastosowano nupzp z uwagi na to, że wartość zamówienia nie przekraczała 130,0 tys. zł netto (30 tys. euro netto), tj.:

1. *Wynajem powierzchni, opracowanie projektów, wykonanie trzech murali, tematycznie związanych z historią i działalnością parków narodowych w Polsce oraz realizowaną przez nie misją ochrony przyrody oraz usługę nadzoru czystości i stanu technicznego Murali oraz utrzymanie Murali w czystości i dobrym stanie* – postępowanie w trybie podstawowym bez negocjacji, wartość udzielonego zamówienia – 284,6 tys. zł (netto), kwota wydatku w 2021 r. – 338,0 tys. zł brutto, w tym sfinansowana z budżetu środków europejskich – 233,6 tys. zł brutto;
2. *Prowadzenie sekretariatów konkursów organizowanych przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska* (realizacja zamówienia finansowana była również z części budżetowej 51- Klimat) – wartość udzielonego zamówienia 128,0 tys. zł (netto), z czego w 2021 r. wydatkowano 66,2 tys. zł brutto;
3. *Aktualizacja i podsumowanie realizacji „Krajowego programu zwiększania lesistości”* – wartość udzielonego zamówienia 127,3 tys. zł (netto), w 2021 r. wydatkowano całą kwotę, tj. 156,6 tys. zł brutto;
4. *Sporządzenie opinii z zakresu prawa ochrony środowiska przez biegłego – eksperta prawa krajowego w sprawie Prairie Mining – Postępowanie Arbitrażowe PDZ* – wartość udzielonego zamówienia 83,7 tys. zł (netto), z czego w 2021 r. wydatkowano 36,9 tys. zł brutto.

⁵² Dz. U. z 2021 r. poz. 2069, ze zm.

⁵³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

⁵⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.

(akta kontroli str. 3893-3937)

Stwierdzono nieprawidłowości w dwóch badanych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego dotyczące udzielenia zamówienia publicznego: bez uprzedniego przeprowadzenia czynności szacowania wartości zamówienia; udostępnienia na stronie internetowej prowadzonego postępowania informacji o kwocie przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia w terminie niezgodnym z prawem zamówień publicznych; braku w protokole z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego braku jednego z wymaganych podpisów (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji umów.

We wszystkich zbadanych zamówieniach prawidłowo stosowano zasadę konkurencyjności.

Realizacja zamówień (pod kątem przedmiotu zamówienia, terminu realizacji i wysokości wynagrodzenia wykonawcy) była zgodna z treścią zawartych umów, a poniesione z tytułu realizacji zamówień wydatki były celowe i gospodarne oraz służyły realizacji zadań jednostki.

Odnosząc się do zamówienia publicznego pn. *Sporządzenie opinii z zakresu prawa ochrony środowiska przez biegłego...* Dyrektor Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych MKiŚ wyjaśniła: *Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: PGRP) prowadzi zastępstwo procesowe MKiŚ w postępowaniach przed Trybunałem Arbitrażowym, a więc także w przedmiotowym postępowaniu. (...) W związku z tym MKiŚ jest związane rekomendacjami PGRP, która wskazuje na konieczność powołania niezależnego eksperta. Ponieważ powód powołał eksperta niezależnego, Skarb Państwa również musi być reprezentowany przez ekspertów niezależnych. Prowadzone w MKiŚ postępowanie pozostawało poza reżimem ustawy Prawo zamówień publicznych. Rekomendowany i wskazany przez PG RP był jeden Wykonawca i z nim prowadzone były uzgodnienia, które służyły ustaleniu postanowień przyszłej umowy. Co do zasady oczekiwana była jedna oferta, zawierająca wymagane elementy. Wartość autorskich praw majątkowych określana jest przez Wykonawcę. Dyrektor Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych MKiŚ wyjaśniła również, że: PGRP (...) wskazała na konieczność podjęcia współpracy z ekspertem z zakresu ochrony środowiska. Przedstawiona została osoba Pana (...), który specjalizuje się w prawie ochrony środowiska, prawie planowania przestrzennego i regulacjach dotyczących procesu inwestycyjnego. Posiada bogatą praktykę orzeczniczą, legislacyjną i negocjacyjną (...). Wybór Pana (...) nastąpił na podstawie badania rynku ekspertów, posiadających zarówno wiedzę merytoryczną z zakresu ochrony środowiska, jak również wieloletnie doświadczenie praktyczne (...).*

(akta kontroli str. 3935-4106)

Odnosząc się do zamówienia publicznego pn. *Aktualizacja i podsumowanie realizacji „Krajowego programu zwiększania lesistości”* Zastępca Dyrektora Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa MKiŚ wyjaśnił m.in., że: *(...) Instytut Badawczy Leśnictwa jest jedynym podmiotem mogącym świadczyć ww. usługę z uwagi na to, że jest autorem pierwotnego tekstu Krajowego programu zwiększania lesistości (dalej: KPZL) oraz wszystkich jego aktualizacji i jako jedyna instytucja dysponuje szczegółowymi materiałami źródłowymi, tj. bazą danych z przeprowadzonych w ramach wcześniejszych aktualizacji prac ankietowych i analiz, w tym przestrzennych, które są niezbędne do wykonania analizy wynikającej z porównania danych aktualnych z wcześniejszymi danymi. W związku z powyższym, postępowanie prowadzono zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 nupzp, w oparciu o*

stosowany art. 214 ust. 1 pkt 1 nupzp – czyli usługi, które mogą być świadczone tylko przez jednego wykonawcę z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze. Zapytanie ofertowe zostało skierowane drogą elektroniczną (mailową) wyłącznie do jednego podmiotu tj. Instytutu Badawczego Leśnictwa. Ponadto, Zastępca Dyrektora Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa MKiŚ wyjaśnił m.in., że: (...) Na potrzeby postępowania zostało przeprowadzone szacowanie wartości zamówienia. Z przyczyn technicznych o charakterze obiektywnym prosba o oszacowanie wartości zamówienia została skierowana w dniu 9 sierpnia 2021 r. do jednego podmiotu. W dniu 11 sierpnia 2021 r. zostało skierowane zapytanie ofertowe do tego samego podmiotu. Szacowania zamówienia dokonano w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące od momentu wszczęcia postępowania. Zarówno w przypadku szacowania wartości zamówienia, jak i skierowanego zapytania ofertowego, wartość zamówienia opiewała na kwotę poniżej 130 000 zł.

(akta kontroli. 1451-1475)

Wydatki, które w roku 2020 nie wygasły z upływem roku budżetowego

Według rocznego sprawozdania Rb-28 NW z wykonania planu wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego 2020, środki na ten rodzaj wydatków zostały wykorzystane w kwocie 6 147,3 tys. zł, tj. 64,4% kwoty ujętej w planie rzeczowo-finansowym środków niewygasających (9 548,9 tys. zł). Główną przyczyną niewykorzystania środków głównie na koszty prowadzonych rozpraw arbitrażowych, było niewyznaczenie przez Trybunał Arbitrażowy kolejnej rozprawy, brak wezwania przez Trybunał Arbitrażowy do uiszczenia kolejnej zaliczki ws. arbitrażu, a także przesunięcie terminu rozprawy z powodu śmierci arbitra przewodniczącego.

Niewykorzystane środki zgłoszone zostały dysponentowi części 41 – Środowisko w terminie wyznaczonym przez Ministra Klimatu i Środowiska.

(akta kontroli str. 709)

W 2021 r. Minister wykonywał obowiązek nadzoru i kontroli wynikający z art. 175 ust. 1 i 2 ufp.

Nadzór Ministra polegał m.in. na dokonywaniu analiz podsumowujących wykonanie budżetu resortu. Analizy w Departamencie Budżetu przeprowadzono na bieżąco, w oparciu o comiesięczną sprawozdawczość budżetową oraz informacje rozliczeniowe składane przez dysponentów podległych (np. z wykorzystania środków uruchomionych z rezerw celowych, z realizacji wydatków majątkowych).

(akta kontroli str. 795-920)

Przyznawanie dotacji każdorazowo poprzedzane było szczegółową analizą w zakresie merytorycznym i finansowym, w tym m.in. w ramach dostępności środków, oceną zobowiązań ustawowych nałożonych na Ministra (np. art. 54 ustawy o lasach, czy art. 8h ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody) oraz dokonywano oceny potrzeb zgłaszanych przez jednostki realizacyjne.

W Departamencie Budżetu weryfikowano sprawozdania budżetowe w ramach części 41 – Środowisko pod względem formalno-rachunkowym oraz pod względem merytorycznym na bieżąco, niezwłocznie po przekazaniu ich przez jednostki. W przypadku powstania wątpliwości, czy potrzeby uzyskania dodatkowych informacji (istotnych dla właściwej weryfikacji sprawozdań), proszono jednostki o dodatkowe wyjaśnienia.

(akta kontroli str. 4684-4696; 4713-4769)

W 2021 r. Minister wykonywał również obowiązek nadzoru i kontroli wynikający z art. 175 ust. 2 ufp, m.in. poprzez przeprowadzanie kontroli planowych oraz doraźnych.

(akta kontroli str. 4742-4769)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Stwierdzone
nieprawidłowości

1. W zakresie umów o dzieło:

W wyniku badania siedmiu losowo wybranych umów o dzieło na kwotę wynagrodzenia ogółem 23,4 tys. zł stwierdzono, że dyrektor DGK działając na podstawie pełnomocnictwa Dyrektora Generalnego MKiŚ zawarła umowy o dzieło, których przedmiotem było zobowiązanie wykonawcy do wykonania opinii zwanych dalej *Koreferatem* dotyczących opracowań pt. *Wniosek o dofinansowanie przedsięwzięć*.

Wykonawcy badanych umów otrzymali odpowiednio wynagrodzenie wynikające z umów: osoba, która zrealizowała 4 umowy w kwocie 13 500 zł (brutto) i osoba która zrealizowała 3 umowy w kwocie 9 900 zł (brutto).

Ustalono, że treść badanych umów o dzieło zawartych z dwoma wykonawcami nie odzwierciedlała faktycznego przebiegu opiniowania wniosków o dofinansowanie przedsięwzięcia. I tak:

- Zgodnie z § 3 ust. 3 umowy o dzieło, w dniu zawarcia umowy zamawiający miał wydać wykonawcy Opracowanie, a jak wyjaśniła Dyrektor DGK: (...) *Wnioski geotermalne opiniowane przez MKiŚ w 2021 r. zostały przekazane do KDH⁵⁵ 19 lutego 2021 r. Część opiniowanych dokumentów była już opiniowana w ramach poprzednich naborów wniosków. Druga część są to wnioski, które zostały uaktualnione i dostosowane do opublikowanych rekomendacji, trzecia część to wnioski nowe. W koreferatach były wszystkie rodzaje wniosków. Pierwszą weryfikację wniosków i załączników przeprowadzają pracownicy wydziału. Po przekazaniu tych wniosków 19 lutego 2021 r. w ramach uzgodnień z KDH doprecyzowano sposób opiniowania przedłożonych wniosków geotermalnych. Było to niezbędne do ujednolicenia sposobu ich oceny przez ekspertów i pracowników wydziału DGK.*

Wnioski zostały przekazane do Przewodniczącej KDH przez Dyrektora Generalnego MKiŚ pismem z 19 lutego 2021 r. Umowy zostały zawarte z wykonawcami 15 marca 2021 r. i 18 marca 2021 r. W związku z tym zleceniobiorcy, pełniący jednocześnie funkcję Przewodniczącej KDH i Wiceprzewodniczącego (wg Decyzji nr 4 Ministra Środowiska z dnia 11 marca 2016 r. w sprawie ustalenia składu osobowego Komisji Dokumentacji Hydrogeologicznych⁵⁶) mieli dostęp do dokumentacji prawie miesiąc wcześniej przed podpisaniem umowy.

- Zgodnie z § 2 ust. 4 Regulaminu pracy Komisji Dokumentacji Hydrogeologicznych, stanowiącego załącznik do Zarządzenia Ministra Środowiska z dnia 17 lipca 2015 r. w sprawie powołania Komisji Dokumentacji Hydrogeologicznych⁵⁷ w skład zespołów (powoływanych przez przewodniczącego KDH) nie mogą wchodzić osoby, które sporządziły

⁵⁵ Komisja Dokumentacji Hydrogeologicznej – przyp. kontrolera.

⁵⁶ Dz. Urz. MŚ poz. 17.

⁵⁷ Dz. Urz. MŚ poz. 54.

opinię (koreferat) w rozpatrywanej sprawie. Wykonawca umów, jednocześnie Przewodnicząca Komisji zeznała⁵⁸, że: *Koreferaty w ramach prac Komisji Dokumentacji Hydrogeologicznych były wykonywane przez osoby wskazane i uzasadnione przeze mnie. I zgodnie z regulaminem nie przewodniczę posiedzeniu, dla opracowania którego wykonałam koreferat. Koreferenci są wybierani spośród członków KDH incydentalnie spoza ale wymaga to szczegółowego uzasadnienia. Tak samo z członkami posiedzenia. Opinie dotyczące wniosków geotermalnych wykonywane w ramach umów o dzieło przeze mnie nie były przedmiotem posiedzeń zespołów roboczych KDH.*

Nigdy nie wystąpiła sytuacja, w której opiniuję wniosek i przewodniczę zespołowi lub Komisji.

Opinie zespołów są podstawą do wydania przez Ministra decyzji zatwierdzającej dokumentację lub projekt, natomiast opinie, które wykonałam w ramach umów o dzieło (tych geotermalnych) były podstawą do rekomendacji Ministra w sprawie dofinansowania przedsięwzięć finansowanych ze środków NFOŚiGW w ramach programów priorytetowych.

(akta kontroli str. 5225-5226)

Wg wyjaśnień⁵⁹ Dyrektor DGK, koreferaty dotyczące opiniowania wniosków geotermalnych zostały ogłoszone, omówione na spotkaniach roboczych z udziałem pracowników DGK oraz drugiego koreferenta.

- Zgodnie z § 1 ust. 3 umowy wykonawca zobowiązuje się wygłosić koreferat (opinia) na posiedzeniu KDH, na którym rozpatrywane będzie opracowanie będące przedmiotem tego koreferatu, w ramach wynagrodzenia wskazanego w § 6 ust.1 umowy. NIK zwraca uwagę, że w kalkulacji kwoty wynagrodzenia jest ujęta odpłatność za wygłoszenie opinii na Komisji. Zleceniobiorcy otrzymali to wynagrodzenie.

Dyrektor DGK w sprawie zapisu w umowie dotyczącego wygłoszenia opinii na posiedzeniu KDH za co zleceniobiorca otrzyma wynagrodzenie skalkulowane w ramach tej umowy o dzieło podała m.in., że: *Umowa, którą podpisali wykonawcy jest umową standardową którą posługujemy się w ramach prac KDH. Każda modyfikacja zapisów umowy wymagałaby przejścia procedury obowiązującej w MKiŚ, w tym uzgodnień z Departamentem Prawnym MKiŚ. Przyjęto że wygłoszenie koreferatu w ramach spotkania roboczego jest wypełnieniem czynności objętej umową zwłaszcza, że wygłoszenie odbyło się w składzie i trybie zbliżonym do stosowanych przy posiedzeniach Komisji. Ze względu na priorytetowy charakter przedsięwzięcia i ograniczenia czasowe i Covidowe termin spotkania uzgodniono telefonicznie a samo spotkanie odbyło się w formie zdalnej.*

(akta kontroli str. 5241-5243)

Zdaniem NIK sposób opracowywania opinii (koreferatów) w sprawie wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć geotermalnych nie był transparentny co do treści zawieranych umów o dzieło, a także wskazuje na niezgodność z regulaminem KDH.

⁵⁸ Protokół przesłuchania świadka nr KSI.410.001.01.2022/HB-22 z dnia 29 marca 2022 r.

⁵⁹ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień nr KSI.410.001.01.2022/HB-23 z dnia 30 marca 2022 r.

W związku z wyjaśnieniami Dyrektor DGK, że: *W odniesieniu do wniosków geotermalnych składanych przez NFOŚiGW do ministra właściwego do spraw środowiska celem zaopiniowania, podjęto prace nad powierzeniem państwowej służbie geologicznej pełnionej przez Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy przygotowywania opinii merytorycznych do tych wniosków. Rozmowy w tej sprawie trwają pomiędzy MKiŚ a PIG-PIB. Taki sposób opiniowania ma zastąpić dotychczasową formułę współpracy z ekspertami z KDH od drugiego naboru wniosków w programie priorytetowym NFOŚiGW pn. Udostępnianie wód termalnych w Polsce (II nabór kończy się 30 czerwca 2022 r.)* NIK odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego.

(akta kontroli str. 5080)

2. Zamawiający nie udostępnił, najpóźniej przed otwarciem ofert, na stronie internetowej prowadzonego postępowania, informacji o kwocie, jaką zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia pn. *Wynajem powierzchni, opracowanie projektów, wykonanie trzech murali, tematycznie związanych z historią i działalnością parków narodowych w Polsce oraz realizowaną przez nie misją ochrony przyrody oraz usługę nadzoru czystości i stanu technicznego Murali oraz utrzymanie Murali w czystości i dobrym stanie.* Ustalonym, po zmianie SWZ, terminem składania ofert był 27 sierpnia 2021 r., godz. 12.00. Ustalonym, po zmianie SWZ, terminem otwarcia ofert był 27 sierpnia 2021 r., godz. 12.15, podczas gdy zamawiający udostępnił na stronie internetowej prowadzonego postępowania informację o kwocie, jaką zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia dopiero 31 sierpnia 2021 r., tj. 4 dnia po ustawowym terminie.

(akta kontroli str. 4232, 4338-4346)

Naczelnik w Wydziale Zamówień Publicznych wyjaśniła m.in., że: *Plik pn. „kwota na sfinansowanie zamówienia” został przeze mnie zamieszczony na platformie zamówieniowej niezwłocznie po upływie terminu na składanie ofert, tj. 27.08.2021 r. o godz. 12:01 (...). Plik został zamieszczony w strefie publicznej, jednak nie zapisała się w nim kwota wynikająca z wniosku o udzielenie zamówienia tj. 450 000 zł. Powyższy błąd został przeze mnie stwierdzony dopiero przy dokonywaniu czynności zamieszczania na platformie informacji z otwarcia ofert tj. 31.08.2021 r. Dlatego też korekta informacji zawartych w pliku „kwota na sfinansowanie zamówienia” została dokonana 31.08.2021 r.*

(akta kontroli str. 4227-4232)

W ocenie NIK powyższe działanie było nielegalne i nierzetelne. NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 222 ust. 4 nupzp, zamawiający, najpóźniej przed otwarciem ofert, udostępnia na stronie internetowej prowadzonego postępowania informację o kwocie, jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia.

3. Dyrektor Departamentu Ochrony Przyrody MKiŚ zatwierdził w dniu 27 października 2021 r. protokół dot. postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. *Wynajem powierzchni, opracowanie projektów, wykonanie trzech murali, tematycznie związanych z historią i działalnością parków narodowych w Polsce oraz realizowaną przez nie misją ochrony przyrody oraz usługę nadzoru czystości i stanu technicznego Murali oraz utrzymanie Murali w czystości i dobrym stanie*, w którym brakowało podpisu jednej osoby wykonującej czynności związane z przeprowadzeniem postępowania, stwierdzającego zakończenia prac związanych z przeprowadzeniem ww. postępowania.

(akta kontroli str. 4206-4226, 4230-4232)

Dyrektor Departamentu Ochrony Przyrody, odnosząc się do zatwierdzenia przez siebie ww. protokołu, w którym brakowało podpisu jednej osoby wykonującej czynności związane z przeprowadzeniem postępowania wyjaśnił, że: *Podpis pod protokołem z postępowania został złożony przeze mnie przez niedopatrzenie. Podpisy złożone w protokole przez pozostałe osoby tak się rozłożyły, że brak podpisu osoby wykonującej czynności związane z przeprowadzeniem postępowania wskazanej pod nr 3 w rubryce nr 24 ww. protokołu (...) został przeoczony.*"

(akta kontroli str. 4233-4235, 4291-4292)

W ocenie NIK powyższe działanie było nierzetelne.

4. Ówczesna Dyrektor Departamentu Edukacji i Komunikacji, niezgodnie z przepisami obowiązujących w tym czasie *Procedur udzielania zamówień publicznych w Ministerstwie Klimatu i Środowiska*, udzieliła zamówienia publicznego pn. *Prowadzenie sekretariatów konkursów organizowanych przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska*, bez uprzedniego przeprowadzenia czynności szacowania wartości zamówienia.

Ówczesna Dyrektor Departamentu Edukacji i Komunikacji zaakceptowała dokument – *Notatka w sprawie udzielenia zamówienia publicznego pn. Prowadzenie sekretariatów konkursów organizowanych przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska*. W dokumencie tym w pozycji nr 1.2 *Wartość szacunkowa zamówienia* została uzupełniona na podstawie cen ofert wykonawców przekazanych w odpowiedzi na zapytanie ofertowe przesłane do wybranych potencjalnych wykonawców, po wszczęciu postępowania o udzielenie ww. zamówienia publicznego.

(akta kontroli str. 3589-3595, 3607-3639, 3674-3684)

Zgodnie z wyjaśnieniami Naczelnika Wydziału Zamówień Publicznych: *momentem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie wyłączenia z art. 2 ust. 1 pkt 1 oraz art. 11 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych jest moment rozesłania zapytania ofertowego do co najmniej trzech wykonawców lub opublikowanie ogłoszenia na stronie BIP Ministerstwa Klimatu i Środowiska lub porównanie cenników ofert, co wymaga udokumentowania.*

(akta kontroli str. 3859-3865)

Ówczesna Dyrektor Departamentu Edukacji i Komunikacji MKiŚ, odnosząc się do oszacowania wartości zamówienia publicznego pn. *Prowadzenie sekretariatów konkursów organizowanych przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska*, wyjaśniła że: *Podstawową kwestią jest, że zamówienie zostało zlecone w trybie poza ustawą – Prawo zamówień publicznych. Zapytanie nie stanowi oferty, co również wskazaliśmy w formularzu dla tego zapytania. Dochowaliśmy również należytej staranności. Nie zdyskryminowaliśmy żadnego z wykonawców. Zamówienie było przygotowywane zgodnie z zasadą konkurencyjności i równego traktowania. Z tego pamiętam, zgodnie z procedurami udzielania zamówień publicznych obowiązujących w MKiŚ zapytanie zostało przesłane do trzech potencjalnych Wykonawców. W mojej opinii omawiane postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego było przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi w MKiŚ procedurami. Posiadaliśmy środki na realizację tego zamówienia. Nie mieliśmy zasobów technicznych, organizacyjnych i kadrowych do realizacji tego zamówienia, aby zapewnić profesjonalną obsługę konkursów Ministra Klimatu i*

Środowiska. Prawidłowość przeprowadzonego postępowania została potwierdzona przez Wydział Zamówień Publicznych w MKiŚ w ich opinii. Podczas szacowania wartości zamówienia dla zadań o wartości nieprzekraczającej progów ustawowych szacowanie wartości zamówienia jest realizowane przed zleceniem zamówienia i przed zawarciem umowy. W wyniku oszacowania wartości zamówienia przed ogłoszeniem właściwego zapytania ofertowego kwoty, jakie otrzymujemy od Wykonawców biorących udział w szacowaniu wartości zamówienia często nie odzwierciedlają kwot, jakie wykonawcy proponują we właściwym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Z tego powodu szacowanie wartości zamówienia na podstawie kwot otrzymanych ofert jest bardziej miarodajne i pozwala odpowiednio zaplanować pracę Departamentu Edukacji i Komunikacji.

(akta kontroli str. 3685-3714)

W ocenie NIK powyższe działanie było nielegalne. Postępowanie o udzielenie zamówienia było prowadzone na podstawie wyłączenia stosowania przepisów ustawowych, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 nupzp. Uznawanym w MKiŚ momentem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonego z wyłączeniem przepisów nupzp jest m.in. moment wysłania zapytania ofertowego do co najmniej trzech wykonawców. NIK zwraca uwagę, że zgodnie z § 5 ust. 3 pkt 1 Procedur udzielania zamówień publicznych w Ministerstwie Klimatu i Środowiska, zamówienie może zostać udzielone przez komórkę organizacyjną właściwą dla danego zamówienia po przeprowadzeniu oszacowania wartości zamówienia, z odpowiednim uwzględnieniem, w zależności od rodzaju zamówienia, art. 28-36 nupzp. Zgodnie z art. 36 ww. ustawy ustalenia wartości zamówienia dokonuje się nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi.

Fakt otrzymania od wykonawców biorących udział w szacowaniu wartości zamówienia cen ofert nieodzwierciedlających kwot, jakie wykonawcy proponują we właściwym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, nie może być uznawany za powód realizacji obowiązków dyrektorów komórek organizacyjnych MKiŚ niezgodnie z wewnętrznymi przepisami w zakresie udzielenia zamówień publicznych.

(akta kontroli str.3692-3714, 3766-3776, 3859-3868)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

2.2.1. Wydatki budżetu środków europejskich – dysponent części budżetowej

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej wydatki budżetu środków europejskich w części 41 – Środowisko zostały ustalone w wysokości 23 563,0 tys. zł z przeznaczeniem na realizację 11 programów operacyjnych, w tym 18 817,0 tys. zł na PO liŚ 2014-2020.

W trakcie roku limit wydatków budżetu środków europejskich został zwiększony na podstawie decyzji Ministra Finansów⁶⁰ per saldo o 65 051,0 tys. zł, tj. o 276,1% w odniesieniu do kwoty planowanej w ustawie budżetowej, do wysokości 88 614,0 tys. zł. Wzrost ten był wynikiem:

- zwiększenia limitu per saldo o 63 407,1 tys. zł ze środków rezerw celowych budżetu środków europejskich (część 83 pozycja 98 *Finansowanie programów z budżetu środków europejskich*),

⁶⁰ Do 26 października 2021 r. Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej.

- przeniesienia wydatków na kwotę 1 657,6 tys. zł do części 41 – Środowisko z części budżetowej 51 – Klimat,
- zmniejszenia wydatków na kwotę 13,7 tys. zł w wyniku ich przeniesienia (z części 41 – Środowisko) do części 47 – Energia.

Środki pochodzące z rezerw celowych zostały pierwotnie przyznane w wysokości 65 185,9 tys. zł⁶¹, w trakcie roku dokonano korekt per saldo o (-)1 778,8 tys. zł. Po korektach środki z rezerwy celowej wyniosły 63 407,1 tys. zł i zostały wykorzystane w wysokości 63 342,5 tys. zł, tj. 99,9%. Nie wykorzystano 64,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 777, 3198-3246, 3274, 3281-3297, 3303-3329)

Środki były przeznaczone na realizację projektów, w tym. m.in.:

- Remediacja terenów zanieczyszczonych w rejonie dawnych Zakładów Chemicznych ZACHEM w Bydgoszczy w celu likwidacji zagrożeń zdrowotnych i środowiskowych, w tym dla obszaru Natura 2000 Dolina Dolnej Wisły oraz Morza Bałtyckiego w ramach PO liŚ 2014-2020 w wysokości 41 060,2 tys. zł, które zostały wykorzystane w 100,0%, tj. 41 058,3 tys. zł;
- Opracowanie zasad kontroli i zwalczania inwazyjnych gatunków obcych wraz z przeprowadzeniem pilotażowych działań i edukacją społeczną w ramach PO liŚ 2014-2020 dla GDOŚ w wysokości 8 185,0 tys. zł, które zostały wykorzystane w 100,0%, tj. 8 185,0 tys. zł;
- Inwentaryzacja cennych siedlisk przyrodniczych kraju, gatunków występujących w ich obrębie oraz stworzenie Banku Danych o Zasobach Przyrodniczych w ramach PO liŚ 2014-2020 w wysokości 4 010,1 tys. zł, które zostały wykorzystane w 100,0%, tj. 4 009,8 tys. zł;
- *Ochrona siedlisk i gatunków terenów nieleśnych zależnych od wód* w ramach PO liŚ 2014-2020 w wysokości 3 419,9 tys. zł, które zostały wykorzystane w 99,9%, tj. 3 416,7 tys. zł;
- *Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000* w ramach PO liŚ 2014-2020 w wysokości 2 100,3 tys. zł, które zostały wykorzystane w 99,4%, tj. 2 088,4 tys. zł;
- *Ochrona zagrożonych gatunków i siedlisk chronionych w ramach sieci Natura 2000 w Małopolsce* w ramach PO liŚ 2014-2020 dla RDOŚ w Krakowie w wysokości 1 475,8 tys. zł, które zostały wykorzystane w 100,0%, tj. 1 475,8 tys. zł.

Szczegółowym badaniem objęto 3 decyzje Ministra Finansów, wydane na wniosek Ministra Klimatu i Środowiska na łączną kwotę 727,5 tys. zł, z tego:

- z 23 listopada 2021 r.⁶² na kwotę 76,3 tys. zł dla RDOŚ w Krakowie na realizację projektu pn. Inwentaryzacja cennych siedlisk przyrodniczych kraju, gatunków występujących w ich obrębie oraz stworzenie Banku Danych o Zasobach Przyrodniczych, w ramach PO liŚ 2014-2020;
- z 24 listopada 2021 r.⁶³ na kwotę 545,7 tys. zł dla RDOŚ we Wrocławiu i Gdańsku na realizację projektu pn. *Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000*, w ramach PO liŚ 2014-2020,

⁶¹ W ramach następujących programów: POliŚ 2014-2020, RPO Województwa Opolskiego na lata 2014-2020, RPO Województwa Podkarpackiego na lata 2014-2020, RPO Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020, RPO Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020.

⁶² Decyzja Ministra Finansów nr IP6.972.273.2021.AYM.

⁶³ Decyzja Ministra Finansów nr IP6.972.277.2021.AYM.

korektą decyzji z 31 grudnia 2021 r. zmniejszono kwotę rezerwy o 231,3 tys. zł – do wysokości 314,4 tys. zł;

- z 26 listopada 2021 r.⁶⁴ na kwotę 105,5 tys. zł dla RDOŚ w Lublinie na realizację projektu pn. *Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000*, w ramach PO liŚ 2014-2020.

W wyniku badania stwierdzono, że środki zostały wykorzystane w całości i zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli str. 777, 1718-1739, 2566, 2637-2640, 3198-3246, 3260-3269, 3330-3421)

Minister Klimatu i Środowiska – na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 2 w związku z art. 177 ust. 1 pkt 3 ufp podjął 2 decyzje o blokowaniu planowanych wydatków w budżecie środków europejskich łącznie na kwotę 331,6 tys. zł, z tego:

- nr 35/2021/BE z 3 grudnia 2021 r. na kwotę 22,5 tys. zł;
- nr 43/2021/BE z 15 grudnia 2021 r. na kwotę 309,1 tys. zł.

Decyzja nr 35/2021/BE o blokowaniu planowanych wydatków dotyczyła środków ujętych w planie finansowym Ministerstwa (dysponenta III stopnia – urzędu obsługującego Ministra) na realizację projektu „Promocja Parków Narodowych jako marki” w ramach PO liŚ 2014-2020 i wynikała z niższego niż zakładano wydatkowania środków w 2021 r., m.in. zrezygnowano z zatrudnienia koordynatora projektu. Ze względu na trwające prace nad wprowadzeniem do realizacji projektu podmiotu upoważnionego, którym będzie Tatrzański Park Narodowy, zmianie uległ Harmonogram Realizacji Projektu oraz wydłużono termin realizacji projektu do 31 października 2022 r.

Blokada wydatków decyzją nr 43/2021/BE dotyczyła środków na realizację 6 projektów realizowanych w ramach PO liŚ 2014-2020 przez RDOŚ w Białymstoku, Gorzowie Wielkopolskim, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Rzeszowie i Warszawie na kwotę 245,5 tys. zł oraz 2 projektów realizowanych przez RDOŚ w Opolu w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2014-2020 na kwotę 63,6 tys. zł. Wynikała m.in. z powodu rozliczenia mniejszej liczby godzin pracy pracowników zaangażowanych do realizacji projektów.

Decyzje zostały wydane na wniosek Dyrektora Generalnego Ministerstwa z 10 listopada 2021 r. i Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z 10 grudnia 2021 r., uzupełnionego mailem z 14 grudnia 2021 r. w ciągu odpowiednio 23 i 5 dni od daty wpływu wniosku do Ministerstwa. Zgodnie z art. 177 ust. 4 ufp o podjętych decyzjach Minister poinformował Ministra Finansów niezwłocznie, tj. 6 i 16 grudnia 2021 r. (następnego dnia roboczego po dniu wydania decyzji).

(akta kontroli str. 3119-3134, 3149-3154)

Wydatki budżetu środków europejskich w części 41 – Środowisko wyniosły 87 055,0 tys. zł, tj. 369,5% budżetu według ustawy budżetowej (23 563,0 tys. zł) i 98,2% budżetu po zmianach (88 614,0 tys. zł). Stanowiły 15,9% wydatków zrealizowanych w 2020 r. Niski wskaźnik realizacji budżetu środków europejskich w 2021 r. w stosunku do 2020 r. wynika ze zmian organizacyjnych przeprowadzonych na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu⁶⁵ i przeniesienia zadań do części 51 – Klimat, na realizację których w 2020 r. poniesiono wydatki w części

⁶⁴ Decyzja Ministra Finansów nr IP6.972.278.2021.AYM.

⁶⁵ Dz. U. poz. 495.

41 – Środowisko. Po uwzględnieniu blokady zrealizowane wydatki budżetu środków europejskich stanowiły 98,6% budżetu po zmianach.

Większość (80 808,4 tys. zł), tj. 92,8% ogółu wydatków, poniesiono na realizację projektów w ramach PO liŚ 2014-2020. Stanowiły 429,4% budżetu według ustawy budżetowej (18 817,0 tys. zł), 98,7% budżetu po zmianach (81 831,5 tys. zł) i 15,1% wydatków zrealizowanych w 2020 r. Pozostałe środki (6 246,6 tys. zł) zostały przeznaczone na realizację 10 programów operacyjnych.

(akta kontroli str. 33-34, 712-713; 777, 1832-1839, 2484-2492, 3161-3192)

2.2.2. Wydatki budżetu środków europejskich – dysponent III stopnia

Dla dysponenta III stopnia (urzędu obsługującego Ministra Klimatu i Środowiska) plan wydatków środków europejskich w części 41, określony ustawą budżetową⁶⁶, wyniósł 339,0 tys. zł. Plan ten w ciągu 2021 r. został zwiększony o 72,3 tys. zł, tj. o 21,3% do 411,3 tys. zł. Wykonanie wydatków w 2021 r. wyniosło 353,1 tys. zł, tj. 85,8% planu po zmianach oraz 202,6% wykonania roku 2020.

Realizacja wydatków w układzie poszczególnych programów kształtowała się następująco:

- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020.

Plan wydatków określony ustawą budżetową wynosił 339,0 tys. zł. Plan ten w 2021 r. został zwiększony o 13,1% zł, tj. do 390,2 tys. zł. Wykonanie wydatków w 2021 r. wyniosło 332,4 tys. zł, tj. 85,2% planu po zmianach oraz 190,7% wykonania roku 2020.

- Program Operacyjny Wiedza, Edukacja, Rozwój 2014-2020.

Wykonanie wydatków w 2021 r. wyniosło 20,7 tys. zł, tj. 97,9% planu po zmianach.

W sprawie przyczyn wystąpienia różnic pomiędzy wykonaniem w 2020 r., a wykonaniem wydatków na 31 grudnia 2021 r, Dyrektor Biura Finansowego wyjaśnił, że: na wystąpienie tych różnic miała wpływ trwająca od marca 2020 r. sytuacja związana z zagrożeniem SARS-CoV-2, która wymusiła modyfikację wcześniej zakładanych planów. Miało to wpływ przede wszystkim na realizację zadania nr 10 Promocja PPN na imprezach masowych. Z powodu zakazu zgromadzeń powyżej 50 osób, zalecanego pozostania w domu i maksymalnego ograniczenie kontaktu z innymi osobami, podjęto decyzję o unieważnieniu ogłoszonego w styczniu 2020 r. postępowania przetargowego na to zadanie. W związku z tym, że nie można było przewidzieć w jakim terminie wydarzenia te będą mogły odbyć się bez przeszkód, odstąpiono od realizacji imprez masowych na rzecz działań organizowanych w sieci internetowej (na co uzyskano zgodę IZ).

We wrześniu 2020 r. z powodu niewywiązania się wykonawcy zadania 1 Stworzenie i uruchomienie 23 stron internetowych parków narodowych oraz jednej strony głównej z postanowień umowy DOP/6/POIS/2019 zawartej w dniu 30 grudnia 2019 r., podjęto decyzję o odstąpieniu od umowy w całości.

Kolejną przyczyną, która miała znaczący wpływ na opóźnienia realizacji zadań projektowych, były trwające od listopada 2019 r. do października 2020 r. zmiany organizacyjne w Ministerstwie Środowiska. Kolejne zmiany generowały trudności formalno-prawne związane z koniecznością uzyskania odpowiednich upoważnień do podpisywania dokumentów. W związku ze zmianami organizacyjnymi konieczne

⁶⁶ Ustawą o zmianie ustawy budżetowej na 2021 r. nie wprowadzono zmian w budżecie środków europejskich.

było zawarcie Aneksu do umowy o dofinansowanie (UoD) projektu, który regulował kwestie formalno-prawne związane ze zmianą beneficjenta projektu. Przełożyło się to również na brak możliwości realizacji pozostałych zadań w projekcie. Nowe Ministerstwo Środowiska tworzyło zasoby kadrowe i sprzętowe zwłaszcza tzw. departamentów obsługowych, co przełożyło się na brak możliwości skutecznych uzgodnień dokumentacji niezbędnej do przeprowadzenia procedury wyboru Wykonawcy zadania 8 Współpraca z twórcami graffiti i murali.

Zadaniem, które pomimo powyższych trudności udało się w 2020 r. zrealizować było zadanie 4 Przygotowanie wersji cyfrowej serii 24 folderów o Polskich Parkach Narodowych, na realizację którego umowa została podpisana 30 grudnia 2019 r.

W roku 2021 r. w ramach zadania 10 Promocja PPN na imprezach masowych w związku z tym, że zgodnie z Zał. nr 4 do umowy o dofinansowanie Opis projektu, w ramach realizacji tego zadania przewidziana była również promocja projektu na imprezach masowych organizowanych przez inne podmioty w plenerze i biorąc pod uwagę zmniejszoną ilość zachorowań w miesiącach letnich, Zespół projektowy promował projekt na Podlaskim Pikniku PN w dniu 3 lipca 2021 r. oraz w dniach 28 i 29 sierpnia 2021 r. w ramach Biesiady Miodowej w Narwiańskim PN.

W 2021 r. zrealizowano zadanie 8 Współpraca z twórcami graffiti i murali.

(akta kontroli str. 348-354, 710-712, 1755-1756)

2.2.2.1. Analiza wybranych wydatków ze środków UE w zakresie programów realizowanych środków pochodzących z budżetu UE

W ramach budżetu środków europejskich szczegółowej kontroli poddano pięć wydatków, tj.:

- płatność dotyczącą refundacji kosztów organizacji i obsługi technicznej stanowiska promującego projekt POIŚ *Promocja Parków Narodowych jako marki* podczas Biesiady Miodowej w dn. 27-29.08.2021 r. w Kurowie – siedziba Narwiańskiego Parku Narodowego na kwotę 37 689,51 zł w rozdziale 75001 § 4307⁶⁷;
- płatność dotyczącą refundacji kosztów organizacji i obsługi technicznej stanowiska promującego projekt POIŚ *Promocja Parków Narodowych jako marki* podczas Podlaskiego Pikniku Parków Narodowych i Krajobrazowych odbywającego się w dniu 3.07.2021 r. w Podlaskim Muzeum Kultury Ludowej w Wasilkowie koło Białegostoku na kwotę 20 856,33 zł w rozdziale 75001 § 4307⁶⁸;
- płatność dotyczącą refundacji poniesionych wydatków na wykonanie projektów 3 murali⁶⁹ na kwotę 10 365,85 zł w rozdziale 75001 § 4307;
- płatność dotyczącą refundacji poniesionych wydatków na wykonanie 3 murali⁷⁰ na kwotę 223 211,38 zł w rozdziale 75001 § 4307;

⁶⁷ Zlecenie nr 22/2021 zgodnie z umową na świadczenie Usług związanych z organizacją Wydarzeń na rzecz MKiŚ z firmą [...]^{*)} nr BDG-wl/18/2021- kwota brutto 54 538,94 zł, klasyfikacja wydatku: 41.750.75001.4307.DOPr-37 689,51 zł (85%), 41.750.75001.4309.DOPr-6 651,09 zł (15%), 41.750.75001.4309.DOPr-10 198,34 zł – niekwalifikowane.

⁶⁸ W ramach umowy BDG-wl/18/2021 kwota brutto 30 180,35 zł, klasyfikacja budżetowa wydatku: 41.750.75001.4307.DOPr-20856,33 zł (85%), 41.750.75001.4309.DOPr-3680,54 zł (15%), 41.750.75001.4309.DOPr-5 643,48 zł – niekwalifikowane.

⁶⁹ Przedmiot umowy DOP/POIŚ/3/2021 z dnia 27.09.2021 r. na kwotę 15 000 zł, klasyfikacja budżetowa wydatku: 41.750.75001.4307.DOPr-10 365,85 zł (85%), 41.750.75001.4309.DOPr-1 829,27 zł (15%), 41.750.75001.4309.DOPr- 2 804,88 zł – niekwalifikowane.

⁷⁰ Przedmiot umowy DOP/POIŚ/3/2021 z dnia 27.09.2021 r. na kwotę 15 000 zł, klasyfikacja budżetowa wydatku: 41.750.75001.4307.DOPr-223 211,38 zł (85%), 41.750.75001.4309.DOPr-39 390,25 zł (15%), 41.750.75001.4309.DOPr- 60398,37 zł – niekwalifikowane

- płatność odprowadzonych składek do ZUS⁷¹ za październik 2021 r. w kwocie 854,84 zł (85%) w rozdziale 75001 § 4027, § 4117, § 4127 – PPN N5261647453/WB z dnia 27.10.2021 r.

(akta kontroli str. 393-500, 4424-4549)

W ww. badanych wydatkach w kwocie 255,3 tys. zł, tj. 72,3% wykonania ogółem budżetu środków europejskich u dysponenta III stopnia (urzędu obsługującego Ministra Klimatu i Środowiska) nie stwierdzono nieprawidłowości.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena
częstkowa

W zakresie wydatków z budżetu państwa nie stwierdzono wydatków niecelowych i niegospodarnych. Stwierdzono jednak zawarcie umów o dzieło na wykonanie opinii do wniosków geotermalnych, które w swojej treści nie odzwierciedlały faktycznego przebiegu realizacji umów o dzieło. Wystąpiły także nieprawidłowości w udzielaniu dwóch spośród czterech szczegółowo badanych zamówień publicznych. NIK pozytywnie ocenia wykonanie budżetu środków europejskich w części 41 – Środowisko. Zwraca jednak uwagę na bardzo duży udział (72,7%) rezerw celowych w wydatkach tego budżetu.

W ocenie NIK stwierdzone nieprawidłowości świadczą o nie w pełni skutecznym systemie kontroli zarządczej w obszarze zlecenia wykonania opinii do wniosków o dofinansowanie oraz w obszarze zamówień publicznych.

Obszar

3. Sprawozdawczość

3.1. Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych/łącznych sprawozdań za 2021 r. przez dysponenta części 41 – Środowisko i sprawozdań jednostkowych MKiŚ (dysponenta III stopnia) w ramach ww. części:

- 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, które nie wygasły z upływem roku budżetowego (Rb-28NW),
- 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).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2021 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

⁷¹ Odprowadzenie składek do ZUS za październik 2021 r. (POIŚ 2014-2020 PPN) w ogólnej kwocie 1005,71 zł. Klasyfikacja budżetowa rozdział 75001 §4027, §4117, §4127 –suma 854,84 zł (85%) oraz w rozdziale 75001 §4029, §4119, §4129- suma 150,87 zł (15%).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 41 – Środowisko na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, z wyjątkiem sprawozdania Rb-N za IV kwartał 2021 r. Stwierdzono bowiem różnice w zakresie kwot należności zaewidencjonowanych na koncie 221 i wykazanych w tym sprawozdaniu (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, z wyłączeniem sprawozdania Rb-N dysponenta III stopnia ze względu na stwierdzone nieprawidłowości. Dysponent III stopnia ręcznie sporządzał sprawozdania kwartalne Rb-N i Rb-Z.

(akta kontroli, str. 554-557, 634-639, 1036-1046, 1260-1261, 1275, 1147-1152, 1282-1285, 1538-1541, 1554-1555, 1558-1607, 1648, 1936)

Główny specjalista w Biurze Finansowym MKiŚ wyjaśniła m.in., że: *W momencie zamknięcia ksiąg, generuję zrzut danych do excela. Przenoszę dane z programu finansowo-księgowego do pliku excel i tam robię analizę. W excelu grupuję dane, sporządzam materiały pomocnicze. Grupuję foldery do analizy.*

(akta kontroli str. 1054-1062)

Naczelnik Wydziału Księgowości w Biurze Finansowym MKiŚ, w odniesieniu do prowadzonej przez nią weryfikacji poprawności danych w materiałach pomocniczych, które są podstawą przygotowania sprawozdań kwartalnych Rb-N i Rb-Z, wyjaśniła: *Sprawozdania dostaję w wersji papierowej. Podstawą są wydruki z systemu dla sprawozdania Rb-27. Dla Rb-N – na podstawie danych z konta 221 jest przeprowadzana analiza zapisów, ale też są sporządzane wydruki z kart kontowych. Rb-Z – do sprawozdania Rb-28 do kolumny zobowiązania wymagalne są zaciągane zapisy księgowe, dla których termin zapłaty już minął i na tej podstawie sprawozdanie Rb-Z jest sporządzane.*

(akta kontroli str. 1050-1053)

W ramach nadzoru w trakcie 2021 r. dysponent części 41 po kontroli merytorycznej zwrócił w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa TREZOR 19 sprawozdań jednostkowych, najpóźniej w terminie 13 dni od dnia przekazania przez jednostkę sprawozdającą się. Natomiast po kontroli formalno-rachunkowej dysponent części budżetowej 41 zwrócił w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa TREZOR 4 sprawozdania jednostkowe, najpóźniej w terminie 4 dni od dnia przekazania przez jednostkę sprawozdającą się. W 2021 r. dysponent części nie wykrył nieprawidłowości w trakcie weryfikacji jednostkowych sprawozdań Rb-N i Rb-Z w ramach części 41 – Środowisko.

(akta kontroli str. 1360-1371, 1394-1402, 1405-1412)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W sprawozdaniu Rb-N, dysponenta III stopnia, sporządzonym dla części 41, wg stanu na koniec IV kwartału 2021 r., w komórce N.4.2.13 – *należności wymagalne gospodarstwa domowe*, nie ujęto rozrachunków z jednym kontrahentem, będącym osobą fizyczną, w kwocie 161 777,72 zł, ujmując je w komórce N.4.2.12 – *należności wymagalne przedsiębiorstwa niefinansowe*.

Dyrektor Biura Finansowego wyjaśnił: *Ujęcie kontrahenta i jego należności w pozycji N.4.2.13 nastąpiło na skutek błędnego założenia, iż osoby te prowadziły działalność gospodarczą. Po analizie dokument źródłowego (umowy o korzystaniu z informacji geologicznej za wynagrodzeniem) stwierdzono niewłaściwe zakwalifikowanie ww. kontrahenta do przedsiębiorstwa niefinansowego zamiast osób fizycznych.*

W tym samym sprawozdaniu, w komórce N.4.2.12 – *należności wymagalne przedsiębiorstwa niefinansowe*, nie ujęto rozrachunków z jednym kontrahentem w kwocie 293,14 zł.

Dyrektor Biura Finansowego wyjaśnił m.in., że: *Należność kontrahenta [...] została ujawniona po dniu złożenia sprawozdania Rb-N. Ujawnienie nastąpiło na skutek weryfikacji konta pozabilansowego 902 (długoterminowe należności budżetowe z tytułu umów warunkowych) przez komórkę merytoryczną tj. Departament Geologii i Koncesji Geologicznych i dotyczy ona wynagrodzenia z tytułu umowy o korzystaniu z informacji geologicznej za wynagrodzeniem.* Dyrektor Biura Finansowego wyjaśnił, że sprawozdanie zostanie poprawione.

(akta kontroli str. 1045-1046, 1260-1261, 1275, 1147-1152)

W ocenie NIK powyższe działanie było nierzetelne. Zdaniem NIK przyjęty w MKiŚ – u dysponenta III stopnia ręczny system przygotowywania sprawozdań Rb-N i Rb-Z wymagał wzmocnienia nadzoru nad ich opracowaniem.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę w ramach części 41-Środowisko sprawozdania budżetowe i sprawozdanie Rb-Z w zakresie operacji finansowych. Sprawozdanie Rb-N dysponenta III stopnia (urząd obsługujący Ministra KiŚ) zostało sporządzone nieprawidłowo. W związku z tym, że sprawozdanie to zostało ujęte w łącznym sprawozdaniu dysponenta części 41, również to sprawozdanie zawierało błędne dane. Zdaniem NIK przyjęty w MKiŚ – u dysponenta III stopnia system sporządzania sprawozdań kwartalnych Rb-N i Rb-Z nie zapewniał rzetelnej realizacji obowiązków sprawozdawczych.

W ocenie NIK mechanizmy kontroli zarządczej w obszarze sprawozdawczości nie były w pełni skuteczne.

B. CZĘŚĆ BUDŻETOWA 51 – KLIMAT

Obszar

1. Dochody budżetowe

1.1. Dochody budżetowe – dysponent części budżetowej

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r., kontrola dochodów budżetowych w części 51 – Klimat została ograniczona do przeprowadzenia analizy danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

W części 51 – Klimat ustalona w ustawie budżetowej, do uzyskania w 2021 r. kwota dochodów wyniosła 24 335 861,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły łącznie 24 636 162,1 tys. zł i stanowiły 101,2% planu oraz 242,2% dochodów wykonanych w 2020 r. (10 162 612,2 tys. zł). Wzrost wykonania dochodów w 2021 r., w porównaniu do 2020 r., spowodowany był przede wszystkim przeniesieniem planowanych dochodów budżetowych z części 41 – Środowisko z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych do części 51 – Klimat, po jej utworzeniu, i realizację dochodów z tego tytułu w części 51 od 21 marca 2020 r.

(akta kontroli str. 715-716, 1163-1170, 1312, 1327-1342, 1843-1845)

Główne pozycje dochodów stanowiły wpływy z:

- handlu uprawnieniami do emisji – w 2021 r. w wysokości 24 287 233,5 tys. zł i były one wyższe od planowanych o 1,2% (23 999 870,0 tys. zł). Dochody z tego tytułu stanowiły 98,6% dochodów ogółem w części 51 – Klimat. Wpływy tego rodzaju dochodów uzależnione są od prognozy ceny uprawnień do emisji i ich wolumenu, a ponadplanowe wykonanie dochodów było spowodowane wzrostem cen sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych;
- opłaty recyklingowej, które wyniosły 172 507,6 tys. zł, tj. 128,8% planu (133 967,0 tys. zł) i stanowiły 0,7% wszystkich dochodów w tej części budżetowej. Wykonanie dochodów wynikało z uzyskania ponadplanowych wpływów z opłaty recyklingowej;
- różnych rozliczeń, które wyniosły 164 682,5 tys. zł, tj. 85,2% planu (193 368,0 tys. zł), co stanowiło 0,7% dochodów części 51 – Klimat. Niskie wykonanie dochodów z tytułu wpłat dokonywanych przez NFOŚiGW oraz wfośigw na dofinansowanie realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, spowodowane było podpisaniem z jednostkami mniejszej liczby umów, jak również niższymi kosztami realizacji tych zadań, co skutkowało koniecznością dokonywania zwrotów nadpłaconych na ten cel dochodów.

Wyższe wykonanie dochodów na poziomie 273,2% (76,5 tys. zł) planu (28,0 tys. zł) w rozdziale rozdział 75001 – Urzędy centralnych i naczelných organów administracji rządowej wynikało głównie z uzyskania wyższych, niż planowano, wpływów z tytułu rozliczeń i zwrotów z lat ubiegłych – dochody o charakterze incydentalnym.

Niższe, niż planowano, dochody na poziomie 25,5% (5,1 tys. zł) planu (20,0 tys. zł) zostały zrealizowane z tytułu zwrotu kosztów postępowania sądowego. Dochody te były realizowane przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (GIOŚ).

(akta kontroli str. 1330-1342, 1843-1845)

Należności

Na koniec 2021 r., w części 51 – Klimat, stan należności pozostałych do zapłaty wyniósł 1 498,6 tys. zł, w tym zaległości netto 1 444,5 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 2020 r. kwota należności pozostałych do zapłaty była wyższa o 84,3 tys. zł (tj. stanowiła 105,7% kwoty należności pozostałych do zapłaty wg stanu na koniec 2020 r.), a kwota zaległości netto – wyższa o 78,5 tys. zł (tj. stanowiła 106,0% kwoty zaległości netto wg stanu na koniec 2020 r.). Łączny wzrost należności spowodowany był przede wszystkim wzrostem należności z tytułu naliczenia kary umownej za niedotrzymanie warunków umowy oraz naliczonych odsetek.

(akta kontroli str. 1338-1339, 1348-1350, 1843-1845)

1.2. Dochody budżetowe – dysponent III stopnia

Plan dochodów dysponenta III stopnia (urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw klimatu) ustalono na 24 142 201,0 tys. zł. Zrealizowane dochody, odprowadzone na rachunek dochodów budżetu państwa, wyniosły 24 470 278,3 tys. zł, co stanowiło 101,4% planu. Uzyskane w 2021 r. dochody stanowiły 243,8% dochodów wykonanych w 2020 r. (10 036 646,0 tys. zł).

(akta kontroli str. 715-716, 1002-1007, 1018-1028, 1033-1035)

Główne pozycje dochodów stanowiły wpływy:

- ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (24 287 233,5 tys. zł) w wysokości 99,3% łącznej kwoty dochodów, odprowadzonych na rachunek budżetu państwa, pozyskanych przez dysponenta III stopnia;
- z opłaty recyklingowej (172 507,6 tys. zł) i stanowiły 0,1% całości uzyskanych dochodów.

(akta kontroli str. 715-716, 1018-1028, 1033-1035)

Przyczynami wyższej realizacji dochodów w stosunku do planu były m.in. wpływ z tytułu opłaty rejestrowej, które wykonano na poziomie 123,3% planu (9 892,5 tys. zł) oraz dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, tj. 403,7 tys. zł stanowiącej 129,0% planu.

(akta kontroli str. 1024-1026)

Należności

Według sprawozdania Rb-27 dysponenta III stopnia należności pozostałe do zapłaty według stanu na 31 grudnia 2021 r. wyniosły ogółem 148,0 tys. zł, w tym zaległości netto – 104,6 tys. zł. W porównaniu do 2020 r. należności pozostałe do zapłaty były niższe o 11,2 tys. zł (tj. stanowiły 93,0% ich wartości), a zaległości netto były niższe o 6,3 tys. zł (tj. stanowiły 94,4% ich wartości). Najwyższa należność pozostała do zapłaty stanowiąca zaległość netto (w wysokości 104,1 tys. zł) dotyczyła wpływów z handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Pozostaje ona na niezmienionym poziomie w porównaniu do 2020 r.

(akta kontroli str. 715-716, 1008-1014)

Obszar

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

2.1.1 Wydatki budżetu państwa – dysponent części budżetowej

Opis stanu faktycznego

Na podstawie art. 69 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 Prezes Rady Ministrów mógł wydać wiążące polecenie, m.in. dysponentowi części budżetu państwa, wpłaty środków na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19.

Dyrektor Generalny MKiŚ wyjaśniła, że Prezes Rady Ministrów nie wydał Ministrowi Klimatu i Środowiska wiążącego polecenia wpłaty środków na Fundusz Przeciwdziałania COVID na podstawie wyżej przywołanych przepisów.

(akta kontroli str. 729-730)

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego w 2021 r. nie zostały poniesione, przez MKiŚ, żadne wydatki na kampanię informacyjno-promocyjną *Polskiego Ładu*.

(akta kontroli str. 1665-1668)

W ustawie budżetowej na rok 2021 limit wydatków budżetu państwa w części 51 – Klimat ustalono w wysokości 307 146,0 tys. zł. W trakcie roku limit wydatków w części 51 został zwiększony per saldo o 126 238,2 tys. zł (tj. o 41,1%) do 433 384,2 tys. zł, z tego zwiększony o kwotę 125 020,8 tys. zł z tytułu przeniesienia środków z rezerw celowych i o kwotę 5 313,6 tys. zł w wyniku decyzji dysponenta części 51 przenoszących środki pomiędzy częściami budżetowymi oraz zmniejszony o kwotę 1 392,5 tys. zł na podstawie decyzji Ministra Finansów korygujących plan wydatków wynikający z ustawy budżetowej, a także o kwotę 2 703,7 tys. zł na podstawie decyzji Ministra Finansów zmniejszających plan wydatków części 51 w wyniku dokonania blokad wydatków przez Ministra Klimatu i Środowiska.

(akta kontroli str. 3247-3259)

W części 51 nie dokonano zwiększenia limitu wydatków dysponenta części

z rezerwy ogólnej.

Zwiększenia limitu wydatków w części 51 o 125 020,8 tys. zł dokonano z 6 pozycji rezerw celowych:

- poz. 8 *Rezerwa na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenia programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej* – o 204,7 tys. zł;
- poz. 16 *Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa* – o 5,0 tys. zł;
- poz. 20 *Środki na szkolenia i wynagrodzenia na nowe mianowania urzędników służby cywilnej oraz skutki przechodzące z roku 2020* – o 2,3 tys. zł;
- poz. 44 *Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, w tym środki na odbudowę dochodów budżetu państwa i zadania związane z poprawą finansów publicznych* – o 5 711,0 tys. zł;
- poz. 56 *Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania* – o 168,5 tys. zł;
- poz. 59 *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* – o 118 929,3 tys. zł.

W 2021 r. zrealizowane wydatki w części 51 – Klimat wyniosły 419 230,4 tys. zł⁷², tj. 96,7% planu po zmianach.

W strukturze zrealizowanych wydatków największy udział miały wydatki bieżące jednostek budżetowych, które stanowiły 83,9% wydatków w części, a następnie: wydatki majątkowe – 8,1%, dotacje (celowe) – 8,0% i świadczenia na rzecz osób fizycznych – 0,1%.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych zrealizowano w wysokości 351 652,5 tys. zł, tj. 97,2% planu po zmianach, w tym na finansowanie i współfinansowanie projektów z udziałem środków z budżetu UE⁷³ – 9 940,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 1658-1664)

Środki z rezerw celowych w części 51 – Klimat zostały wykorzystane w wysokości 117 646,0 tys. zł, tj. 94,1%.

(akta kontroli str. 1696-1739)

Szczegółowym badaniem objęto 9⁷⁴ decyzji Ministra Finansów, wydanych na wniosek Ministra Klimatu i Środowiska na łączną kwotę 19 773,0 tys. zł, co stanowiło 15,8% kwoty przeniesionej do części 51 – Klimat z rezerw celowych według stanu na 31 grudnia 2021 r.

W wyniku badania stwierdzono, że środki zostały wykorzystane w kwocie 18 973,8 tys. zł, tj. 96,0% planu po zmianach, zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli str. 1696-1739)

⁷² Z wydatkami niewygasającymi, które wyniosły 38 893,4 tys. zł.

⁷³ Paragrafy z czwartą cyfrą „5”, „6”, „8” i „9”.

⁷⁴ Nr MF/FG.4143.3.68.2021.MF.1343 na kwotę 375,0 tys. zł, nr MF/FG2.4143.3.217.2021.MF.3875 na kwotę 5,0 tys. zł, nr MF/FG2.4143.3.58.2021.MF.1143 na kwotę 2 916,5 tys. zł, nr MF/FG2.4143.3.58.2021.MF.1143 na kwotę 2 916,5 tys. zł, nr MF/FG2.4143.3.85.2021.MF.1512 na kwotę 20,0 tys. zł, nr MF/FG2.4143.3.96.2021.MF.1689 na kwotę 117,0 tys. zł, nr MF/FG2.4143.3.188.2021.MF.3073 na kwotę 0,00 zł (środki pierwotnie przeniesione z rezerwy celowej poz. 59 wynosiły 190,0 tys. zł), nr MF/FG2.4143.3.233.2021.MF.4391 na kwotę 29,5 tys. zł, nr MF/FG2.4143.3.257.2021.MF.4638 na kwotę 16 310,0 tys. zł.

Na niepełne wykorzystanie przyznanych środków miało wpływ m.in.: odstąpienie przez wykonawcę od podpisania umowy oraz oszczędności wynikające ze złożonych przez wykonawców ofert w postępowaniu przetargowym; oszczędności po rozliczeniu kosztów delegacji krajowych pracowników GIOŚ po zakończeniu zajęć praktycznych w zakresie co najmniej 5 kontroli; brak możliwości wykonania umowy przez wykonawcę na zakup foteli; znaczne ograniczenie delegacji w związku z rozprzestrzeniającą się w kraju i zagranicą pandemią wirusa SARS-COV-2, a delegacje zrealizowane miały okrojony skład osobowy ze względów bezpieczeństwa; organizacja wydarzeń i spotkań została ograniczona bądź przeniesiona na platformy do organizowania spotkań zdalnych; częściowa rezygnacja wykonania opracowań/ekspertyz⁷⁵ lub przeniesienie ich wykonania na 2022 r.; zbyt późne podjęcie działań Departamentu Strategii i Planowania Transformacji Klimatycznej w celu przeniesienia środków z rezerw celowych (poz. 59) do części 51 – Klimat umożliwiającego wszczęcie procedury o udzielenie zamówienia publicznego, wyłonienia wykonawcy, który zrealizowałby usługę sporządzenia sprawozdania z wdrażania *Polityki ekologicznej państwa 2030 – strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej* (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 1963-1966, 2020-2102, 2430-2431, 2665)

W I połowie 2021 r. stosownie do § 9 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie⁷⁶ Sekretarz Stanu, działając z upoważnienia Ministra Klimatu i Środowiska, zaakceptował w ramach uzgodnień, listę zadań zakwalifikowanych do dofinansowania ze środków PGW WP – poprzez poz. 59 rezerw celowych. W dokumencie tym wymienione zostało zadanie Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska pn. *Zadania związane z prowadzeniem kontroli i monitoringu wód w zakresie wdrażania dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego*. Realizacja tego zadania obejmowała również wydatki poniesione na zakup samochodów i odzieży dla wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, pomimo że te jednostki finansowane są w ramach innej części budżetu państwa (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Blokowanie planowanych wydatków

Minister właściwy do spraw klimatu wydał decyzje w sprawie blokowania planowanych na rok 2021 wydatków budżetu państwa na łączną kwotę 2 703,7 tys. zł, z tego na podstawie:

- art. 177 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 2 ufp – sześć decyzji⁷⁷ łącznie na kwotę 2 698,7 tys. zł;
- art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 3 pkt 2 ufp – jedną decyzję⁷⁸ na kwotę 5,0 tys. zł.

⁷⁵ Na przykład: „Opracowanie metodologii obliczania oszczędności energii w ramach realizacji celu w zakresie efektywności energetycznej na rok 2020 i 2030.

⁷⁶ Dz. U. poz. 2492.

⁷⁷ Nr 32/2021/MKiŚ na kwotę 67,2 tys. zł, 35/2021/MKiŚ na kwotę 627,0 tys. zł, 36/2021/MKiŚ na kwotę 30,0 tys. zł, 41/2021/MKiŚ na kwotę 265,0 tys. zł, 27/2021/BP na kwotę 406,1 tys. zł, 43/2021/BP na kwotę 1 303,4 tys. zł.

⁷⁸ Nr 13/2021/MKiŚ.

Wszystkie decyzje w sprawie blokowania planowanych na rok 2021 wydatków zostały podjęte przez dysponenta w okresie do 36 dni od dnia przekazania przez jednostki podległe wnioskowi o decyzję blokującą środki.

Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej decyzją nr MF/BP4.4143.16.4.2021.RC w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2021 z 29 grudnia 2021 r. zmniejszył plan wydatków budżetu państwa w części 51 – Środowisko o 2 703,7 tys. zł, tj. o kwotę odpowiadającą zablokowanemu wydatkom.

Kwota zablokowanych wydatków została, według uzasadnienia omawianej decyzji, przeniesiona do nowoutworzonej pozycji rezerw celowych (poz. 73) pn. *Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*, z przeznaczeniem na dokonanie wpłaty do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Decyzja ta została podjęta na podstawie art. 15z pkt 6 ustawy o COVID-19 oraz na podstawie art. 69 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19.

Zablokowane planowane wydatki, o które następnie został zmniejszony plan finansowy dysponenta III stopnia wyniosły 1 760,0 tys. zł. Powodem nie wykorzystania tych środków były m.in.:

- 1) oszczędności w związku z późnym podpisaniem umowy na usługę wsparcia Geoportalu oraz braku konieczności zlecenia prac rozwojowych w zakresie tego portalu. Ponadto w 2021 r. nie odbyło się żadne wysłuchanie przed Komitetem ds. przestrzegania konwencji z Aarhus, w związku z tym nie wydatkowano środków zaplanowanych na ewentualne tłumaczenia dokumentów związanych z ww. wysłuchaniem;
- 2) oszczędności powstałe z tytułu niższych, niż szacowano na 2021 r., wydatków na zakup materiałów biurowych i budowlanych, ograniczoną liczbą wydarzeń i związanych z tym kosztów na zakup usług cateringowych, mniejszym zapotrzebowaniem pracowników ministerstwa na zakup usług polegających na przewozie osób samochodami osobowymi, ograniczonej możliwości zakupu sprzętu elektronicznego w wyniku pandemii COVID-19;
- 3) oszczędności spowodowane zmianą przez Miasto Stołeczne Warszawę uchwały w sprawie ustalenia sposobu obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w 2021 r.;
- 4) mniejsze, niż szacowano, zapotrzebowanie pracowników komórek organizacyjnych urzędu na zakupy inwestycyjne jednostki. Zrezygnowano z zakupu urządzenia wielofunkcyjnego oraz powstały oszczędności na zakup platformy zamawiania usług - w wyniku przeprowadzonego postępowania oferta była niższa niż początkowe szacunki;
- 5) brak możliwości realizacji zadania na utwardzenie powierzchni gruntu wraz z wyznaczeniem stanowisk parkingowych dla osób niepełnosprawnych i rowerów pod nawą *EKO-PARKING*. W związku z opóźnieniami w wydaniu decyzji przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, brak było możliwości rozpoczęcia inwestycji w 2021 r.;
- 6) przeniesienie konferencji na temat efektów wdrażania PO liŚ na rok 2022, rezygnacja z panelów eksperckich podczas targów POL-ECO w 2021 r., czego następstwem był brak zawieranych umów zleceń z ekspertami zewnętrznymi i ponoszenia kosztów z tytułu wpłaty składek na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy od zawieranych umów. Niższe, niż pierwotnie szacowano, okazały się wydatki przeznaczone na: zakup materiałów informacyjno-promocyjnych oraz grafik; zakup usług pocztowych; delegacje zagraniczne pracowników ministerstwa zaangażowanych w realizację projektu; szkolenia i inne formy podnoszenia kwalifikacji przez pracowników korpusu służby cywilnej zatrudnionych na stanowiskach pracy współfinansowanych ze środków projektu;

- 7) oszczędności powstałe w wyniku rezygnacji z publikacji artykułów dotyczących Programu⁷⁹, wycofania się wykonawcy z realizacji zamówienia na przygotowanie edukacyjnej gry planszowej, a także mniejszych niż szacowano kosztów zakupu materiałów informacyjno-promocyjnych;
- 8) mniejsze, niż szacowano, zapotrzebowanie na zakup wyposażenia informatycznego dla pracowników ministerstwa, zaangażowanych w realizację zadań w ramach MF EOG 2014-2021, oraz z niższe, niż początkowo planowano, wykorzystanie środków na doskonalenie zawodowe z uwagi na fakt, iż szkolenia były realizowane także w formie on-line, jak również część szkoleń została odwołana przez wykonawców z powodu nie zebrania odpowiedniej ilości chętnych osób;
- 9) możliwości samodzielnej realizacji zadania, polegającego na przeprowadzeniu elementów warsztatów DESIGN THINKING w ramach aktualizacji dokumentu *Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030*, z rezygnacji z wyjazdów studyjnych na projekty zrealizowane w ramach PO liŚ w związku z epidemią Covid-19 (PO liŚ 2014-2020/Plan działań sektora środowisko na lata 2021-2023).

Pozostałe planowane wydatki zostały zablokowane w planach finansowych GIOŚ (w kwocie 119,8 tys. zł) oraz dysponenta głównego⁸⁰ (w kwocie 823,9 tys. zł), przyczyną było przesunięcie realizacji umowy na zakup i dostawę aparatury pomiarowej do monitoringu hałasu⁸¹ na 2022 r. z powodu trwającego stanu pandemii wirusa COVID-19 i braku możliwości realizacji umowy przez wykonawcę w 2021 r. oraz z niższego zapotrzebowania na środki w stosunku do potrzeb pierwotnie ujętych we wniosku o dofinansowanie projektu⁸² przez Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych, a także z opóźnienia we wdrażaniu programu w ramach MF EOG 2014-2021 z obszaru Energetyka dla Operatora Programu – Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Decyzje o blokowaniu planowanych wydatków były realizowane za pomocą systemu TREZOR i każda podjęta decyzja na poziomie dysponenta części była automatycznie przekazywana do wiadomości na poziom Ministerstwa Finansów, co należy uznać za wykonanie obowiązku informacyjnego wynikającego z art. 177 ust. 4 ufp.

(akta kontroli str. 3094-3097)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w części 51 (dysponent główny) wyniosło w 2021 r. 1 524,1 osób i było o 3,6% wyższe niż w 2020 r. Zatrudnienie członków korpusu służby cywilnej wyniosło w 2021 r. 1 412 osób i było o 3,9% wyższe niż zatrudnienie w tej grupie w 2020 r.

W planie po zmianach ujęto środki na wynagrodzenia w kwocie 145 603,8 tys. zł, w tym 213,1 tys. zł z budżetu UE.

Limit wydatków na wynagrodzenia wykorzystano w kwocie 145 464,6 tys. zł⁸³ (99,9% planu po zmianach), w tym 166,2 tys. zł (78,0% planu po zmianach) z budżetu UE:

⁷⁹ Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2014-2021/Koszty zarządzania – MŚ.

⁸⁰ W zakresie udzielonych dotacji celowych.

⁸¹ Część 2. Zadanie 2 - Zakup mobilnych stacji monitoringu hałasu – pojazdy do przewożenia kontenerów pomiarowych.

⁸² PO liŚ 2014-2020/Plan działań sektora środowisko na lata 2021-2023.

⁸³ W tym wydatki, które nie wygasły z upływem 2021 r. wyniosły 2 208,0 tys. zł.

Przeciętne wynagrodzenie w części 51 (dysponent główny) w 2021 r. wyniosło 7,8 tys. zł, przy czym w korpusie służby cywilnej przeciętne wynagrodzenie wyniosło w 2021 r. 7,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 5428-5428A)

Wydatki majątkowe

W części 51 wydatki majątkowe wg ustawy budżetowej na rok 2021 zaplanowano w kwocie 22 285,0 tys. zł, zaś według planu po zmianach w kwocie 35 608,8 tys. zł. Wykonanie wyniosło 33 758,5 tys. zł⁸⁴, tj. 94,8% planu po zmianach,

Ponadto wydatkowano 66,6 tys. zł ze środków, które nie wygasły z upływem 2020 r.

Największe wydatki poniesione zostały przez Główną Inspekcję Ochrony Środowiska na zadania związane z prowadzeniem kontroli i monitoringu wód w zakresie wdrażania dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (14 802,6 tys. zł, 100% planu po zmianach) oraz na realizację Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska (3 774,3 tys. zł, 76% planu po zmianach).

(akta kontroli, str. 520-528, 540-545, 550-553, 575-580, 673-677)

Wydatki na dotacje celowe

Wydatki na dotacje celowe (na cele nieinwestycyjne i inwestycyjne) wyniosły 32 464,5 tys. zł, tj. 93,8% planu po zmianach (z tego na cele nieinwestycyjne 32 192,6 tys. zł oraz na cele inwestycyjne 271,9 tys. zł) i były realizowane w ramach projektów finansowanych i współfinansowanych ze środków pochodzących z UE oraz MF EOG. W porównaniu do 2020 r. wydatki na dotacje były wyższe o 3 333 tys. zł, tj. o 10,3%.

Beneficjentami dotacji były Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych (dalej: CKPŚ) – 4 211,9 tys. zł i NFOŚiGW – 28 252,5 tys. zł.

Środki pochodzące z dotacji celowych zostały przeznaczone na:

- sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla pracowników NFOŚiGW oraz CKPŚ zaangażowanych w realizację zadań w ramach POIiŚ 2014-2020 dla sektora środowisko;
- dofinansowanie Planu Działań sektora środowisko na lata 2019-2021;
- dofinansowanie Planu Działań sektora środowisko na lata 2021-2023;
- koszty zarządzania w ramach MF EOG 2014-2021.

(akta kontroli str. 228-231, 238-239)

Szczegółowej kontroli poddano dotację dla NFOŚiGW – nr umowy UDA-POIŚ.10.01.00-00-0201/21-00 na kwotę 9 900,0 tys. zł (co stanowiło 30,5% dotacji wykorzystanych)⁸⁵. Umowa dotyczyła dofinansowania Planu Działań sektora środowisko na lata 2021-2023 o numerze POIS.10.01.00-00-0201/21 w ramach Działania 10.1 oś priorytetowa X *Pomoc techniczna* PO liŚ 2014-2020, została zawarta 27 sierpnia 2021 r. pomiędzy Instytucją Pośredniczącą (Ministrem Klimatu i Środowiska) a Instytucją Wdrażającą (NFOŚiGW). Okres kwalifikowania wydatków: od 01.01.2021 do 31.12.2023. W 2021 r. zostały złożone, zatwierdzone i zrefundowane 3 wnioski o płatność w kwocie 3 029,2 tys. zł, tj. 30,6% realizacji

⁸⁴ W tym kwotę 11 884,6 tys. zł ujęto w wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem 2021 r.

⁸⁵ Klasyfikacja budżetowa 51-90011-2008; -2009; -6208; -6209.

wydatków UDA 2021-2023. Dotacja została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli str. 249-259, 275-323, 334)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych wydatkowano 475,7 tys. zł, tj. 78,1% planu po zmianach, w tym finansowane i współfinansowane z udziałem środków z budżetu UE – 2,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 1658-1664)

Zobowiązania

Na koniec 2021 r. zobowiązania u dysponenta części 51 wyniosły 14 610,0 tys. zł. Główną pozycję zobowiązań w części 51 stanowiło dodatkowe wynagrodzenie roczne (9 629,8 zł tys. zł), składki na ubezpieczenie społeczne (1 653,4 tys. zł) i składki do organizacji międzynarodowych (1 823,2 tys. zł). W części 51 – Klimat w 2020 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli str. 1351-1371, 1846-1852)

Wydatki, które w roku 2020 nie wygasły z upływem roku budżetowego

Według rocznego sprawozdania Rb-28 NW z wykonania planu wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego 2020, środki na ten rodzaj wydatków zostały wykorzystane w kwocie 947,8 tys. zł, tj. 90,8% kwoty ujętej w planie rzeczowo-finansowym środków niewygasających (1 043,6 tys. zł). Przyczyną niższego niż planowano wykorzystania środków było uzyskanie korzystniejszej oferty na modernizację sali konferencyjnej w MKiŚ oraz niższe koszty szkoleń specjalistycznych dla inspektorów ochrony środowiska.

Niewykorzystane środki w kwocie 95,8 tys. zł zostały zwrócone terminowo na rachunek wskazany przez Ministra Finansów.

(akta kontroli str. 1840, 2844-2857)

Wydatki, które w roku 2021 nie wygasły z upływem roku budżetowego

W rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego zostały ujęte wydatki w części 51 – Klimat w łącznej wysokości 38 893,4 tys. zł. Dotyczyły one w szczególności dodatkowego funduszu motywacyjnego w kwocie 2 620,7 tys. zł, mapowania siedlisk dennych polskich obszarów morskich w kwocie 18 000,0 tys. zł oraz wydatków inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych w kwocie 11 884,6 tys. zł.

Zgłoszone do wydatków niewygasających z upływem 2021 r. środki na wydatki i zakupy inwestycyjne w 96,6%, tj. 11 480,0 tys. zł zostały pozyskane w ramach nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 2325-2362, 2365-2414)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Minister Klimatu i Środowiska we wrześniu 2021 r. wystąpił w ramach prac nad nowelizacją ustawy budżetowej na 2021 r. o zwiększenie limitu wydatków w części 51 – Klimat m.in. na wydatki inwestycyjne i zakupy inwestycyjne, pomimo że w lipcu 2021 r. zdecydowana większość (ponad 96%) tych wydatków była zgłoszona do budżetu na 2022 r. Uzyskanych w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej środków na wydatki majątkowe

w kwocie 11 480,0 tys. zł nie wykorzystano i ostatecznie zgłoszono do wykazu wydatków niewygasających z upływem 2021 r.

Główna Księgowa resortu jako przyczynę niewykorzystania środków, na wydatki majątkowe wskazała: *zbyt krótki czas na realizację inwestycji – środki otrzymane w ramach nowelizacji ustawy budżetowej w październiku 2021 r.*

Minister Klimatu i Środowiska w kwestii weryfikacji możliwości wykorzystania w 2021 r. środków uzyskanych w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej, na zadania pierwotnie planowane do realizacji w 2022 r. wyjaśniła, że: *W związku z rozpoczęciem przez Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej prac nad nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2021, Minister Klimatu i Środowiska przekazał do Ministerstwa Finansów prośbę o zabezpieczenie dodatkowych potrzeb w zakresie jednostek resortowych w części 41 – Środowisko i 51 – Klimat, niezbędnych do realizacji zadań oraz tych, które zostały zgłoszone, ale nie zostały ujęte w projekcie ustawy budżetowej na rok 2022. Ujęcie dodatkowych środków w nowelizacji ustawy budżetowej pozwoliło jednostkom na rozpoczęcie procedur przetargowych w 2021 r., bądź podjęcie innych działań zmierzających do rozpoczęcia realizacji inwestycji, które byłyby niemożliwe bez ujęcia ich w znowelizowanej ustawie budżetowej. Minister Klimatu i Środowiska posiadał informacje nt. możliwości wykorzystania w 2021 r. przyznanego dodatkowego limitu wydatków, jednakże z uwagi na ww. powody, podjął decyzję o przekazaniu wniosku do Ministerstwa Finansów. Podkreślam, że ostateczną decyzję dotyczącą ujęcia wydatków w nowelizacji ustawy budżetowej podjął Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej i tym samym ustawą z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021 zatwierdził zgłoszone przez MKiŚ potrzeby, uznając je za uzasadnione.*

Należy zwrócić uwagę, że w kwocie wydatków majątkowych zgłoszonych do wykazu wydatków niewygasających z upływem 2021 r. 84% (9 980,0 tys. zł) stanowiły wydatki na zakup samochodów elektrycznych wraz ze stacjami do ładowania pojazdów dla GIOŚ.

W uzasadnieniu do ujęcia tego wydatku w wykazie wydatków niewygasających podano, że: *zakupy samochodów elektrycznych nie mogą zostać zrealizowane w obecnym roku ze względu na konieczność przeprowadzenia postępowań przetargowych przez Centrum Obsługi Administracji Rządowej. Zakup za pośrednictwem Centralnego Zamawiającego nie został zrealizowany z uwzględnieniem potrzeb GIOŚ w 2021 r., został ujęty przez COAR w postępowaniach przetargowych w 2022 r.*

Zdaniem NIK, aplikowanie o zwiększenie w IV kwartale 2021 r. limitu wydatków na 2021 r. w szczególności na zadania inwestycyjne, i to zadania pierwotnie planowane do realizacji w 2022 r., było działaniem nierzetelnym. Fakt otrzymania limitu wydatków na 2022 r. nie pokrywającego wszystkich zgłoszonych potrzeb, nie jest uzasadnieniem do występowania w końcu roku budżetowego o dodatkowe środki.

(akta kontroli str. 2325-2416)

2. Sekretarz Stanu w MKiŚ, działając z upoważnienia Ministra KiŚ, w ramach uzgodnień wynikających z § 9 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, zaakceptował dofinansowanie ze środków PGW WP (poprzez poz. 59 rezerw celowych) zadania pn. *Zadania związane z prowadzeniem kontroli i monitoringu wód w*

zakresie wdrażania dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego. Akceptacja tego zadania umożliwiła przekazanie środków do GIOŚ, pomimo że zadanie to w swoim rozmiarze obejmowało również finansowanie wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska (wioś).

W toku kontroli NIK przeprowadzonej w GIOŚ ustalono, że Główny Inspektor Ochrony Środowiska zawierając z PGW WP umowę o dofinansowanie ww. zadania zobowiązał się m.in. do zakupu samochodów i odzieży dla wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, pomimo że zgodnie z art. 3 oraz art. 3a ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska⁸⁶ wojewódzki inspektor ochrony środowiska jest organem rządowej administracji zespolonej w województwie, a Główny Inspektor Ochrony Środowiska jest centralnym organem administracji rządowej nadzorowanym przez ministra właściwego do spraw klimatu. W związku z tym wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska finansowane są z budżetów wojewodów (cz. 85 budżetu państwa), a GIOŚ finansowany jest, jako dysponent III stopnia z części 51 – Klimat, której dysponentem jest Minister Klimatu i Środowiska. Na skutek realizacji tej umowy w GIOŚ dokonano zakupu i przekazano do wioś odzież ochronną oraz 28 samochodów osobowych. Samochody zostały przekazane do wioś jako sprzęt zbędny (na podstawie § 38 ust. 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 października 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa⁸⁷).

Sekretarz Stanu wyjaśnił, że: *Główny Inspektor Ochrony Środowiska w rozmowie z Ministrem przedstawił zakres zadania, który był zgodny z celem pozyskania środków, jakim jest kontrola realizacji dyrektywy azotanowej. Wniosek o zawarcie umowy na realizację zadania polegającego na działaniach kontrolnych i monitoringowych w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych przesłał Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (...) do Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie 16 lutego 2021 r. pismem znak: DI/0705-42/2021. Dokument ten został przekazany do wiadomości Ministrowi Klimatu i Środowiska nadzorującemu GIOŚ. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (...) środki na dofinansowanie zadań z zakresu gospodarki wodnej realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe przekazywane są na podstawie umów zawieranych przez Państwowe Gospodarstwo Wodne „Wody Polskie” (dalej: PGW WP) z właściwą pjb. Przywołane rozporządzenie RM stanowi także, że na podstawie wniosków kierowników pjb PGW WP uzgadniają listy zadań zakwalifikowanych do dofinansowania. Warunkiem realizacji zadań ustawowych przez organy IOŚ jest wcześniejsze uzgodnienie Listy zadań.*

W 2021 r. ze środków uzyskanych z PGW WP zakupiono 32 samochody specjalistyczne. Z tej liczby 28 samochodów przeznaczono dla wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska i 4 dla GIOŚ. W opisie uzasadnienia zakupu wskazano jego cel: prowadzenie działań kontrolnych, w tym oględziny miejsc kontroli i identyfikowanie różnych zjawisk niepożądanych w działalności podmiotów. Przepis art. 108 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (...)

⁸⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 1070.

⁸⁷ Dz. U. poz. 2004, ze zm.

wskazuje, że kontrolę stosowania programu działań w celu zmniejszenia zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych przez podmioty prowadzące produkcję rolną, przeprowadza właściwy organ Inspekcji Ochrony Środowiska. Natomiast przepis art.5 ust.4 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (...) stanowi, że zadania IOŚ wymienione w art. 2 tej ustawy wykonuje wojewódzki inspektor ochrony środowiska. W art. 2 ust.1 pkt 17a) wskazano, że do zadań IOŚ należą też zadania określone w ustawie Prawo wodne. Z powyższego wynika, że wojewódzki inspektor ochrony środowiska jest właściwym organem IOŚ do kontroli programu azotanowego. Opis samochodów terenowych, zawarty w załączniku nr 2 do aneksu do umowy, wskazuje, że zakupiono pojazdy zapewniające możliwość przemieszczania się po terenach polnych, rolnych, podmokłych, piaszczystych, o dużym stopniu nierówności oraz kątach nachylenia, z napędem na cztery koła oraz że samochody muszą zapewnić możliwość jednoczesnego przemieszczania się inspektorom i próbkobiorcom wraz ze sprzętem specjalistycznym. Specyfika kontroli stosowania programu działań wymaga, żeby inspektor wioś wraz z próbkobiorcą, którym jest pracownik CLB GIOŚ, przemieszczał się po drogach gruntowych, dotarł na pola, na których magazynowany i stosowany jest nawóz naturalny, w każdych warunkach terenowych i pogodowych. Te okoliczności zadecydowały o wyposażeniu i cechach zakupionych samochodów. Na potrzeby przeprowadzania powyższych kontroli zakupiono również i przekazano, według zapotrzebowania określonego przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, odzież ochronną dla inspektorów prowadzących kontrole. Ustawa o Inspekcji Ochrony Środowiska wskazuje Głównego Inspektora Ochrony Środowiska jako organ kierujący działalnością Inspekcji Ochrony Środowiska. Przepis art. 4a tej ustawy określa obowiązki Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w tym zakresie i wskazuje, że poprzez ustalanie ogólnych kierunków działania IOŚ, szczegółowych zasad postępowania, koordynowanie kontroli i sporządzanie sprawozdań z działalności IOŚ, odpowiada on za realizację ustawowych zadań IOŚ. Rola centralnego organu uzasadnia dokonywanie zakupów na rzecz wspólnie realizowanych zadań, dla GIOŚ i wioś (wioś – kontrole, CLB GIOŚ – pobieranie próbek i ich analiza) przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Takie stanowisko podzielało też PGW WP, akceptując zawarcie umowy na zakupy sprzętu dla CLB GIOŚ, samochodów i odzieży ochronnej na potrzeby wioś i GIOŚ oraz przeprowadzenia szkoleń dla inspektorów wioś prowadzących kontrole z dyrektywy azotanowej i programu działań i pracowników GIOŚ zajmujących się tymi zagadnieniami na poziomie organu II instancji.

(akta kontroli str. 1696-1739)

Zdaniem NIK Główny Inspektor Ochrony Środowiska nie był upoważniony do reprezentowania wioś w pozyskiwaniu środków PGW WP, poprzez poz. 59 rezerw celowych. Jakkolwiek zgodnie z art. 4 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska Główny Inspektor Ochrony Środowiska jest upoważniony do kierowania działalnością Inspekcji Ochrony Środowiska, to przepis ten nie upoważnia Głównego Inspektora Ochrony Środowiska do finansowania działalności wioś.

Nie bez znaczenia jest, że § 38 przywołanego wyżej rozporządzenia umieszczony został w rozdziale 4 *przekazywanie i darowizna zbędnych lub zużytych składników rzeczowych majątku ruchomego*. Wskazanie takiej podstawy prawnej na dokumentach potwierdzających przekazanie do wioś samochodów oznacza, że Sekretarz Stanu akceptując realizację przez GIOŚ

zadania, które w swoim rozmiarze obejmowało również finansowanie wioś, zaakceptował dokonanie przez GIOŚ zakupów zbędnych dla tej jednostki.

Sekretarz Stanu w udzielonych wyjaśnieniach w ogóle nie odniósł się do wskazanego w piśmie kontrolera opisu sposobu przekazania samochodów, tj. przekazania ich jako sprzętu zbędnego GIOŚ.

(akta kontroli str. 5605-5667)

2.1.2. Wydatki budżetu państwa – dysponent III stopnia

W oparciu o przekazane limity dyrektor generalny opracował plan finansowy wydatków dysponenta III stopnia na podstawie ustawy budżetowej na rok 2021. W planie finansowym dysponenta III stopnia na 2021 r. w części 51 wydatki budżetowe ustalono pierwotnie w wysokości 105 173,0 tys. zł.

W ciągu roku limit wydatków dysponenta III stopnia został zwiększony per saldo o 16 646,8 tys. zł, do 121 819,9 tys. zł, tj. o 15,8%.

(akta kontroli str. 3795-3597)

W części 51 nie był zwiększany limit wydatków dysponenta III stopnia (urzędu obsługującego Ministra KiS) z rezerwy ogólnej.

Limit wydatków został zwiększony z 4 pozycji rezerw celowych o 12 759,2 tys. zł, z których wykorzystano 11 928,1 tys. zł (93,5%), z tego:

- 1) z poz. 16 rezerw celowych wykorzystano 5,0 tys. zł, tj. 100,0% kwoty uruchomionej;
- 2) z poz. 20 rezerw celowych wykorzystano 2,3 tys. zł, tj. 100,0% kwoty uruchomionej;
- 3) z poz. 56 rezerw celowych wykorzystano 167,4 tys. zł, tj. 99,4% kwoty uruchomionej (168,5 tys. zł);
- 4) z poz. 59 rezerw celowych wykorzystano 11 753,5 tys. zł, tj. 93,4% kwoty uruchomionej (12 583,4 tys. zł).

(akta kontroli str. 1696-1739, 3598-3604)

W 2021 r. zrealizowane wydatki dysponenta III stopnia wyniosły 118 380,9 tys. zł (łącznie z wydatkami niewygasającymi w kwocie 4 444,9 tys. zł), tj. 97,2% planu po zmianach, w tym wydatki na finansowanie i współfinansowanie projektów z udziałem środków z budżetu UE – 9 652,7 tys. zł. W porównaniu do 2020 r. zrealizowane wydatki były wyższe o 31 345,1 tys. zł, tj. o 36,0%.

(akta kontroli str. 705-708, 1742-1754)

W strukturze zrealizowanych wydatków wydatki bieżące jednostek budżetowych stanowiły 98,7% wydatków poniesionych przez dysponenta III stopnia, wydatki majątkowe – 1,2%, a świadczenia na rzecz osób fizycznych – 0,1%. Na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków z budżetu UE przeznaczono 8,2% planowanych (plan po zmianach) wydatków dysponenta III stopnia w ramach trzech grup ekonomicznych.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych zrealizowano w wysokości 116 645,2 tys. zł (łącznie z wydatkami niewygasającymi w kwocie 4 234,8 tys. zł), tj. 97,1% planu po zmianach, w tym na finansowanie i współfinansowanie projektów z udziałem środków z budżetu UE wydatkowano 9 649,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 705-708, 1750-1754)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w MKiŚ (dysponent III stopnia) wyniosło w 2021 r. – w części 51 - 355 osób, co stanowiło 98,9% zatrudnienia w 2020 r. W planie na 2021 r. przewidziano, w stosunku do 2020 r., wzrost zatrudnienia o 11 osób.

W planie po zmianach ujęto środki na wynagrodzenia w kwocie 48 759,4 tys. zł (nie planowano wynagrodzeń z budżetu UE).

Wykonanie wyniosło 48 676,5 tys. zł⁸⁸ (99,8% planu po zmianach).

Wynagrodzenia w MKiŚ (dysponent III stopnia) w 2021 r. wyniosły – bez wydatków niewygasających – 46 744,4 tys. zł, co stanowiło 151,5% kwoty wynagrodzeń zrealizowanych w 2020 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wynosiło 11,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 509-515)

Odnośnie do wzrostu wynagrodzeń w 2021 r. w porównaniu z 2020 r. w części 51 Dyrektor Generalna wyjaśniła, że: *wynika ono w szczególności z następujących przyczyn: wykonanie roku 2020 r. w cz. 51 nie obejmowało środków DWR (dodatkowe wynagrodzenie roczne – dopisek kontrolera), natomiast wykonanie roku 2021 r. w cz. 51 obejmowało już środki DWR; wykonanie w części 51 w 2020 r. obejmowało wynagrodzenia na okres 10 miesięcy, natomiast wykonanie 2021 r. obejmuje cały rok budżetowy; rezerwa celowa na nowe etaty w części 51 została uruchomiona w dniu 20 kwietnia 2020 r., natomiast skutki finansowe tej decyzji w ustawie budżetowej na rok 2021 r. dotyczyły już pełnego roku budżetowego, w tym także środków na uregulowanie DWR za 2020 r.; w planie na rok 2021 znajdują się dodatkowe środki przyznane w ustawie budżetowej na rok 2021 z przeznaczeniem na wypłatę specjalnych dodatków motywacyjnych. Ponadto w ustawie budżetowej na rok 2021 uwzględnione również były dodatkowe środki w związku ze wzrostem wynagrodzeń na kierowniczych stanowiskach państwowych. W związku z powstaniem nowej struktury organizacyjnej i dostosowaniem jej do nowych wyzwań i zadań MKiŚ przeniesione zostały dodatkowe środki i etaty z części 41 i 47 do cz. 51; wykonanie roku 2021 r. obejmuje wynagrodzenia ze środków rezerwy celowej przyznanej w 2021 r. na sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla pracowników Ministerstwa Klimatu i Środowiska, realizujących zadania wynikające z ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych; wykonanie 2021 r. obejmuje środki na wynagrodzenia w ramach projektu finansowanego ze środków UE. Biorąc pod uwagę powyższe, uprzejmie informuję, iż w świetle zmian organizacyjnych, jakie przechodziło Ministerstwo Klimatu, Ministerstwo Środowiska oraz Ministerstwo Klimatu i Środowiska, a w szczególności dynamicznych zmian w planach wydatków, porównywanie przeciętnego zatrudnienia nie oddaje pełnego obrazu poziomu wynagradzania w częściach 41 i 51. Jednocześnie zwiększenia środków na wynagrodzenia w części 51, będącego w szczególności następstwem skutków finansowych z roku poprzedniego, przyczyniło się do wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w 2021 r.*

(akta kontroli str. 516-519)

Minister Klimatu i Środowiska 25 czerwca 2021 r. otrzymał od p.o. Głównego Inspektora Ochrony Środowiska prośbę o zwiększenie limitu wynagrodzeń na 2022 r. o kwotę 38 700,0 tys. zł w celu urealnienia wynagrodzeń pracowników Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska w 2022 r. (31 700,0 tys. zł) oraz nowe

⁸⁸ W tym wydatki, które nie wygasły z upływem 2021 r. wyniosły 2 197,0 tys. zł

etaty (7 000,0 tys. zł) wskazując, że ze sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2020 r. wynika, iż wynagrodzenia w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska znacząco odbiegają od wynagrodzeń w pozostałych urzędach centralnych. Na 32 urzędy objęte Sprawozdaniem, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska zajął 30 miejsce.

(akta kontroli str. 1921-1935)

Sekretarz Stanu w MKiŚ wyjaśnił, że: *wystąpił do Ministra Finansów o przyznanie dodatkowych środków dla GIOŚ z przeznaczeniem na wzrost wynagrodzeń. Efektem było uruchomienie rezerwy celowej 27.05.2021 r. w kwocie ogółem 5 336 tys. zł. (wraz z pochodnymi) na wynagrodzenia. Skutki tej rezerwy zostały uwzględnione w planie finansowym 2022 r. w wysokości 9 601 tys. zł. (wynagrodzenia wraz z pochodnymi). Jednocześnie, na etapie projektu nad ustawą budżetową na 2022 r. podjąłem działania w celu wzmocnienia kadrowego Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska w obszarach realizacji zadań w zakresie kontroli korzystania ze środowiska oraz zwalczania i wykrywania przestępstw i wykroczeń przeciwko środowisku, przeciwdziałania i zwalczania nielegalnego przemieszczania odpadów oraz wzmocnienia laboratoriów. Efektem było przyznanie na 2022 r. 60 etatów. (...) W 2021 r. Minister Klimatu i Środowiska pozyskał na wynagrodzenia osobowe dla pracowników Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska ze środków rezerwy celowej poz. 44 (decyzja MF z 27.05.2021 r., znak: MF/FG4.4143.3.32.2021.MF.710) kwotę w wysokości 4 495 734,25 zł (skutki przechodzące na rok 2022 oraz lata kolejne zostały ujęte w tiret 1). Ponadto nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2021 limit wydatków na wynagrodzenia pracowników GIOŚ został zwiększony o 5.081 tys. zł z przeznaczeniem na dodatkowy fundusz motywacyjny w wysokości 6% planowanych na rok 2021 wynagrodzeń osobowych. Podczas prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2022 dla Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska dokonano zwiększeń w zakresie wynagrodzeń osobowych w łącznej kwocie 28.995 tys. zł (przedstawione kwoty nie zawierają pochodnych oraz DWR) (...) Zgłoszone przez Ministra Klimatu i Środowiska potrzeby w zakresie podwyższenia limitu wynagrodzeń, zostały uwzględnione w całości w budżecie na rok 2022. W związku z powyższym, zwiększenia kwot wynagrodzeń w roku 2021 i 2022 i skutki tych zwiększeń na lata kolejne znacznie polepszyły sytuację GIOŚ w zakresie wynagrodzeń, w stosunku do lat ubiegłych.*

(akta kontroli str. 1938-1962)

U dysponenta III stopnia 1 osoba wykonywała zadania podstawowe na podstawie umowy zlecenia (trwającej powyżej 6 miesięcy), z tego tytułu poniesiono wydatek w wysokości 14,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 73-161, 220, 222)

Pozostałe wydatki bieżące jednostek budżetowych zostały poniesione m.in.: na składki do organizacji międzynarodowych (35 687,7 tys. zł), zakup usług pozostałych (13 992,3 tys. zł) i składki na ubezpieczenie społeczne (7 603,9 tys. zł).

(akta kontroli str. 1750-1754)

Wydatki majątkowe

Na wydatki majątkowe w części 51 – Klimat, w MKiŚ, (dysponent III stopnia) zaplanowano (wg planu po zmianach) 1 659,8 tys. zł. Wykonanie wyniosło 1 439,4 tys. zł, tj. 86,7% planu po zmianach. Analizą objęto wszystkie wydatki, tj. rozbudowę bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce

odpadami, modernizację sali konferencyjnej nr 346, opracowanie analizy dotyczącej powstania Muzeum Historii Naturalnej i Techniki.

Największym wydatkiem był zakup, za kwotę 99,5 tys. zł, ośmiu dysków UNITY 1,6 TB FLASZ 25x2,5 DRIVE UG do macierzy EMC Unity 400 na potrzeby rozbudowy bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami.

Analiza wydatków majątkowych w części 51 u dysponenta III stopnia nie wykazała nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 520-528, 540-545, 550-553, 575-580, 673-677, 1658-1664)

W 2021 roku do planu wydatków majątkowych wprowadzono kwotę 100,0 tys. zł⁸⁹, w ramach zadania finansowanego przez NFOŚiGW (poprzez poz. 59 rezerw celowych), na podstawie umowy nr 67/2021/Wn-50/EE-EE/D z 1 lutego 2021 r. dotyczącego realizacji zadań Ministra Klimatu i Środowiska w obszarze działań edukacyjnych, informacyjnych i promocyjnych w zakresie zrównoważonego wykorzystania zasobów, poprawy stanu środowiska i zmian klimatu, po czym kwotę tę zwiększono do 400,0 tys. zł⁹⁰. Następnie zrezygnowano z realizacji ww. zadań. W dniach 21 grudnia 2021 r. oraz 22 grudnia 2021 r. Minister Klimatu i Środowiska wystąpił do Ministra Finansów o zmiany wcześniej wydanych decyzji i zmniejszenie wydatków w części 51 § 6060 odpowiednio o 300,0 tys. zł i 100,0 tys. zł⁹¹.

(akta kontroli str. 520-528, 540-545, 581-633)

Zastępca Dyrektora Departamentu Edukacji i Komunikacji wyjaśniła, że: *Kwota 100,0 tys. zł wynikała z wstępnego szacowania kosztów planowanego konkursu Klimatyczny człowiek roku oraz Miasto z klimatem i miała być przeznaczona na zakup praw autorskich do dzieł powstałych w wyniku realizacji tego projektu. Zwiększenie o 300,0 tys. zł wynikało z decyzji o realizacji dwóch kampanii edukacyjnych: Nasz Klimat oraz Sprawiedliwej Transformacji Energetycznej (ze szczególnym uwzględnieniem terenów powęglowych). Kampanie te nie były planowane w czasie, gdy występowano o wydatki w kwocie 100,0 tys. zł. Konieczność realizacji kampanii edukacyjnej wynika z planów bieżących resortu, zwłaszcza zaś z bieżących sytuacji. Departament Edukacji i Komunikacji otrzymuje od kierownictwa Ministerstwa notatki zawierające aktualne priorytetowe zagadnienia, co zobowiązuje nas do podjęcia prac w tym zakresie. Oszczędności wynikły z tego, że w wyniku przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na kampanię Nasz klimat wybrano wykonawcę, który w swojej ofercie koszty majątkowe, tj. koszty zakupu praw autorskich określił na 0,00 zł. Cała przewidziana kwota 300,0 tys. zł była przewidziana na zakup tych praw.*

(akta kontroli str. 678-680)

Odnosnie do przyczyn podpisania wniosku o korektę decyzji Ministra Finansów z 19 lutego 2021 r. nr MF/FG2.4143.3.136.2021.MF.2137 w dniu 17 listopada 2021 r., a więc 34 dni po rozstrzygnięciu postępowania i 19 dni po podpisaniu umowy z wykonawcą Zastępca Dyrektora Departamentu Edukacji i Komunikacji wyjaśniła: *Zgodnie z jednym z kryterium oceny ofert, Zamawiający dokonał oceny ofert na podstawie ceny całkowitej przedstawionej przez Oferentów. Kosztorys (stanowiący załącznik do umowy) za wykonanie poszczególnych działań, będących*

⁸⁹ Decyzja z 19 lutego 2021 r. nr MF/FG2.4143.3.7.2021.MF.297.

⁹⁰ Decyzja z 19 lipca 2021 r. nr MF/FG2.4143.3.136.2021.MF.2137.

⁹¹ Decyzje z 28 grudnia 2021 r. nr MF/FG2.4143.3.7.2021.MF.297.K.01 i nr MF/FG2.4143.3.7.2021.MF.297.K.02.

składową realizacji umowy, wybrany wykonawca ma obowiązek przedstawić wraz z podpisaniem umowy. Wobec powyższego korekta wniosku nie mogła zostać sporządzona wcześniej niż po podpisaniu umowy z Wykonawcą na Nasz Klimat, tj. przed 29 października 2021 r. Prace nad wnioskiem o korektę decyzji Ministra Finansów Funduszy i Polityki Regionalnej, rozpoczęły się niezwłocznie po podpisaniu umowy Nasz Klimat tj. w dniu 4 listopada 2021 r. (...) W ramach prac departamentu analizowaliśmy także, czy oszczędności powstałe w wyniku rezygnacji z postępowania na kampanię dot. sprawiedliwej transformacji energetycznej, nie przeznaczyć na wzmocnienie przekazu aktualnie realizowanych kampanii edukacyjnych tj. na emisję spotów radiowych i telewizyjnych kampanii „Czyste Powietrze” oraz spotów telewizyjnych kampanii „Piątka za segregację”. Jednak ze względu na krótki termin realizacji projektu oraz konieczność rozliczenia rezerwy celowej do 15 grudnia, nie przystąpiono do projektu emisji spotów telewizyjnych, stąd ostatecznie wniosek o korektę został przygotowany, podpisany i przekazany do Biura Finansowego 17 listopada (10 dni roboczych od zawarcia umowy na kampanię Nasz Klimat).

(akta kontroli str. 1447-1453)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych wydatkowano 81,7 tys. zł, tj. 88,8% planu po zmianach, w tym współfinansowanie z projektów z udziałem środków UE wykonano w 40,0% planu po zmianach. Z tych środków sfinansowano głównie refundacje zakupów okularów. Niskie wykonanie wydatków w zakresie środków na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE Dyrektor Biura Finansowego wyjaśnił m.in. rezygnacją bądź zmianą formuły realizacji planowanych działań w związku z utrudnieniami związanymi z ogłoszonym stanem pandemii (COVID-19), w tym: mniejszej ilości korespondencji przekazanej do wysłania niż szacowano (wprowadzenie w ministerstwie zdalnego trybu pracy), brakiem możliwości organizacji spotkań i konferencji oraz delegacji krajowych i zagranicznych w związku z pandemią COVID-19, rezygnacją z organizacji w roku 2021 inicjatyw bilateralnych i wizyt studyjnych, niższymi od wstępnie zakładanych kosztami organizacji spotkań/posiedzeń Komitetów i Zespołów związanych z wdrażaniem MF EOG 2014-2021 (z uwagi na zmianę formuły tych wydarzeń spotkania odbywały się on-line zamiast stacjonarnie).

(akta kontroli str. 4664-4670, 4679-4680)

Szczegółowym badaniem pod względem gospodarności, legalności, celowości i rzetelności objęto wydatki dysponenta III stopnia udokumentowane 54 dowodami księgowymi (54 zapisów księgowych) łącznie na 69 761,5 tys. zł, stanowiące 61,2% ogółu wydatków poniesionych przez dysponenta III stopnia. Doboru próby do badania dowodów/zapisów księgowych dokonano z zastosowaniem metody MUS – 22 dowodów (22 zapisów księgowych) łącznie na 37 668,9 tys. zł, a pozostałe 32 dowody (32 zapisy) wybrano w sposób celowy łącznie na 32 092,6 tys. zł.

Przy doborze próby do badania uwzględniono jedyne zlecenie w części 51, którego umowa została zawarta na okres powyżej 6 miesięcy z miesięcznym wynagrodzeniem.

Wydatki były celowe i gospodarne, zostały poniesione zgodnie z przepisami prawa, z wyłączeniem wydatku w kwocie 782,3 tys. zł brutto, który został poniesiony niezgodnie z przepisami art. 16 i art. 455 nupzp (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 4634-4635, 4646-4653, 4638-4639)

Zobowiązania

Na koniec 2021 r. zobowiązania dysponenta III stopnia w części 51 wyniosły 5 190,4 tys. zł. Główne pozycje zobowiązań stanowiły dodatkowe wynagrodzenie roczne (3 155,5 tys. zł) oraz składki do organizacji międzynarodowych (1 823,2 tys. zł). Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(akta kontroli str. 717-721, 1205-1237)

Udzielanie zamówień publicznych

W 2021 r. w MKiŚ nie przeprowadzono, finansowanych z części 51 – Klimat, antycovidowych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, tj. zamówień publicznych niezbędnych do przeciwdziałania COVID-19/udzielanych w związku z zapobieganiem lub zwalczaniem epidemii wywołanej zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, do udzielenia których, na mocy przepisów tzw. tarcz anty kryzysowych lub ustawy o zapobieganiu oraz upzp/nupzp.

(akta kontroli str. 3764-3783)

W MKiŚ terminowo wywiązano się z obowiązku publikacji i zapewnienia aktualności planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych w 2021 r. oraz przekazania Prezesowi UZP do 1 marca 2022 r. sprawozdania o udzielonych zamówieniach w 2021 r., w tym zamówieniach finansowanych z części 51 – Klimat. Rejestr zamówień publicznych prowadzony był na bieżąco.

(akta kontroli str. 3784-3811, 3832-3839)

Szczegółowym badaniem objęto sześć postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, o łącznej wartości udzielonych zamówień w wysokości 4 327,7 tys. zł (netto), skutkujące wydatkami poniesionymi w 2021 r. w łącznej kwocie 1 733,6 tys. zł brutto, w tym jedno zamówienie do udzielenia, którego zastosowano przepisy nupzp oraz pięć zamówień, do udzielenia, których nie zastosowano nupzp z uwagi na to, że wartość zamówienia nie przekraczała 130,0 tys. zł (30 tys. euro) lub przedmiotem których był zakup czasu antenowego lub audycji od dostawców audiowizualnych lub radiowych usług medialnych, tj.:

1. *Realizacja ogólnopolskiej kampanii informacyjno-edukacyjnej pn. „Nasz Klimat”* – postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego, wartość udzielonego zamówienia 3 479,0 tys. zł, kwota wydatku w 2021 r. 782,3 tys. zł brutto;

2. *Lokowanie postaw prośrodowiskowych w serialach* – wartość udzielonego zamówienia 400,0 tys. zł, z czego w 2021 r. wydatkowano 465,6 tys. zł brutto (naliczona została kara umowna w wysokości 14,4 tys. zł ze względu na nieterminową realizację umowy przez wykonawcę; wykonawca wyraził pisemną zgodę na potrącenie kary umownej z należnego mu wynagrodzenia);

3. *Przygotowanie ekspertyzy mającej na celu opracowanie założeń, strategii, wytycznych będących podstawą do budowy w Polsce Muzeum Historii Naturalnej i Techniki (nazwa robocza muzeum)* – wartość udzielonego zamówienia 129,9 tys. zł, w 2021 r. wydatkowano całą kwotę, tj. 159,8 tys. zł brutto;

4. *Opracowanie poradnika branżowego dla przetwórstwa żelaza i stali (FMP)* – wartość udzielonego zamówienia 125,0 tys. zł, w 2021 r. wydatkowano całą kwotę, tj. 153,8 tys. zł brutto;

5. *Prowadzenie sekretariatów konkursów organizowanych przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska (realizacja zamówienia finansowana była również z części budżetowej 41-Środowisko)* – wartość udzielonego zamówienia 128,0 tys. zł, z czego w 2021 r. wydatkowano 91,2 tys. zł brutto;

6. Zakup czasu antenowego na emisję spotu telewizyjnego w ramach kampanii promującej selektywną zbiórkę odpadów (Piątka za Segregację)⁹² – wartość udzielonego zamówienia 65,8 tys. zł, w 2021 r. wydatkowano całą kwotę, tj. 80,9 tys. zł brutto.

(akta kontroli str. 3893-3937)

Stwierdzono nieprawidłowości w czterech badanych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego w zakresie działania jednostki kontrolowanej niezgodnie z wewnętrznymi regulacjami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych lub prawem zamówień publicznych lub wewnętrznymi regulacjami w sprawie polityki rachunkowości oraz procedur kontroli finansowej (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji umów.

We wszystkich zbadanych zamówieniach prawidłowo stosowano zasadę konkurencyjności, z wyłączeniem zamówienia publicznego pn. *Realizacja ogólnopolskiej kampanii informacyjno-edukacyjnej pn. „Nasz Klimat”* (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Realizacja zamówień (pod kątem przedmiotu zamówienia, terminu realizacji i wysokości wynagrodzenia wykonawcy) była zgodna z treścią zawartych umów, z wyłączeniem zamówienia pn. *Lokowanie postaw prośrodowiskowych w serialach*, za co zamawiający naliczył karę umowną w wysokości 14,4 tys. zł z tytułu nieterminowej realizacji umowy przez wykonawcę. Poniesione z tytułu realizacji zamówień wydatki były celowe i gospodarne oraz służyły realizacji zadań jednostki.

W przypadku zamówienia publicznego pn. *Zakup czasu antenowego na emisję spotu telewizyjnego...* faktura o numerze 1021080049 na kwotę 80,9 tys. zł, z terminem zapłaty 14 dni od dnia otrzymania, wpłynęła do MKiŚ 26 sierpnia 2021 r., były główny specjalista w Departamencie Edukacji i Komunikacji MKiŚ przekazała fakturę komórce do spraw finansowych MKiŚ 7 października 2021 r. (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Ówczesna Dyrektorka Departamentu Edukacji i Komunikacji MKiŚ wystąpiła 8 października 2021 r. do wykonawcy umowy o wyznaczenie nowego terminu płatności do 20 października 2021 r. Płatność faktury nastąpiła 19 października 2021 r. Wykonawca nie wystąpił z żądaniem zapłaty odsetek za nieterminową płatność faktury.

(akta kontroli str. 3607-3639, 3646-3652)

W przypadku zamówienia publicznego pn. *Przygotowanie ekspertyzy mającej na celu opracowanie założeń, strategii, wytycznych będących podstawą do budowy w Polsce Muzeum Historii Naturalnej i Techniki (nazwa robocza muzeum)* w odpowiedzi na upublicznione na stronie BIP MKiŚ zapytanie ofertowe, swoją ofertę – ustaloną na kwotę 129 900 zł netto – przysłał tylko jeden wykonawca.

(akta kontroli str. 3589-3595, 3715-3727)

W przypadku zamówienia publicznego pn. *Opracowanie poradnika branżowego dla przetwórstwa żelaza i stali (FMP)* w pierwszej kolejności dokonano szacowania wartości zamówienia na podstawie ofert złożonych w odpowiedzi na rozeznanie rynku. W następnej kolejności upubliczniono zapytanie ofertowe, w odpowiedzi na

⁹² Nazwa zgodna z dokumentem „Zestawieniem z wykonania planu zamówień publicznych o wartości przekraczającej 10 000 zł brutto i niższej niż 130 000 złotych netto” przekazany do kontroli przez Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego MKiŚ. Nazwa zamówienia, którą posługiwali się pracownicy Departamentu Edukacji i Komunikacji MKiŚ, w którym realizowane było zamówienie brzmiała: „*Emisja spotów informacyjno-promocyjnych Ministerstwa Klimatu i Środowiska w ramach Earth Festival w Uniejowie*”

które do MKiŚ wpłynęła jedna oferta wykonawcy, którego wybrano do realizacji umowy.

(akta kontroli str. 1476-1500B)

Wydatki, które w roku 2020 nie wygasły z upływem roku budżetowego

Według rocznego sprawozdania Rb-28 NW z wykonania planu wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego 2020, środki na ten rodzaj wydatków zostały wykorzystane w kwocie 507,2 tys. zł, tj. 96,9% kwoty ujętej w planie rzeczowo-finansowym środków niewygasających (523,6 tys. zł). Niepełne wykorzystanie środków spowodowane było niższymi wydatkami na modernizację sali konferencyjnej w MKiŚ.

Niewykorzystane środki zgłoszone zostały dysponentowi części 51 – Klimat w terminie wyznaczonym przez Ministra Klimatu i Środowiska.

(akta kontroli str. 722, 2844-2857)

W 2021 r. Minister wykonywał obowiązek nadzoru i kontroli wynikający z art. 175 ust. 1 i 2 ufp. Nadzór Ministra polegał m.in. na dokonywaniu analiz podsumowujących wykonanie budżetu resortu. Analizy w Departamencie Budżetu przeprowadzono na bieżąco, w oparciu o comiesięczną sprawozdawczość budżetową oraz informacje rozliczeniowe składane przez dysponentów podległych (np. z wykorzystania środków uruchomionych z rezerw celowych, z realizacji wydatków majątkowych, itd.).

Przygotowywane były również zbiorcze zestawienia pozwalające na kompleksową ocenę poziomu realizacji budżetu.

Przyznawanie dotacji każdorazowo poprzedzane było szczegółową analizą w zakresie merytorycznym i finansowym, w tym m.in. w ramach dostępności środków, oceną zobowiązań ustawowych nałożonych na Ministra (np. art. 54 ustawy o lasach, czy art. 8h ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody) oraz dokonywana była ocena potrzeb zgłaszanych przez jednostki realizacyjne.

W Departamencie Budżetu weryfikowano sprawozdania w ramach części 51 – Klimat pod względem formalno-rachunkowym oraz pod względem merytorycznym na bieżąco, niezwłocznie po przekazaniu ich przez jednostki. W przypadku powstania wątpliwości, czy potrzeby uzyskania dodatkowych informacji, istotnych dla właściwej weryfikacji sprawozdań, jednostki były proszone o dodatkowe wyjaśnienia. Wyjaśnienia przekazywane były w formach takich jak: pisma wyjaśniające, komentarze do sprawozdań umieszczane w systemie TREZOR, e-maile lub wydruki potwierdzające dokonanie korekt w systemie BGK-Zlecenia.

(akta kontroli str. 4684-4696; 4713-4769)

W 2021 r. Minister wykonywał również obowiązek nadzoru i kontroli wynikający z art. 175 ust. 2 ufp, m.in. poprzez przeprowadzanie kontroli planowych oraz doraźnych.

(akta kontroli str. 4742-4769)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Ówczesna Dyrektorka Departamentu Strategii i Planowania Transformacji Klimatycznej rozpoczęła proces przeniesienia środków finansowych z poz. 59 rezerw celowych do części 51 na realizację zadania pn. *Sprawozdanie z monitoringu „Polityki ekologicznej państwa 2030 – strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej” za 2020 r.*, poprzez podpisanie

wniosku o wydanie decyzji budżetowej na rok 2021, po upływie 28 dni od daty zawarcia umowy z NFOŚiGW⁹³. Natomiast po wydaniu decyzji⁹⁴ przez Ministra Finansów w dniu 10 września 2021 r. zwiększającej budżet części 51 o kwotę 190,0 tys. zł z przeznaczeniem na sfinansowanie ww. zadania, ówczesna Dyrektorka ww. Departamentu dopiero po upływie 34 dni, tj. 19 października 2021 r., przekazała Dyrektorowi Biura Dyrektora Generalnego dokumenty wymagane do przygotowania procedury mającej na celu uruchomienie zamówienia publicznego.

Dyrektorka Biura Dyrektora Generalnego pismem z 19 października 2021 r. wydała, biorąc pod uwagę czas niezbędny na przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, negatywną opinię odnośnie do możliwości realizacji przedmiotowego zadania w terminie wynikającym z zawartej umowy z NFOŚiGW, tj. do 30 listopada 2021 r.

Wobec powyższego MKiŚ wystąpiło z wnioskiem do Ministra Finansów o dokonanie korekty ww. decyzji polegającej na zmniejszeniu budżetu części 51 o kwotę 190,0 tys. zł, tj. zwrot wcześniej uruchomionych środków. Wyżej wymieniony wniosek został podpisany przez Podsekretarza Stanu MKiŚ 12 listopada 2021 r., tj. po 29 dniach od dnia wydania negatywnej opinii przez Dyrektorkę Biura Dyrektora Generalnego.

PEP2030 została przygotowana zgodnie z postanowieniami ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz stanowi strategię w rozumieniu tej ustawy. Jest jedną z podstaw prowadzenia polityki ochrony środowiska w Polsce, a także jedną z dziewięciu strategii, stanowiących fundament zarządzania rozwojem kraju. Obowiązek sporządzenia przedmiotowego sprawozdania wynika z zapisu *Polityki ekologicznej państwa 2030* (str. 151): *Sprawozdanie z PEP2030 za rok poprzedni będzie przedkładane KKPR do końca kwietnia. Minister właściwy ds. środowiska przekazuje ww. informację do ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego dla potrzeb przygotowania informacji rocznego z realizacji SOR.*

Niesporządzenie przedmiotowego sprawozdania za 2020 r.:

- stanowiło niezrealizowanie zobowiązania zawartego w samym tekście PEP2030;
- spowodowało brak wiedzy o wdrażaniu (i jego efektów ekologicznych) w roku 2020 tych elementów *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* (SOR), które znajdują się w PEP2030 (np. projektów strategicznych z zakresu właściwości resortu klimatu i środowiska;
- stanowiło przerwanie ciągłości monitorowania realizacji PEP2030 i częściowo SOR;
- stanowiło utrudnienie możliwości dokonywania korekt polityki ekologicznej w praktyce (w oparciu o całościową wiedzę za rok poprzedni i ewentualne rekomendacje);
- stanowiło utrudnienie przygotowania 4-letniej ewaluacji PEP2030;
- spowodowało brak spójnej a równocześnie zróżnicowanej (co do sektorów) informacji o realizacji polityki ekologicznej w roku 2020 – zebranej w jednym dokumencie;
- stanowiło niewytworzenie jednego ze źródeł informacji, które mogą być wykorzystane przy realizacji różnych zobowiązań sprawozdawczych (także międzynarodowych) zgodnie ze Szczegółowym opisem przedsięwzięcia

⁹³ Umowa Nr 601/2021/Wn50/NE-PO/D została zawarta w dniu 28 czerwca 2021 r.

⁹⁴ Nr MF/FG2.4143.3.188.2021.MF.3073.

podpisanym przez Podsekretarza Stanu MKiŚ w dniu 29 kwietnia 2021 r. i stanowiącym załącznik nr 2 do ww. umowy.

Zastępca Dyrektora Departamentu Strategii i Planowania Transformacji Klimatycznej wyjaśnił⁹⁵ m.in., że na nieprzygotowanie Sprawozdania z PEP2030 za rok 2020 wpłynęły: problemy (komunikacyjne, kwarantanny pracowników itp.) wynikające z pandemii COVID-19; brak pełnej (planowanej) obsady osobowej Zespołu a następnie Wydziału ds. Polityki Ekologicznej oraz odejścia pracowników zaangażowanych w procedowanie przygotowania realizacji sprawozdania; zmiany na rynku firm, które potencjalnie mogły się podjąć realizacji zamówienia – wzrost cen ich usług, który skutkował potrzebą zwiększenia wartości zamówienia (czego nie dało się przewidzieć na początku procedowania); dłuższe nieobecności (związane ze zwolnieniami lekarskimi) i odejście na urlop bezpłatny ówczesnej pani Naczelnik Wydziału Polityki Ekologicznej; zmiana dyrekcji.

NIK zauważa, że termin rozpoczęcia procedowania pozyskania środków na realizację przedmiotowego zadania w 2021 r. praktycznie uniemożliwił realizację omawianego zadania w terminie określonym w PEP2030, tj. do końca kwietnia 2021 r., bowiem Szczegółowy opis przedsięwzięcia został sporządzony na dzień przez datą określoną w PEP2030.

Ponadto, kolejne czynności w celu sporządzenia sprawozdania podejmowane były w Departamencie Strategii i Planowania Transformacji Klimatycznej z nieuzasadnionym opóźnieniem, co zdaniem NIK było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli. 1672-1686, 2020-2102)

2. Były główny specjalista w Departamencie Edukacji i Komunikacji MKiŚ przekazała do komórki do spraw finansowych MKiŚ fakturę za wykonanie umowy nr DEK/24/2021 na kwotę 80,9 tys. zł, 28 dni po terminie płatności zobowiązania wynikającym z ww. dokumentu (data wpływu dokumentu do MKiŚ – 26 sierpnia 2021 r., termin zapłaty wynikający z faktury 14 dni od otrzymania faktury).

Były główny specjalista w Departamencie Edukacji i Komunikacji MKiŚ wyjaśniła m.in., że: *Mogę się odnieść jedynie do okresu realizacji przeze mnie obowiązków związanych z rozliczeniem tej faktury. Otrzymałam tę fakturę do rozliczenia na swoje konto w EZD dnia 7 października 2021 r. Nie wiem, co działo się z tą fakturą w okresie od wpłynięcia faktury do Ministerstwa 26.08.2021 r. do dnia 7 października 2021 r. Zwykle otrzymałam polecenie zajęcia się rozliczeniem tej faktury od mojej pani Naczelnik (...).*

(akta kontroli. 3658-3673)

Zgodnie z przepisami działu III ust. 24 pkt 1 Polityki rachunkowości oraz procedur kontroli finansowej Ministerstwa Klimatu i Środowiska, stanowiącej załącznik do Zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 26 listopada 2021 r. w sprawie polityki rachunkowości oraz procedur kontroli finansowej Ministerstwa Klimatu i Środowiska⁹⁶, dokumenty finansowo-księgowe winny być

⁹⁵ Zgodnie z informacją zawartą w wyjaśnieniach „Stanowisko w Departamencie Strategii i Planowania Transformacji Klimatycznej objąłem dopiero z dniem 1 marca br., stąd nie znam szczegółów decyzji, o ile nie zostały zawarte w dostępnych mi dokumentach. Jednocześnie pracownicy zaangażowani w przedmiotową sprawę nie pracują już w departamencie.

⁹⁶ Dz. Urz. MKiŚ poz. 89, ze zm. Zgodnie z § 3 zarządzenie weszło w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z mocą od dnia 1 stycznia 2021 r.

przekazywane do komórki do spraw finansowych nie później niż na 5 dni roboczych przed upływem terminu płatności zobowiązania.

(akta kontroli. 5262-5328)

W ocenie NIK powyższe działanie było nielegalne.

3. Ówczesna Dyrektor Departamentu Edukacji i Komunikacji MKiŚ, po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (prowadzonego na podstawie nupzp z uwagi na wartość zamówienia) *Realizacja ogólnopolskiej kampanii informacyjno-edukacyjnej pn. „Nasz Klimat”*, zawarła umowę na wykonanie ww. zamówienia zawierając istotną zmianę w stosunku do projektowanych postanowień umownych, stanowiących załącznik nr 1 do SWZ wprowadzoną do projektu umowy, już po dokonaniu wyboru oferty najkorzystniejszej i rozstrzygnięciu postępowania, a przed podpisaniem umowy. Ówczesna Dyrektor Departamentu Edukacji i Komunikacji MKiŚ, przed podpisaniem umowy, zaakceptowała w projekcie umowy zmianę w stosunku do projektowanych postanowień umownych.

Umowa nr DEK/40/2021 z 29 października 2021 r., została zawarta z Wykonawcą z terminem realizacji I części przedmiotu umowy do 10 grudnia 2021 r., co było niezgodne ze specyfikacją warunków zamówienia (dalej: SWZ), w której termin realizacji I części przedmiotu umowy ustalono na 30 listopada 2021 r. W ofercie złożonej do przetargu Wykonawca gwarantował wykonanie całości zamówienia zgodnie z SWZ. Możliwość takiej zmiany, w postaci jasnych, precyzyjnych i jednoznacznych postanowień umownych, nie została przewidziana w ogłoszeniu o zamówieniu ani w innych dokumentach zamówienia.

(akta kontroli str. 4107-4205, 4347-4380)

Ówczesna Dyrektor Departamentu Edukacji i Komunikacji MKiŚ wyjaśniła, że: *W przedmiotowej sprawie przed zawarciem umowy zwrócono się do Departamentu Prawnego z wnioskiem o wyrażenie opinii w zakresie możliwości urealnienia terminu realizacji umowy w związku z tym, że z uwagi na przedłużenie się postępowania w sprawie udzielenia zamówienia, jeszcze przed zawarciem umowy wiadome było, że wykonanie umowy w zakresie jego pierwszego etapu będzie niemożliwe w terminie określonym we wzorze umowy stanowiącym załącznik do SWZ. Zgodnie z „Oceną Departamentu Prawnego” (dalej: DP) wynika, że „Zmiana umowy zawartej w trybie przepisów PZP jest możliwa tylko w przypadkach określonych w przepisach, w szczególności, gdy nie jest to zmiana istotna. Istotna zmiana umowy, to zmiana, która powoduje, że charakter umowy zmienia się w sposób istotny w stosunku do pierwotnej umowy. Ma to miejsce w szczególności w sytuacji, gdy zmienione warunki umowy miałyby wpływ na wynik postępowania, gdyby zostały uwzględnione w pierwotnym zamówieniu”. Jak również biorąc pod uwagę przedstawione przez Przewodniczącą Komisji przetargowej wyjaśnienia dotyczące opóźnienia w zawarciu umowy wskutek wydłużenia postępowania w sprawie udzielenia zamówienia, a także ww. Ocenę DP, że „bezpieczniejszym rozwiązaniem będzie wprowadzenie zmiany terminu we wzorze umowy (jeszcze przed jej zawarciem) tak, aby zawarta umowa zawierała realny termin jej wykonania”, gdyż „taka zmiana byłaby konieczna w odniesieniu do każdego innego wykonawcy, którego oferta zostałaby wybrana. Ostateczne zatem ocena DP była taka, że wskazywała na możliwość zawarcia umowy ze zmienionymi postanowieniami w stosunku do wzoru umowy. W związku z powyższym oraz faktem, iż zmiana nie miała istotnego wpływu na konkurencję, „termin*

wykonania umowy nie stanowił też kryterium wyboru ofert, uznano – że zgodnie z art. 454 ust 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych – była to zmiana nieistotna.

(akta kontroli str. 4165-4168, 4171-4176)

Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego MKiŚ wyjaśnił ponadto, iż: *Potwierdzam, że w przedmiotowej sprawie przed zawarciem umowy zwrócono się do Departamentu Prawnego z wnioskiem o wyrażenie opinii w zakresie możliwości urealnienia terminu realizacji umowy w związku z tym, że z uwagi na przedłużenie się postępowania w sprawie udzielenia zamówienia, jeszcze przed zawarciem umowy wiadome było, że wykonanie umowy w zakresie jej pierwszego etapu będzie niemożliwie w terminie określonym we wzorze umowy stanowiącym załącznik nr 1 do SWZ. Departament Prawny wyraził wówczas stanowisko, że możliwe jest zawarcie umowy ze zmienionymi postanowieniami w stosunku do wzoru umowy. (...) W pierwszej kolejności należy zauważyć, że przepisy p.z.p. nie zawierają żadnej regulacji w przedmiocie dopuszczalności zmiany treści wzoru umowy po dokonaniu wyboru najkorzystniejszej oferty, ale jeszcze przed zawarciem umowy z wybranym wykonawcą. W tym zakresie należy więc odwołać się do poglądów doktryny i orzecznictwa, wedle których takie działanie jest pod określonymi warunkami dopuszczalne. W kontekście powyższego należy podkreślić, że ocena prawna dokonana przez Departament Prawny w przedmiotowej sprawie jest zgodna ze stanowiskiem Krajowej Izby Odwoławczej (dalej: „KIO”) wyrażonym m.in. w uchwale z dnia 30 października 2012 r., sygn. akt: KIO/KD 86/12. W uchwale tej KIO, odnosząc się do zmiany terminu wykonania zamówienia we wzorze umowy wskazała uznała za dopuszczalną zmianę wzoru umowy po wyborze najkorzystniejszej oferty, tak aby zawarta umowa w sprawie zamówienia publicznego zawierała realny termin jej wykonania. (...) Zmiana dokonana we wzorze umowy w przedmiotowej sprawie była dopuszczalna w świetle przepisów p.z.p. Zasady dopuszczalnych zmian umowy w sprawie zamówienia publicznego określa Rozdział 3 w Dziale VII p.z.p., tj. art. 454 i 455. Zgodnie z art. 454 ust. 1 p.z.p. istotna zmiana zawartej umowy wymaga przeprowadzenia nowego postępowania o udzielenie zamówienia. Stosownie do treści ust. 2 ww. przepisu zmiana umowy jest istotna, jeżeli powoduje, że charakter umowy zmienia się w sposób istotny w stosunku do pierwotnej umowy (...) Powyższe oznacza, że przeprowadzenia nowego postępowania wymaga tylko istotna zmiana umowy. A contrario zmiana umowy, która nie jest istotna nie wymaga przeprowadzenia nowego postępowania o udzielenie zamówienia a zatem jest dopuszczalna. W mojej ocenie, w realiach przedmiotowej sprawy, zmiana treści zawartej umowy, w stosunku do wzoru umowy miała charakter nieistotny, a zatem była dopuszczalna.*

(akta kontroli str. 4189-4195)

NIK uznaje opisane wyżej postępowanie za nielegalne i nierzetelne.

NIK zwraca uwagę, że z orzeczenia KIO, przywołanego przez Zastępcę Dyrektora Departamentu Prawnego, wynika, że istotę sporu stanowiła ocena, czy upływ terminu wykonania zamówienia przewidzianego przez zamawiającego stanowi podstawę do unieważnienia postępowania na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 7 upzp, nie zaś ocena możliwości zmiany postanowień umowy przed jej zawarciem, na kanwie przepisów nupzp.

(akta kontroli str. 4192-4195, 5258-5261)

Zdaniem NIK, Zamawiający udzielił zamówienia publicznego zmieniając przedmiot zamówienia, co mogło mieć wpływ na ograniczenie konkurencyjności pomiędzy Wykonawcami, bowiem w przypadku gdy zmiana terminu realizacji części I Przedmiotu Umowy byłaby przewidziana w ogłoszeniu o zamówieniu lub dokumentach zamówienia, do postępowania mogłaby przystąpić inna liczba wykonawców. Tym samym działanie zamawiającego było sprzeczne z art. 16 nupzp, zobowiązującym go do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w sposób, m.in. zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji.

Zgodnie z art. 455 ust. 1 nupzp zmiana umowy bez przeprowadzenia nowego postępowania o udzielenie zamówienia jest dopuszczalna, niezależnie od wartości tej zmiany, o ile została przewidziana w ogłoszeniu o zamówieniu lub dokumentach zamówienia, w postaci jasnych, precyzyjnych i jednoznacznych postanowień umownych, a ten warunek nie został spełniony, gdyż specyfikacja warunków zamówienia dla tego postępowania nie zawierała możliwości zmiany terminu realizacji I części Przedmiotu Umowy. Natomiast art. 455 ust. 2 nupzp, stanowi, że dopuszczalne są zmiany umowy bez przeprowadzenia nowego postępowania o udzielenie zamówienia, których łączna wartość jest mniejsza niż progi unijne oraz jest niższa niż 10% wartości pierwotnej umowy, w przypadku zamówień na usługi lub dostawy, a zmiany te nie powodują zmiany ogólnego charakteru umowy. Te trzy warunki (próg unijny, 10% i ogólny charakter) zostały spełnione, ale umowa, co do zasady, na kanwie nupzp, jest dokumentem podpisanym przez obie strony, czyli można określać ten dokument terminem *umowa* dopiero od momentu podpisania go przez obie strony (a w zasadzie, kiedy druga strona ją podpisze, po podpisaniu przez stronę pierwszą). Wcześniej, zanim dokument ten zostanie podpisany przez obie strony, zgodnie z terminologią używaną w nupzp, dokument jest *projektowanymi postanowieniami umowy* (vide art. 554, art. 7 pkt 29 nupzp), a więc art. 455 nupzp odnosi się do już zawartej umowy. Poza tym, z prawa cywilnego można wywieść, że umowa jest dokumentem, na którym znajdują się oświadczenia woli obu stron (czyli również podpisany dokument).

4. Ówczesna Dyrektor Departamentu Edukacji i Komunikacji MKiŚ, podpisując umowy z wybranymi wykonawcami, udzieliła zamówień publicznych pt. *Przygotowanie ekspertyzy mającej na celu opracowanie założeń, strategii, wytycznych będących podstawą do budowy w Polsce Muzeum Historii Naturalnej i Techniki (nazwa robocza muzeum) oraz Prowadzenie sekretariatów konkursów organizowanych przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska bez uprzedniego przeprowadzenia czynności szacowania wartości zamówienia, niezgodnie z przepisami obowiązujących w tym czasie Procedur udzielania zamówień publicznych w Ministerstwie Klimatu i Środowiska.*

Ówczesna Dyrektor Departamentu Edukacji i Komunikacji zaakceptowała dokument pn. *Notatka w sprawie udzielenia zamówienia publicznego pn. Prowadzenie sekretariatów konkursów organizowanych przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska.* W dokumencie tym w pozycji nr 1.2 *Wartość szacunkowa zamówienia* została uzupełniona na podstawie cen ofert wykonawców przekazanych w odpowiedzi na zapytanie ofertowe przesłane do wybranych potencjalnych wykonawców, po wszczęciu postępowania o udzielenie ww. zamówienia publicznego.

Zastępca Dyrektora Departamentu Edukacji i Komunikacji zaakceptował dokument pn. *Notatka w sprawie udzielenia zamówienia publicznego na przygotowanie ekspertyzy mającej na celu opracowanie założeń, strategii, wytycznych będących podstawą do budowy w Polsce Muzeum Historii*

Naturalnej i Techniki (nazwa robocza muzeum). W dokumencie tym w pozycji nr I.2 *Wartość szacunkowa zamówienia* została uzupełniona na podstawie jednej ceny oferty wykonawcy przekazanej w odpowiedzi na zapytanie ofertowe zamieszczone na stronie BIP MKiŚ, po wszczęciu postępowania o udzielenie ww. zamówienia publicznego.

(akta kontroli str. 3589-3595, 3766-3776)

Naczelnik Wydziału Zamówień Publicznych wyjaśniła, że: *momentem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie wyłączenia z art. 2 ust. 1 pkt 1 oraz art. 11 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych jest moment rozesłania zapytania ofertowego do co najmniej trzech wykonawców lub opublikowanie ogłoszenia na stronie BIP Ministerstwa Klimatu i Środowiska lub porównanie cenników ofert, co wymaga udokumentowania. Czynności te realizują komórki organizacyjne, merytoryczne MKiŚ. Dla mnie jako Naczelnika Wydziału Zamówień Publicznych, przy udzieleniu zamówień na podstawie wyłączenia z art. 2 ust. 1 pkt 1 oraz art. 11 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, przy wejściu w życie nowej ustawy – Prawo zamówień publicznych, istotna jest data jego udzielenia oraz podstawa prawna jego udzielenia. Nie mogłabym udzielić zamówienia w 2021 r. na podstawie art. 4 pkt 8 nieobowiązującej już ustawy – Prawo zamówień publicznych.*

(akta kontroli str. 3859-3865)

Zastępca Dyrektora Departamentu Edukacji i Komunikacji, odnosząc się do zaakceptowania *Notatki w sprawie udzielenia zamówienia publicznego na przygotowanie ekspertyzy mającej na celu opracowanie założeń, strategii, wytycznych będących podstawą do budowy w Polsce Muzeum Historii Naturalnej i Techniki (nazwa robocza muzeum)*, z treści której wynikało, że wartość zamówienia została oszacowana na podstawie oferty złożonej w ramach powyższego zamówienia publicznego, wyjaśnił, że: *Podpisałem notatkę w zastępstwie Pani (...), która w owym czasie była nieobecna w pracy. W strukturze kierownictwa Departamentu Edukacji i Komunikacji MKiŚ występuje zastępowalność w przypadkach nieobecności. Po zapoznaniu się z opinią Pani (...) oraz dostępną opinią Wydziału Zamówień Publicznych MKiŚ nie widziałem przeszkód, by nie zaakceptować omawianej notatki.*

(akta kontroli str. 3715-3716)

W ocenie NIK powyższe działanie było nielegalne. Powyższe postępowania o udzielenie zamówienia były prowadzone na podstawie wyłączenia stosowania przepisów ustawowych, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 nupzp. Uznawany w MKiŚ momentem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonego z wyłączeniem przepisów nupzp jest moment m.in. wysłania zapytania ofertowego do co najmniej trzech wykonawców lub upublicznienia zapytania ofertowego na stronie BIP MKiŚ. NIK ponownie zwraca uwagę, że zgodnie z § 5 ust. 3 pkt 1 Procedur udzielania zamówień publicznych w Ministerstwie Klimatu i Środowiska, zamówienie może zostać udzielone przez komórkę organizacyjną właściwą dla danego zamówienia po przeprowadzeniu oszacowania wartości zamówienia, z odpowiednim uwzględnieniem, w zależności od rodzaju zamówienia, art. 28-36 nupzp. Zgodnie z art. 36 ww. ustawy ustalenia wartości zamówienia dokonuje się nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi.

(akta kontroli str.3692-3714, 3766-3776, 3859-3868)

5. Zamawiający upublicznił, na stronie internetowej prowadzonego postępowania, załącznik do SWZ (*Szczegółowy opis przedmiotu zamówienia*) dotyczący zamówienia publicznego pn. *Realizacja ogólnopolskiej kampanii informacyjno-edukacyjnej pn. „Nasz Klimat”* trzy dni po publikacji ogłoszenia o zamówieniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, co było niezgodne z przepisami nupzp. Tym samym zamawiający nie zapewnił na stronie internetowej prowadzonego postępowania bezpłatnego, pełnego, bezpośredniego i nieograniczonego dostępu do specyfikacji warunków zamówienia od dnia publikacji ogłoszenia o zamówieniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej nie krócej niż do dnia udzielenia zamówienia.

(akta kontroli str. 4107-4205, 4347-4380)

Główny specjalista w Wydziale Zamówień Publicznych wyjaśniła, że: *Omyłkowo na stronie prowadzonego postępowania nie załączono załącznika nr 1 do Umowy, tj. Szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia (...). Przyjmując, że kompletna dokumentacja (SWZ z załącznikami) została zamieszczona na platformie po upływie trzech dni od publikacji dokumentacji bez załącznika nr 1 do umowy, to Wykonawcom na złożenie ofert pozostawiono termin zgodny z przepisami Pzp., tj. 34 dni.*

(akta kontroli str. 4150-4154)

W ocenie NIK powyższe działanie było nielegalne i nierzetelne. NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 133 ust. 1 nupzp zamawiający zapewnia na stronie internetowej prowadzonego postępowania bezpłatny, pełny, bezpośredni i nieograniczony dostęp do SWZ, od dnia publikacji ogłoszenia o zamówieniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, nie krócej niż do dnia udzielenia zamówienia. Zgodnie z art. 134 ust. 1 pkt 4 nupzp SWZ zawiera m.in. opis przedmiotu zamówienia.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

2.2.1. Wydatki budżetu środków europejskich – dysponent części budżetowej

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na 2021 r. w części 51 – Klimat wydatki budżetu środków europejskich zostały ustalone w wysokości 2 144 638,0 tys. zł. Były zaplanowane na realizację 3 programów operacyjnych, w tym 2 100 535,0 tys. zł na PO liŚ 2014-2020.

W trakcie roku limit wydatków budżetu środków europejskich został zwiększony decyzjami Ministra Finansów o 596 064,4 tys. zł, tj. o 27,8%, do wysokości 2 740 702,4 tys. zł. Wzrost był wynikiem:

- zwiększenia limitu per saldo o 597 722,0 tys. zł ze środków rezerw celowych budżetu środków europejskich (część 83 pozycja 98 *Finansowanie programów z budżetu środków europejskich*)
- zmniejszenia wydatków na kwotę 1 657,6 tys. zł na skutek ich przeniesienia do części budżetowej 41 – Środowisko.

(akta kontroli str. 778, 3247-3259, 3270-3273, 3275-3319)

Środki z rezerw celowych zostały pierwotnie przyznane w wysokości 602 722,0 tys. zł w wyniku 2 decyzji Ministra Finansów z 17 września 2021 r. (602 449,2 tys. zł) i 13 października 2021 r. (272,8 tys. zł). W ciągu roku dokonano dwóch korekt decyzji z 17 września 2021 r., z których jedną, tj. z 8 grudnia 2021 r.,

zmniejszono kwotę decyzji o 5 000,0 tys. zł. Po korektach środki rezerwy celowej wyniosły 597 722, 0 tys. zł.

Środki zostały przeznaczone na

- 1) realizację projektów konkursowych w ramach Priorytetu II – Ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu (działania 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5) PO liŚ 2014-2020 dla NFOŚiGW w wysokości po korekcie 597 449,2 tys. zł;
- 2) na zapłatę roszczeń, zasądzonych wyrokiem sądowym, związanych z realizowaniem projektu pn.: *Przebudowa oczyszczalni ścieków w Mirkowie – etap II* w ramach PO liŚ 2007-2013 dla Instytucji Wdrażającej – WFOŚiGW we Wrocławiu, beneficjenta – Gminy Długołęka w wysokości 272,8 tys. zł.

Szczegółowym badaniem objęto wszystkie decyzje Ministra Finansów przyznające środki z rezerwy celowej budżetu środków europejskich (poz. 98) łącznie na kwotę 597 722, 0 tys. zł. Zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem w wysokości 594 903,7 tys. zł, tj. 99,5%. Nie wykorzystano 2 818,4 tys. zł. Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu wyjaśniła, że niewykorzystanie 2 818,4 tys. zł (przez NFOŚiGW) spowodowane było zwrotami środków, dokonanych przez beneficjentów z tytułu niewykorzystanych przez nich zaliczek. Zwroty w kwocie 2 707,3 tys. zł zostały dokonane w grudniu 2021 r., w tym 2 523,5 tys. zł w dniach 30 i 31 grudnia 2021 r.

(akta kontroli str. 778, 1703-1704, 2417-2418, 2424-2426, 2484-2492, 3422-3574)

Blokowanie planowanych wydatków

Minister Klimatu i Środowiska – na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 2 w związku z art. 177 ust. 1 pkt 3 ufp podjął 2 decyzje o blokowaniu planowanych wydatków w budżecie środków europejskich łącznie na kwotę 1 233,6 tys. zł, z tego:

- nr 33/2021/BE z 1 grudnia 2021 r. na kwotę 316,5 tys. zł,
- nr 34/2021/BE z 3 grudnia 2021 r. na kwotę 917,1 tys. zł.

Obie blokady planowanych wydatków dotyczyły projektu *Wzmocnienie monitoringu hałasu w zakresie opracowywania map hałasu* realizowanego przez GIOŚ w ramach PO liŚ 2014-2020. Wynikały z braku możliwości dokonania zakupu mobilnych stacji monitoringu hałasu – pojazdów do przewożenia kontenerów pomiarowych, na skutek przerwania globalnego łańcucha dostaw komponentów niezbędnych do produkcji pojazdów, spowodowanego pandemią COVID-19, a termin realizacji zadania przedłużono do końca 2022 r.

Decyzje zostały wydane na wniosek Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z 16 listopada 2021 r. w ciągu 15 i 17 dni od daty wpływu wniosku do Ministerstwa. Zgodnie z art. 177 ust. 4 ufp o podjętych decyzjach Minister poinformował Ministra Finansów niezwłocznie, tj. 1 i 6 grudnia 2021 r. (w dniu wydania decyzji i pierwszym roboczym dniu po dniu wydania decyzji).

(akta kontroli str. 3135-3142, 3149-3154)

Wydatki budżetu środków europejskich w części 51 – Klimat wyniosły 2 726 943,4 tys. zł, tj. 127,2% kwoty określonej w ustawie budżetowej (2 144 638,0 tys. zł) i 99,5% budżetu po zmianach (2 740 702,4 tys. zł). Stanowiły 109,8% wydatków zrealizowanych w 2020 r. (2 482 464,2 tys. zł).

Większość (2 719 093,0 tys. zł), tj. 99,7% ogółu wydatków, poniesiono na realizację projektów w ramach PO liŚ 2014-2020. Stanowiły 129,4% kwoty ustalonej w ustawie

budżetowej (2 100 535,0 tys. zł), 99,6% budżetu po zmianach (2 730 907,0 tys. zł) i 109,9% wydatków zrealizowanych w 2020 r. (2 481 514,9 tys. zł). Pozostałe środki (7 850,4 tys. zł) zostały przeznaczone na realizację Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego III Perspektywa Finansowa (7 577,6 tys. zł) oraz PO IiŚ 2007-2013 (272,8 tys. zł).

(akta kontroli str. 778, 1858-1860, 2484-2492, 3193-3197)

W ustawie budżetowej na 2021 r. w części 51 – Klimat dla dysponenta III stopnia – urzędu obsługującego Ministra ustalono limit wydatków budżetu środków europejskich w wysokości 547,0 tys. zł. W wyniku zmian w planie finansowym po zmianach wydatki nie były planowane. Według sprawozdania Rb-28UE za 2021 r. wydatki nie wystąpiły. W 2020 r. wydatki wyniosły 90,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 47-48, 728)

2.2.2. Wydatki budżetu środków europejskich – dysponent III stopnia

Dla dysponenta III stopnia – urzędu obsługującego Ministra Klimatu i Środowiska plan wydatków środków europejskich w części 51, określony ustawą budżetową na 2021 r.⁹⁷, wyniósł 547,0 tys. zł, natomiast budżet po zmianach wyniósł 0,00 zł.

W 2021 r. nie były realizowane przez Dysponenta III stopnia w części 51 wydatki budżetu środków europejskich zaplanowane w ustawie budżetowej na 2021 r. na kwotę 547,0 tys. zł (wykonanie w 2020 r. – 90,7 tys. zł), w tym w ramach Mechanizmu Finansowego NMF III Perspektywa Finansowa w wysokości 278,0 tys. zł (wykonanie w 2020 r. – 46,1 tys. zł) i Mechanizmu Finansowego EOG III Perspektywa Finansowa w wysokości 269,0 tys. zł (wykonanie w 2020 r. – 44,6 tys. zł). Dyrektor Biura Finansowego wyjaśniając, jakie przesłanki uzasadniały zaplanowanie ww. wydatków w ustawie budżetowej na 2021 r. skoro plan po zmianach i wykonanie w każdym z tych przypadków wyniosło 0,00 zł podał, że Departament Funduszy Europejskich wnioskiem z dnia 12 sierpnia 2021 r. postawił w części budżetowej 51 całą kwotę planu, tj. 547 tys. zł do dyspozycji Dyrektora Generalnego MKiŚ, uzasadniając, że mniejsze od wstępnie zakładanego zapotrzebowania na środki spowodowane było rezygnacją z organizacji w 2021 r. inicjatyw bilateralnych (w tym wizyt studyjnych) w związku z ogłoszonym stanem epidemiologicznym. Mając powyższe na uwadze przeprowadzona została analiza planu wydatków dysponenta III stopnia w zakresie potrzeb. W jej wyniku środki w wysokości 108 tys. zł zostały przeniesione na realizację zadań do części 41 w ramach projektu *Promocja Parków Narodowych jako marki* (decyzjami MF) zaś pozostała kwota 439 tys. zł została postawiona wnioskiem z dnia 1 października 2021 r. do dyspozycji MKiŚ.

(akta kontroli str. 47, 355-383, 1757-1758)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena
częstkowa

W zakresie wydatków z budżetu państwa w części 51 stwierdzono, że na skutek zaakceptowania przez Sekretarza Stanu dofinansowania ze środków PGW WP (poprzez poz. 59 rezerw celowych) zadania obejmującego finansowanie wioś wydatki w kwocie 7 599,2 tys. zł zostały dokonane przez GIOŚ z naruszeniem prawa, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 2 ufp i było niezgodne z zasadą przejrzystości finansów publicznych.

⁹⁷ Ustawą o zmianie ustawy budżetowej na 2021 r. nie wprowadzono zmian w budżecie środków europejskich w części 51.

W badanej próbie nie stwierdzono wydatków niecelowych. Stwierdzono jednak nieprawidłowości w obszarze udzielania zamówień publicznych – w odniesieniu do czterech spośród sześciu zamówień publicznych poddanych szczegółowemu badaniu.

W ocenie NIK stwierdzone nieprawidłowości świadczą o nie w pełni skutecznym systemie kontroli zarządczej w obszarze zamówień publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie wydatków z budżetu środków europejskich w części 51.

Obszar

3. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

3.1. Sprawozdania

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych/łącznych sprawozdań za 2021 r. przez dysponenta części 51 – Klimat i sprawozdań jednostkowych MKiŚ (dysponenta III stopnia) w ramach ww. części:

- 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, które nie wygasły z upływem roku budżetowego (Rb-28NW),
- 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).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2021 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 51 – Klimat na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek).

Należy jednak podkreślić, że sprawozdania jednostkowe jednostki podległej, tj. Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska zostały sporządzone na podstawie niewiarygodnych ksiąg rachunkowych, a także zawierały błędy merytoryczne. Powyższe zostało ustalone w toku kontroli NIK przeprowadzonej w GIOŚ.

W rocznym sprawozdaniu Rb-27 za 2021 r. sporządzonym w GIOŚ w kol. 7 *Należności*, kol. 11 *Należności pozostałe do zapłaty* oraz kol. 12 *Zaległości netto* wykazano odpowiednio należności, należności pozostałe do zapłaty i zaległości netto pomniejszone o kwotę odpisów aktualizujących należności, nie zaś wartości nominalne należności, należności pozostałych do zapłaty i zaległości netto⁹⁸. Poza tym we wskazanym sprawozdaniu, niezgodnie z instrukcją sporządzania sprawozdań budżetowych, w kwocie należności wykazano roszczenie sporne. Miało

⁹⁸ W sprawozdaniu Rb-27, zgodnie z Instrukcją sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa stanowiącą Załącznik Nr 34 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U z 2020 r. poz. 1564, ze zm.), wykazuje się należności, które mogą być poddane egzekucji. W związku z tym wartość należności w sprawozdaniu Rb-27 powinna być prezentowana bez pomniejszenia ich o wartość utworzonych odpisów aktualizujących.

to również wpływ na dane wykazane przez tę jednostkę w sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2021 r.

Dyrektor Departamentu Budżetu w MKiŚ w kwestii wystąpienia do GIOŚ o korektę ww. sprawozdania, wyjaśniła, że: *Departament Budżetu, realizujący zadania dysponenta części budżetowej 51, nie występował do GIOŚ o korektę sprawozdania rocznego Rb-27 i sprawozdania Rb-N za IV kwartał 2021 roku, gdyż weryfikacja sprawozdań nie dawała podstaw do tego, aby kwestionować ujęte w nich przez jednostkę dane. Przekazane przez GIOŚ sprawozdania zostały zweryfikowane pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, w wyniku czego nie stwierdzono nieprawidłowości wymagających dalszych wyjaśnień czy korekty. Dane ujęte w obydwu sprawozdaniach (Rb-N i Rb-27) były ze sobą spójne, zaś reguła sprawdzająca w sprawozdaniu Rb-27 została spełniona, tj. należności (kol. 7) – dochody wykonane (kol. 9) + nadpłaty (kol. 13) = należności ogółem (kol. 11). Ponadto, sprawozdania zostały opatrzone podpisami głównego księgowego oraz kierownika jednostki, co było potwierdzeniem zgodności danych wykazanych w sprawozdaniach z księgami rachunkowymi jednostki. Jednocześnie, GIOŚ nie sygnalizował problemów z interpretacją zapisów regulujących zasady sporządzania sprawozdań Rb-27 i Rb-N, co mogłoby wskazywać na konieczność przeprowadzenia kontroli sprawozdań z zapisami księgowymi. Ponadto, w związku z prowadzoną przez Biuro Kontroli i Audytu MKiŚ kontrolą problemową w GIOŚ, w dniu 02.06.2021r. Departament Budżetu przekazał informacje i dokumentację z zakresu planowania i sprawozdawczości budżetowej na potrzeby przeprowadzenia ww. kontroli, w tym sprawozdania Rb-N i Rb-27. Do chwili obecnej Departament Budżetu, nie otrzymał żadnej informacji zwrotnej z komórki prowadzącej kontrolę sygnalizującej zidentyfikowanie jakichkolwiek nieprawidłowości w tym zakresie. W związku z sugerowanym przez kontrolerów NIK niewłaściwym zaprezentowaniem przez GIOŚ w sprawozdaniach Rb-27 i Rb-N wartości należności, tj. pomniejszeniem ich o utworzony odpis aktualizujący należności, dysponent części poprosił jednostkę o przekazanie zestawienia obrotów i sald kont analitycznych wg stanu na dzień 31.12.2021 r. (pismo znak: DB-WSA.3122.16.2021.MZ z dnia 17.03.2022 r.). W odpowiedzi na ww. pismo GIOŚ poinformował, że po zakończeniu prac nad zamknięciem ksiąg rachunkowych i ewidencją zdarzeń na dzień bilansowy 31.12.2021 r. dokona korekty sprawozdań Rb-27 i Rb-N z uwzględnieniem uwagi NIK.*

(akta kontroli str. 1360-1371, 1392-1393, 1413-1416, 1450A)

Ponadto na wartość danych wykazanych przez GIOŚ w sprawozdaniach Rb-27 i Rb-28 za 2021 r. wpływ miało niewłaściwe ujęcie w księgach rachunkowych zwrotu wydatków z lat ubiegłych. Kwota zwrotu wynosząca łącznie 10,2 tys. zł została nieprawidłowo zaksięgowana na zmniejszenie wydatków, zamiast na rachunek dochodów budżetu państwa.

(akta kontroli str. 4381-4423)

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia-urzędu obsługującego ministra właściwego ds. klimatu) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania tej jednostki zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli str. 1238-1277)

Stosownie do § 9 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej jednostki otrzymujące sprawozdania są obowiązane sprawdzić je pod względem formalno-rachunkowym. Jednostki otrzymujące

sprawozdania są także uprawnione do kontrolowania merytorycznej prawidłowości przekazanych sprawozdań, w tym celu mogą żądać przedstawienia wskazanych ksiąg rachunkowych i dokumentów (§ 9 ust. 4 rozporządzenia).

W kwestii wykorzystania wskazanych wyżej uprawnień Dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśniła, że: *Dysponent części budżetowej 41 i 51 nie żądał od jednostek sporządzających sprawozdanie Rb-27 wskazanych ksiąg rachunkowych. W przypadku powstania wątpliwości czy potrzeby uzyskania dodatkowych informacji jednostki na bieżąco były proszone o dodatkowe wyjaśnienia. Ponadto, przepisy Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej zobowiązują kierownika jednostki do sporządzania sprawozdań rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Jednocześnie, zgodnie z § 9 ust. 2 ww. rozporządzenia kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. (...) Departament Budżetu weryfikował sprawozdania pod względem merytorycznym na bieżąco, niezwłocznie po przekazaniu ich przez jednostki. Pracownicy nie żądali od jednostek przedstawienia wskazanych ksiąg rachunkowych, gdyż nie zaistniały przesłanki wskazujące na konieczność dokonania porównania danych ujętych w sprawozdaniach z księgami rachunkowymi. Natomiast w przypadku powstania wątpliwości, czy potrzeby uzyskania dodatkowych informacji, istotnych dla właściwej weryfikacji sprawozdań, jednostki były proszone o dodatkowe wyjaśnienia. Wyjaśnienia przekazywane były w formach takich jak: pisma wyjaśniające, komentarze do sprawozdań umieszczane w systemie TREZOR, e-maile, wydruki potwierdzające dokonanie korekt w systemie BGK-Zlecenia lub wyciągi bankowe potwierdzające zwrot środków w terminie innym, niż prezentuje to BGK. (...) Departament Budżetu sprawował nadzór nad prawidłowością sporządzania sprawozdań opracowywanych na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej w części 41 – Środowisko jak i części 51 - Klimat poprzez weryfikacje sprawozdań w zakresie:*

- *poprawnego wprowadzenia danych w ISOBP TREZOR oraz zgodności z regułami wskazanymi w Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa oraz Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu środków europejskich, stanowiących załączniki do ww. rozporządzenia;*
- *przestrzegania terminów przekazania sprawozdań oraz poprawności złożonych pod sprawozdaniem podpisów głównego księgowego i kierownika jednostki. W celu właściwej weryfikacji podpisów składanych pod sprawozdaniem dysponenti podlegli zobowiązani są przekazywać na bieżąco do Departamentu Budżetu kopie upoważnień osób właściwych do podpisywania sprawozdań budżetowych;*
- *zgodności tych samych danych zawartych w poszczególnych sprawozdaniach, tj. poprzez porównanie Rb-23 z Rb-27 i Rb-28, Rb-27 z Rb-N, Rb-28 z Rb-28 Programy i Rb-Z;*
- *zgodności dochodów wykonanych, wykazanych przez jednostki w sprawozdaniach Rb-23 i Rb-27, ze stanem dochodów przekazanych przez jednostki na centralny rachunek bieżący budżetu państwa – w porozumieniu z Ministerstwem Finansów;*
- *zgodności danych zawartych w sprawozdaniu Rb-28UE z informacją dotyczącą zrealizowanych przez BGK zleceń płatności, z uwzględnieniem dokonanych zwrotów oraz korekt zleceń płatności i zwrotów nadpłat (...).*

Według przekazanych przez Dyrektora Departamentu Budżetu danych w trakcie 2021 r. dysponent części 51 po kontroli merytorycznej zwrócił w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa TREZOR 6 budżetowych sprawozdań jednostkowych, najpóźniej w terminie 16 dni od dnia przekazania przez jednostkę sprawozdającą się. Natomiast po kontroli formalno-rachunkowej dysponent części budżetowej 51 zwrócił w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa TREZOR 9 budżetowych sprawozdań jednostkowych, najpóźniej w terminie 7 dni od dnia przekazania przez jednostkę sprawozdającą się. W 2021 r. dysponent części po weryfikacji jednostkowych sprawozdań Rb-N i Rb-Z w ramach części 51 – Klimat, zwrócił 6 sprawozdań jednostkowych, najpóźniej w terminie 14 dni od dnia przekazania przez jednostkę sprawozdającą się. Najczęściej zwracane były do korekty sprawozdania sporządzane przez GIOŚ.

(akta kontroli str. 1360-1371)

W 2021 r. przeprowadzane były przez Biuro Kontroli i Audytu w MKiŚ kontrole resortowe w jednostkach podległych i nadzorowanych przez Ministra Klimatu i Środowiska, w tym kontrola w GIOŚ. Przedmiotem kontroli w tej jednostce były m.in.: wybrane zagadnienia związane z reorganizacją GIOŚ; wybrane zagadnienia w zakresie gospodarki finansowej i sprawozdawczości; udzielania zamówień publicznych; wydatkowanie środków z rezerw celowych. Według informacji przedłożonej 17 marca 2022 r. przez Dyrektora Biura Kontroli i Audytu czynności kontrolne w GIOŚ nie zostały zakończone.

(akta kontroli str. 4769)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena
częstkowa

NIK opiniuje pozytywnie sporządzone przez dysponenta części 51 – Klimat łączne roczne sprawozdania budżetowe i sprawozdanie w zakresie operacji finansowych, z wyjątkiem sprawozdań Rb-27 i Rb-28. Łączne roczne sprawozdania budżetowe, a także sprawozdania w zakresie operacji finansowych zostały sporządzone na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek podległych. Pod względem formalno-rachunkowym były sporządzone prawidłowo. Jednak sprawozdania jednej z jednostek podległych, tj. GIOŚ zostały sporządzone na podstawie ksiąg rachunkowych prowadzonych niezgodnie z art. 24 ust. 2-3 oraz ust. 5 Uor. Zapisy w księgach rachunkowych GIOŚ w zakresie daty operacji były niezgodne z datami wynikającymi z dowodów księgowych, a ponadto nie spełniały wymogu trwałości określonego w art. 23 ust. 1 Uor. Sporządzone w GIOŚ sprawozdania Rb-27 i Rb-28 za 2021 r. zawierały także błędy merytoryczne.

V. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi

W związku z koniecznością skorygowania sprawozdań jednostkowych Rb-27, Rb-28 i Rb-N, NIK zwraca uwagę, że korekty będą wymagały również sprawozdania łączne dysponenta części 41 – Środowisko i części 51 – Klimat.

Wnioski

1. Podjęcie działań w celu zapewnienia udzielania zamówień publicznych zgodnie z prawem zamówień publicznych oraz wewnętrznymi procedurami udzielania zamówień publicznych, obowiązującymi w Ministerstwie Klimatu i Środowiska.

2. Opracowanie i wdrożenie systemu sporządzania sprawozdań kwartalnych Rb-N i Rb-Z zapewniającego rzetelność realizacji obowiązków sprawozdawczych.
3. Sporządzenie korekty sprawozdania Rb-N za IV kwartał 2021 r. przez dysponenta III stopnia środków budżetowych części 41 – Środowisko.
4. Występowanie do Ministra Finansów o dodatkowe środki po rzetelnym zweryfikowaniu możliwości ich wykorzystania w danym roku budżetowym.
5. Uzgadnianie list zadań do dofinansowania poprzez poz. 59 rezerw celowych w zakresie dotyczącym wyłącznie jednostek podległych dysponentowi danej części.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁹⁹ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 14 kwietnia 2022 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

Zmiany w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:
Wicedyrektor Departamentu Środowiska
Paweł Trzaskowski

*) Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U z 2020 r. poz. 2176.) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1913) Najwyższa Izba Kontroli wyłączyła jawność informacji posiadających wartość gospodarczą. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁹⁹ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

