



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MICHAŁ JĘDRZEJCZYK

Tekst jednolity*

KSI.410.1.1.2024

Pani
Paulina Hennig-Kłoska
Minister Klimatu i Środowiska
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

* Uwzględniono zmiany wprowadzone uchwałą Nr 54/2024 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 4 czerwca 2024 r. oraz sprostowano, w trybie art. 35c ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, oczywiste omyłki pisarskie.

P/24/001 – „Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 41 – *Środowisko* i w części 51 – *Klimat*”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Klimatu i Środowiska, ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paulina Hennig-Kloska, Minister Klimatu i Środowiska ² od 13 grudnia 2023 r. ³ Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, funkcję kierownika jednostki pełnili: <ul style="list-style-type: none">• Anna Romana Łukaszewska-Trzeciakowska, od 27 listopada 2023 r.⁴ do 12 grudnia 2023 r.⁵;• Anna Moskwa, od 26 października 2021 r.⁶ do 26 listopada 2023 r.⁷.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. Najwyższej Izbie Kontroli ⁸ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Maria Kowalska, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/28/2024 z 10 stycznia 2024 r.2. Kamila Trzcińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/35/2024 z 15 stycznia 2024 r.3. Magdalena Krukowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/29/2024 z 10 stycznia 2024 r.4. Andrzej Szymczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/27/2024 z 10 stycznia 2024 r.5. Piotr Siemiak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/26/2024 z 10 stycznia 2024 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-10)</p>

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny: wykonania budżetu państwa na rok 2023 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez Ministra (dysponenta części budżetowych: 41 – „Środowisko” i 51 – „Klimat”) oraz wykonania planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tych części budżetu państwa.
--------------	--

¹ Dalej: „Ministerstwo” lub „MKiŚ”.

² Dalej: „Minister”.

³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 grudnia 2023 r. nr 1131.45.2023 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 1383).

⁴ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 listopada 2023 r. nr 1131.39.2023 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 1288).

⁵ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 grudnia 2023 r. nr 1131.43.2023 o przyjęciu dymisji Rady Ministrów (M.P. poz. 1379).

⁶ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 października 2021 r. nr 1131.20.2021 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M. P. poz. 976).

⁷ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 listopada 2023 r. nr 1131.34.2023 o przyjęciu dymisji Rady Ministrów (M.P. poz. 1221) na podstawie którego m.in. powierzono dalsze sprawowanie obowiązków do czasu powołania nowej Rady Ministrów.

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

Ocenie podlegały w szczególności:

- 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 wybranych sprawozdań za IV kwartał 2023 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust.1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹, w tym:
 - a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
 - b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w częściach: 41 i 51.

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

Podstawą sformułowania oceny ww. 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 częściach: 41 i 51, w trakcie roku budżetowego, w tym wynikających z podziału rezerw celowych,
- kontroli prawidłowości dokonanych blokad,
- kontroli przestrzegania ustalonych dla części: 41 i 51 limitów wydatków, w tym limitów środków na wynagrodzenia,
- kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- kontroli prawidłowości udzielania i realizacji wybranych zamówień publicznych,
- analizy przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- analizy stanu zobowiązań,
- analizy 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 i 51.

Celem kontroli było również określenie stanu przygotowania do absorpcji środków w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności¹⁰.

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

Do oceny wykonania budżetu państwa w części 41 – „Środowisko” wykorzystano również wyniki kontroli wykonania planów finansowych w 2023 r. przeprowadzonych:

⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm., dalej: „ufp”.

¹⁰ Dalej: „KPO”.

w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (GDOŚ) oraz w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska¹¹ w Warszawie.

¹¹ Dalej: „RDOŚ”.

III. Ocena ogólna¹² kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Kontrola dochodów budżetowych w częściach: 41 – „Środowisko” i 51 – „Klimat” została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. działania Ministra (dysponenta części: 41 i 51) w zakresie przygotowania do absorpcji środków z KPO oraz realizacji inwestycji i reform finansowanych z tego instrumentu nie wpływają na ocenę wykonania budżetu państwa w 2023 r., w częściach: 41 i 51.

Część 41 – „Środowisko”

Wydatki w części 41 realizowane były w ramach przyznanych limitów.

Ustalony na 2023 r. limit wydatków budżetu państwa w części 41 wykorzystano w 97,7% planu po zmianach.

Szczegółowe badanie wykorzystania środków z rezerw celowych wykazało przypadek (1 na 19 zbadanych) niepełnego wykorzystania środków z rezerwy celowej na skutek nieprzygotowania podmiotu dotowanego do realizacji zadania inwestycyjnego, co wskazuje na nieskuteczną weryfikację przez właściwe komórki organizacyjne Ministerstwa możliwości wydatkowania przez podmiot dotowany środków z tej rezerwy (przekazanych w formie dotacji¹³). Ponadto umowa dotacji celowej została zawarta po 1,5 miesiąca od wydania przez Ministra Finansów decyzji o uruchomieniu środków z rezerwy celowej. Powyższe oznacza, że w MKiŚ nie przestrzegano zaleceń Minister związanych z wykonaniem wniosków pokontrolnych NIK sformułowanych po kontroli wykonania budżetu państwa w roku 2022, oraz że wdrożone w Ministerstwie mechanizmy kontroli w ww. zakresie były nieskuteczne.

Ustalony na 2023 r. limit wydatków w budżecie środków europejskich w części 41 wykorzystano w 98,2% planu po zmianach. Środki z rezerw celowych zwiększające limit wydatków w budżecie środków europejskich zostały w pełni wykorzystane na cele określone w decyzjach Ministra Finansów. Szczegółowe badanie wydatków budżetu środków europejskich nie wykazało wydatków niecelowych, nierzetelnych i niegospodarnych. W przypadku 1 z wydatków na kompleksową usługę opracowania i wykonania przyrodniczej gry planszowej pn. „Odkrywca Parków Narodowych” stwierdzono, że nie dochodzącej należnej kary umownej, co stanowiło naruszenie art. 42 ust. 5 ufp.

Minister zaniechał niezwłocznego przekazania informacji Ministrowi Funduszy i Polityki Regionalnej (MFIPR) o wydaniu 2 decyzji w sprawie blokady wydatków w budżecie środków europejskich uruchomionych z poz. 98 rezerw celowych – „Finansowanie programów z budżetu środków europejskich”, łącznie na 27,8 tys. zł, co było niezgodne z pkt 56 „Procedury uruchamiania oraz przyznawania zapewnienia finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia ze środków rezerwy celowej budżetu państwa i budżetu środków europejskich dla programów i projektów

¹² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 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. W niniejszym wystąpieniu sformułowano oceny w formie opisowej.

¹³ W przypadku 1 z 5 dotacji objętych szczegółowym badaniem środki z rezerwy celowej na realizację zadania zostały wykorzystane jedynie w 12,4%.

realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, a także rozliczeń programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków z części 83, poz. 8, 98, 99¹⁴.

Szczegółowe badanie wydatków budżetu państwa wykazało, że dokonywano ich zgodnie z zawartymi umowami (z wyłączeniem umowy na kompleksową usługę opracowania i wykonania przyrodniczej gry planszowej pn. „Odkrywca Parków Narodowych”), na cele służące realizacji zadań Ministerstwa. Wydatki na kampanie i przedsięwzięcia edukacyjne, informacyjne, promocyjne i reklamowe były zaplanowane i służyły realizacji celów statutowych jednostki.

W obszarze udzielania zamówień publicznych stwierdzono nieprawidłowość (w 1 z 3 zamówień publicznych objętych szczegółowym badaniem¹⁵) polegającą na umieszczeniu ogłoszenia o wykonaniu umowy w Biuletynie Zamówień Publicznych (BZP) po upływie 76 dni od terminu określonego w art. 448 ustawy z dnia 11 września 2019 r. prawo zamówień publicznych¹⁶.

Wyplacono także składniki wynagrodzenia pracownikom przypisanym do innej części budżetu państwa aniżeli część, w ramach której finansowane były zadania. Nie zapewniono tym samym rzetelnych danych o liczbie etatów niezbędnych do realizacji zadań w ramach części 41 oraz o wynagrodzeniu wyplaconym z tej części.

W związku z tym sprawozdania Rb-70 sporządzone zarówno przez MKiŚ (dysponenta III stopnia i urzędu obsługującego Ministra), jak i Ministra (dysponenta części 41) nie przedstawiały rzetelnych danych o stanie zatrudnienia i wynagrodzeniu osób wykonujących pracę w ramach części 41, tj. danych niezbędnych do obliczenia przeciętnego wynagrodzenia w tej części, w przeliczeniu na pełny etat. Tym samym sprawozdania Rb-70 były nierzetelne, tj. nieprawidłowe pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym.

NIK opiniuje pozytywnie sporządzone przez Ministra (dysponenta części 41) łączne roczne sprawozdania budżetowe i sprawozdania w zakresie operacji finansowych (Rb-Z za IV kwartał 2023 r.) – z wyłączeniem sprawozdania Rb-70. Łączne roczne sprawozdania budżetowe, a także sprawozdanie w zakresie operacji finansowych zostały sporządzone na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek podległych, które – poza sprawozdaniem Rb-70 – zawierały rzetelne dane.

Część 51 – „Klimat”

Wydatki w części 51 realizowane były w ramach przyznaných limitów.

Ustalony na 2023 r. limit wydatków budżetu państwa w części 51 wykorzystano w 96,8% planu po zmianach.

W obszarze udzielania zamówień publicznych stwierdzono nieprawidłowości (w 2 z 3 zamówień objętych szczegółowym badaniem) polegające na udzieleniu zamówienia na wsparcie eksperckie dyrektor generalnej¹⁷ niezgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami Ministerstwa – co skutkowało wydatkiem niecelowym

¹⁴ Dalej: „Procedura”.

¹⁵ Zamówienie na „Przygotowanie i przeprowadzenie ogólnopolskiej kampanii informacyjno-promocyjnej poświęconej Polskim Parkom Narodowym z udziałem influencerów”.

¹⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 1605, dalej: „pzp”.

¹⁷ Zamówienie na „Wsparcie eksperckie Dyrektora Generalnego MKiŚ w zakresie baz danych oraz bezpieczeństwa informacji” – wartość udzielonego zamówienia to 96,0 tys. zł brutto (finansowane z 3 części budżetowych). W 2023 r. z części budżetowej 51 dokonano wydatku w wysokości 38,0 tys. zł, a części 41 – w wysokości 22,8 tys. zł.

i niegospodarnym w wys. 60,8 tys. zł oraz niezachowaniem zasady uczciwej konkurencji – a także na zamieszczeniu ogłoszenia o wykonaniu umowy¹⁸ w BZP po upływie 18 dni od terminu określonego w art. 448 pzp.

Ustalony na 2023 r. limit wydatków w budżecie środków europejskich w części 51 wykorzystano w 94,5% planu po zmianach. Środki z rezerw celowych zwiększające limit wydatków w budżecie środków europejskich zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Szczegółowe badanie wydatków z budżetu środków europejskich wykazało, że wydatki w części 51 dokonywane były w sposób legalny, celowy, rzetelny i gospodarny.

Szczegółowe badanie wykorzystania środków z rezerw celowych wykazało, że środki zostały wykorzystane zgodnie z celami określonymi w decyzjach Ministra Finansów.

Szczegółowym badaniem została objęta umowa dotacji celowej na 28 031,0 tys. zł (tj. 32,6% zaplanowanych wydatków na dotacje celowe w części 51 i 33,5% wydatków zrealizowanych). Dotacja została wykorzystana w 98,5%, zgodnie z przeznaczeniem.

Wypłacono także składniki wynagrodzenia pracownikom przypisanym do innej części budżetu państwa aniżeli część, w ramach której finansowane były zadania i nagrody. Nie zapewniono tym samym rzetelnych danych o liczbie etatów niezbędnych do realizacji zadań w ramach części 51 oraz o wynagrodzeniu wypłaconym z tej części.

W związku z tym sprawozdania Rb-70 sporządzone zarówno przez MKiŚ (dysponenta III stopnia), jak i Ministra (dysponenta części 51) nie przedstawiały rzetelnych danych o stanie zatrudnienia i wynagrodzeniu osób wykonujących pracę w ramach części 51, tj. danych niezbędnych do obliczenia przeciętnego wynagrodzenia w tej części, w przeliczeniu na pełny etat. Tym samym sprawozdania Rb-70 były nierzetelne, tj. nieprawidłowe pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym.

NIK opiniuje pozytywnie sporządzone przez Ministra (dysponenta części 51) łączne roczne sprawozdania budżetowe i sprawozdania w zakresie operacji finansowych (Rb-Z) – z wyłączeniem sprawozdania Rb-70. Łączne roczne sprawozdania budżetowe, a także sprawozdanie w zakresie operacji finansowych zostały sporządzone na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek podległych, które – poza sprawozdaniem Rb-70 – zawierały rzetelne dane.

Minister sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu części: 41 i 51. Nadzór ten jednak nie był w pełni skuteczny. Świadczą o tym nieprawidłowości stwierdzone w jednostkach podległych i nadzorowanych, tj. nierzetelny nadzór na prawidłowością stosowania upoważnienia, o którym mowa w art. 171 ust. 5 ufp w zw. z art. 171 ust. 3 tej ustawy w GDOS.

Ponadto działania Ministra na potrzeby zapewnienia utworzenia nowego systemu stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych opartego na nowoczesnych systemach monitorowania wód wraz z systemem wczesnego ostrzegania były nierzetelne. Ocenę taką uzasadnia m.in. brak współpracy Ministra z Ministrem Infrastruktury i Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie (PGW WP), tj. z organami właściwymi w zakresie gospodarki wodnej, oraz nierzetelna realizacja zapisów § 2 ust. 1 i 2 porozumienia zawartego z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi¹⁹.

¹⁸ Zamówienia na „Przygotowanie i produkcję edukacyjnych spotów telewizyjnych – oraz radiowych dla szerokiego grona odbiorców o korzyściach wynikających z drogi do transformacji energetycznej.”.

¹⁹ Dalej: „Minister RiRW”.

Minister nie zapewnił skutecznego i prawidłowego nadzoru nad realizacją przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) działań związanych z udzieleniem dofinansowania ww. systemu, ponieważ dopuścił do zamieszczenia przez NFOŚiGW w umowie dofinansowania zapisu o bezpłatnym przekazaniu majątku przez Instytut Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza – Państwowy Instytut Badawczy (IRŚ-PIB) podmiotowi wyznaczonemu przez MKiŚ, nie ustalając podstawy prawnej takiego działania. Ponadto Minister dopuścił do zainicjowania działań na potrzeby udzielenia dofinansowania utworzenia nowego systemu monitoringu wód powierzchniowych bez zapewnienia ustalenia minimalnych wymagań funkcjonalnych i technicznych dla nowotworzonego systemu, uzgodnionych z interesariuszami tego systemu, a także nie wyegzekwował – w ramach nadzoru nad NFOŚiGW – realizacji wymogu zainstalowania co najmniej 25 stacji do końca III kwartału 2023 r.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe²⁰ kontrolowanej działalności

A. CZĘŚĆ 41 – „ŚRODOWISKO”

Obszar

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

1.1. Dochody budżetowe – dysponent części budżetowej

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 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 prognozowana do uzyskania w 2023 r.²¹ kwota dochodów wyniosła 178 661,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły łącznie 191 661,9 tys. zł i stanowiły 107,3% planu oraz 102,6% dochodów wykonanych w 2022 r. (186 862,8 tys. zł).

(akta kontroli str. 1298-1303)

Główne pozycje dochodów stanowiły wpływy:

- Z opłat za koncesje i licencje (§ 0590), które wyniosły 159 019,5 tys. zł, tj. 106,3% planu (149 578,0 tys. zł) i były wyższe o 7,2% od dochodów uzyskanych w 2022 r. (148 388,2 tys. zł).
- Z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa (§ 0750), które wyniosły 25 204,4 tys. zł, tj. 120,0% planu (21 000,0 tys. zł) i stanowiły 80,6% dochodów wykonanych w 2022 r. (31 260,4 tys. zł). Uzyskane dochody pochodziły z wpływów z tytułu udostępnienia informacji geologicznej. Wyższe niż planowane wykonanie dochodów wynikało z wydania większej liczby decyzji w sprawie udzielenia koncesji oraz decyzji przedłużających termin posiadanych koncesji.
- Ze sprzedaży składników majątkowych (§ 0870) – w wys. 4 857,7 tys. zł. Stanowiły one 66,9% dochodów planowanych (7 265,0 tys. zł) i 100,1% wykonanych w 2022 r. (4 854,1 tys. zł) z tego tytułu. Pochodziły z wpłat dokonywanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (PGL LP) na podstawie art. 38 ustawy z dnia 28 września 1991 r. ustawy o lasach²² z tytułu sprzedaży gruntów i lasów zbędnych dla gospodarki leśnej oraz z tytułu odszkodowania za zwrot wyłączonej działki na podstawie art. 140 z dnia 21 sierpnia 1997 r. ustawy o gospodarce nieruchomościami²³.

Przyczynami wyższej realizacji dochodów w stosunku do planu były m.in.: w rozdziale 71095 – wpływy z tytułu opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych na rzecz Skarbu Państwa z tytułu postępowania sądowego i prokuratorskiego (§ 0630), które wykonano na poziomie 238,0% planu (11,9 tys. zł), wpływy z pozostałych odsetek (§ 0920), tj. 211,2 tys. zł (stanowiące 422,4% planu); w rozdziale 75001 – wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych (§ 0940), które wykonano na poziomie 251,7% planu (30,2 tys. zł); w rozdziale 90022 – wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych (§ 0940), tj. 103,6 tys. zł (stanowiące 1 151,1% planu); w rozdziale 90023 – wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa (§ 0750),

²⁰ 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.

²¹ Ustawa budżetowa na rok 2023 z 15 grudnia 2022 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 256, ze zm.).

²² Dz.U. z 2023 r. poz. 1356 ze zm., dalej: „ustawa o lasach”.

²³ Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.

które wykonano na poziomie 192,4% (913,9 tys. zł), wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych (§ 0940), tj. 24,1 tys. zł (stanowiące 1205,0% planu) oraz wpływy z różnych dochodów (§ 0970), które wykonano na poziomie 556,1% (100,1 tys. zł); w rozdziale 92501 – wpływy z pozostałych odsetek (§ 0920), tj. 453,8 tys. zł (stanowiące 907,6% planu).

(akta kontroli str. 1032-1051)

Należności

Na koniec 2023 r., w części 41, stan należności pozostałych do zapłaty wyniósł 4 573,8 tys. zł, w tym zaległości netto – 3 078,2 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 2022 r. kwota należności pozostałych do zapłaty była wyższa o 1 063,2 tys. zł (tj. stanowiła 130,3% kwoty należności pozostałych do zapłaty wg stanu na koniec 2022 r.), a kwota zaległości netto – niższa o 302,3 tys. zł (tj. stanowiła 91,1% kwoty zaległości netto wg stanu na koniec 2022 r.).

(akta kontroli str. 1308-1310)

1.2. Dochody budżetowe – dysponent III stopnia

Plan dochodów MKiŚ (dysponenta III stopnia) ustalono na 170 713,0 tys. zł. Zrealizowane dochody, odprowadzone na rachunek dochodów budżetu państwa, wyniosły 184 361,3 tys. zł, co stanowiło 108,0% planu. Uzyskane w 2023 r. dochody stanowiły 102,4% dochodów wykonanych w 2022 r. (180 039,9 tys. zł).

(akta kontroli str. 1316-1318)

Główne pozycje dochodów stanowiły wpływy:

- Z opłat za koncesje i licencje (wpływy z tytułu wynagrodzenia z umów o ustanowienie użytkowania górniczego) w wysokości 159 019,5 tys. zł, co stanowiło 86,3% całości uzyskanych dochodów. Dochody z tytułu użytkowania górniczego wykonano w kwocie nieznacznie wyższej niż zaplanowano (108,0% planu).
- Z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa (25 204,4 tys. zł) w wysokości 13,7% łącznej kwoty dochodów wykonanych, odprowadzonych na rachunek budżetu państwa, pozyskanych przez MKiŚ.

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

- Z opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych na rzecz Skarbu Państwa z tytułu postępowania sądowego i prokuratorskiego (11,9 tys. zł). Wykonanie planu na poziomie 238,0% wynikało z braku możliwości precyzyjnego oszacowania tego rodzaju dochodów.
- Z różnych dochodów (§ 0970) 3,5 tys. zł (350,0% planu). Dyrektor Biura Finansowego wyjaśnił m.in., że „[...] wysokość osiągniętych dochodów z powyższego tytułu jest trudna do oszacowania, ponieważ dotyczą wpływów z tytułu sprzedaży wydawnictw geologicznych. Ministerstwo Klimatu i Środowiska zaprzestało finansowania publikacji wydawnictw geologicznych. W związku z tym nie ukazują się nowe tytuły, a dochody z tytułu sprzedaży wydawnictw dotyczą jedynie tych publikacji, które zostały sfinansowane przez MKiŚ w latach ubiegłych, co skutkuje niemożliwą do przewidzenia ostateczną wysokością dochodów z tego tytułu”.
- Z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych (30,2 tys. zł). Wykonanie planu na poziomie 251,7% wynikało z braku możliwości precyzyjnego oszacowania tego rodzaju dochodów.

(akta kontroli str. 1088-1099)

Należności

Według sprawozdania Rb-27 Ministerstwa (dysponenta III stopnia) należności pozostałe do zapłaty według stanu na 31 grudnia 2023 r. wyniosły ogółem 3 963,4 tys. zł, w tym zaległości netto – 2 473,7 tys. zł. W porównaniu do 2022 r. należności pozostałe do zapłaty były wyższe o 1 040,1 tys. zł (tj. stanowiły 135,6% ich wartości), a zaległości netto były niższe o 419,9 tys. zł (tj. stanowiły 85,5% ich wartości). Najwyższe należności pozostałe do zapłaty, w tym zaległości netto (odpowiednio 2 235,4 tys. zł oraz 871,5 tys. zł), dotyczyły wpływów z tytułu opłat za koncesje i licencje oraz dochodów z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa (660,8 tys. zł, w tym zaległości netto 655,1 tys. zł), a także należności dotyczących pozostałych odsetek (673,8 tys. zł).

(akta kontroli str. 1319)

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

Stwierdzone
nieprawidłowości

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 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 ustaw²⁴ Prezes Rady Ministrów mógł wydać wiążące polecenie, m.in. dysponentowi części budżetu państwa, wpłaty środków na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19. Dyrektor generalna MKiŚ wyjaśniła, że Prezes Rady Ministrów nie wydał Ministrowi polecenia wpłaty środków na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 na podstawie wyżej przywołanych przepisów.

(akta kontroli str. 1185-1196)

W ustawie budżetowej na rok 2023 limit wydatków budżetu państwa w części 41 – „Środowisko” ustalono w wysokości 536 534,0 tys. zł. W trakcie roku limit wydatków został zwiększony per saldo o 77 640,3 tys. zł (tj. o 14,5%) do 614 174,3 tys. zł, z tego zwiększony: o 76 509,0 tys. zł z tytułu przeniesienia środków z rezerw (w tym z rezerwy ogólnej o 35,4 tys. zł), o 1 002,8 tys. zł na podstawie decyzji Ministra Finansów korygujących plan wydatków wynikający z ustawy budżetowej, o 128,5 tys. zł w wyniku decyzji Ministra (dysponenta części 41) przenoszących środki pomiędzy częściami budżetowymi.

(akta kontroli str. 808-818, 1185-1196)

W 2023 r. limit wydatków Ministra (dysponenta części 41) został zwiększony środkami z rezerwy ogólnej na podstawie zarządzenia nr 162 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 maja 2023 r. w sprawie przyznania Ministrowi Klimatu i Środowiska, z ogólnej rezerwy budżetowej, środków finansowych, z przeznaczeniem na prowadzenie niektórych spraw arbitrażowych przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, o 4 169,7 tys. zł²⁵. Z uwagi na zmniejszone zapotrzebowanie na środki uruchomione rezerwą ogólną (wynikające ze stanu zaawansowania 4 postępowań arbitrażowych wskazujących na brak obowiązku płatności do końca 2023 r. zaliczek oraz ponoszenia innych kosztów związanych z prowadzeniem tych spraw), zarządzeniem nr 596

²⁴ Dz. U. poz. 568, ze zm., dalej: „ustawa o zmianie ustawy o COVID-19”.

²⁵ Minister Finansów na podstawie zarządzenia nr 162 Prezesa Rady Ministrów oraz w związku z wnioskiem Ministra z 29 maja 2023 r. (znak: 41.4143.1.269.2023.WMF-A) zwiększył (decyzją z 31 maja 2023 r. znak MF/FG2.4143.3.156.2023.MF.2024) wydatki w części 41 – „Środowisko” o 4 169,7 tys. zł.

Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2023 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie przyznania Ministrowi Klimatu i Środowiska, z ogólnej rezerwy budżetowej, środków finansowych, z przeznaczeniem na prowadzenie niektórych spraw arbitrażowych przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, kwotę zwiększenia zmieniono na 35,4 tys. zł²⁶ – które wykorzystano w 100%.

(akta kontroli str. 3001-3013)

Limit wydatków części 41 został zwiększony o 76 473,6 tys. zł z 11 pozycji rezerw celowych, 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 (UE)” – o 5 174,8 tys. zł;
- poz. 16 „Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa” – o 29 238,8 tys. zł;
- poz. 19 „Rezerwa płacowa na zmiany organizacyjne i nowe zadania (w tym na skutki przechodzące)” – o 47,2 tys. zł;
- poz. 20 „Środki na szkolenia i wynagrodzenia na nowe mianowania urzędników służby cywilnej oraz skutki przechodzące” – o 18,6 tys. zł;
- poz. 26 „Środki na wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży, zapewnienie uczniom objętym obowiązkiem szkolnym dostępu do bezpłatnych podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych, realizację programu rządowego *Aktywna Tablica* i Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa – Priorytet 3, a także programów rządowych z zakresu edukacji patriotycznej i obywatelskiej dzieci i młodzieży” – o 48,9 tys. zł;
- poz. 29 „Zmiany systemowe w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego, w tym w finansowaniu zadań oświatowych” – o 3 979,9 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 1 970,8 tys. zł;
- poz. 56 „Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania” – o 2 813,7 tys. zł;
- poz. 59 „Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej” – o 29 601,0 tys. zł;
- poz. 60 „Środki na przedsięwzięcia niskoemisyjne” – o 1 325,0 tys. zł;
- poz. 73 „Zwiększenie wynagrodzeń, w tym środki na nagrody specjalne i jednorazowe wynagrodzenia oraz na finansowanie skutków zmiany podstawy naliczania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych oraz inne fundusze socjalne” – 2 254,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 2962, 2972-2993)

Środki z rezerw celowych w części 41 zostały wykorzystane w wysokości 74 163,6 tys. zł, tj. 97,0% środków uruchomionych po korektach.

Dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśnił, że: niepełne wykorzystanie środków z poz. 19 „Rezerwa płacowa na zmiany organizacyjne i nowe zadania (w tym na skutki

²⁶ Minister Finansów na podstawie zarządzenia nr 596 Prezesa Rady Ministrów oraz w związku z wnioskiem Ministra z 23 listopada 2023 r. decyzją z 28 listopada 2023 r. (znak: MF/FG2.4143.3.156.2023.MF.2024.K01) zmniejszył uruchomioną kwotę o 4 134,3 tys. zł. Minister we wniosku powołał się na pismo Prokuratorii Generalnej z 25 października 2023 r. (znak: KR-43-5/23/MMA), w którym wskazano, że z uwagi na stan zaawansowania postępowań nie przewiduje się powstania w 2023 r. zobowiązań wynikających z prowadzonych spraw arbitrażowych przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (w piśmie wymieniono 4 podmioty).

przechodzące)", tj. wykorzystanie 32,5 tys. zł (68,8% środków uruchomionych) wynikało z rozwiązania stosunku pracy z jednym z pracowników, co skutkowało niższym wykonaniem wynagrodzeń wraz z pochodnymi; wykorzystanie środków z poz. 56 "Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania" na poziomie 52,7% (tj. 1 481,9 tys. zł z uruchomionych po korekcie 2 813,7 tys. zł) spowodowane było oszczędnościami w wyniku przekroczenia limitu 30-krotności podstawy składek ZUS w 2023 r., brakiem obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy za osoby, które osiągnęły wiek wynoszący co najmniej 55 lat dla kobiet i co najmniej 60 lat dla mężczyzn, brakiem możliwości wykonania niezbędnej wycinki drzew, co z kolei było spowodowane wydłużonym oczekiwaniem na wydanie decyzji zezwalającej na odstępstwo od zapisów art. 15 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²⁷.

(akta kontroli str. 2962, 3014-3019, 3035-3057)

W kwestii sposobu weryfikacji przez Ministra (dysponenta części) prawidłowości wydatkowania (przez jednostki realizujące) środków uruchomionych z rezerw celowych dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśnił m.in., że: „Departament Budżetu weryfikował na bieżąco prawidłowość wydatkowania środków uruchomionych z rezerw celowych na podstawie otrzymywanych co miesiąc *Informacji dotyczących wydatkowania środków pochodzących z rezerw celowych* od jednostek podległych i nadzorowanych przez Ministra Klimatu i Środowiska. Czynności weryfikujące polegały na sprawdzeniu pod względem formalno-rachunkowym zgodności wykazanych decyzji w *Informacjach* z decyzjami uruchamiającymi środki z rezerw celowych ujętymi w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa TREZOR w zakresie daty wydania decyzji, numeru decyzji MF, celu na jaki środki zostały uruchomione, kwoty środków uruchomionych, klasyfikacji budżetowej oraz wydanych ewentualnych korekt od tych decyzji. Na podstawie opisu zakresu rzeczowego poniesionych wydatków Departament Budżetu weryfikował zgodność poniesionego wydatku z celem, na jaki środki zostały uruchomione, wskazanym w decyzji oraz poprawność sklasyfikowania wydatku budżetowego poniesionego przez jednostkę. W przypadku wątpliwości dysponent części budżetowej kierował pisma do kierowników jednostek z prośbą o przedłożenie dodatkowych wyjaśnień lub potwierdzenie prawidłowości jego sklasyfikowania [...]”.

(akta kontroli str. 3135-3150)

Po kontroli P/23/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 41 – Środowisko i w części 51 – Klimat” NIK sformułowała wniosek pokontrolny o występowanie do Ministra Finansów o uruchomienie środków z rezerw celowych z przeznaczeniem na dotacje po zweryfikowaniu przygotowania beneficjentów do wykorzystania udostępnianych środków. W związku z ww. wnioskiem pokontrolnym Minister zobowiązała – pismem z 10 lipca 2023 r.²⁸ skierowanym do dyrektorów departamentów merytorycznych MKiŚ, w tym Departamentu Ochrony Przyrody (DOP) – m.in. do występowania z wnioskami o uruchomienie środków z rezerw celowych z przeznaczeniem na dotacje dopiero po przeprowadzeniu wnikliwej analizy zasadności wnioskowania o środki oraz po zweryfikowaniu gotowości jednostki do ich wykorzystania.

Stwierdzono przypadek (1 na 19 zbadanych) niepełnego wykorzystania środków z rezerwy celowej na skutek nieprzygotowania podmiotu dotowanego do realizacji zadania inwestycyjnego oraz podpisania z nim umowy dotacji po upływie 1,5 miesiąca od wydania przez Ministra Finansów decyzji o uruchomieniu środków z rezerwy celowej, co wskazuje, że wdrożone w MKiŚ – po kontroli wykonania budżetu państwa

²⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1336, dalej: „uop”.

²⁸ Znak: DB-WPRBII.3112.49.2023.IR.

w roku 2022 – mechanizmy kontroli w ww. zakresie były nieskuteczne (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 2972-2993, 3135-3150)

Z 4 pozycji rezerw celowych dokonano blokady środków w łącznej wysokości 135,9 tys. zł, w tym m.in. z poz. 56 „Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania” zablokowano 114,6 tys. zł, co – jak wyjaśnił dyrektor Departamentu Budżetu – wynikało z „[...] oszczędności powstałych w związku z rozstrzygnięciem postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w zakresie bieżących potrzeb związanych z tworzeniem Centralnego Azylu dla Zwierząt, w tym: wykonania opracowań, specyfikacji, analiz, usług doradczych. Oszczędności były również efektem wykonania niezbędnych opracowań przez pracowników Ministerstwa Klimatu i Środowiska, a nie w ramach umów cywilnoprawnych.”

(akta kontroli str. 2962, 3014-3019, 3035-3080)

Szczegółowym badaniem objęto 19 decyzji Ministra Finansów wydanych na wniosek Ministra łącznie na 15 614,2 tys. zł, które skorygowano (zmniejszono) o 3 814,5 tys. zł (24,4%), do 11 799,7 tys. zł (co stanowiło 15,4% środków uruchomionych z rezerw celowych po korekcie). Z uruchomionych – na podstawie 19 decyzji, o których wyżej mowa – 11 799,7 tys. zł wykorzystano 9 664,0 tys. zł (81,9%) oraz dokonano blokady 114,8 tys. zł. Przyczyną niewykorzystania środków, łącznie na 2 135,7 tys. zł (tj. 18,1% środków uruchomionych po korekcie), były m.in.: niewykorzystanie środków przez Tatrzański Park Narodowy (TPN) z uwagi na brak możliwości wykonania niezbędnej wycinki drzew – co spowodowane było wydłużonym oczekiwaniem na wydanie decyzji zezwalającej na odstępstwo od zapisów art. 15 uop – w ramach realizacji inwestycji pn. „Budowa Stacji Narciarskiej Nosal” (nie wykorzystano 1 203,4 tys. zł); oszczędności powstałe wskutek rozstrzygniętych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz decyzji o wykonaniu przez pracowników Ministerstwa niezbędnych opracowań w ramach organizacji Centralnego Azylu dla Zwierząt, zamiast zlecenia ich w ramach umów cywilnoprawnych (nie wykorzystano 114,6 tys. zł); niepełnej realizacji zadania pn. „Zarządzanie i czynna ochrona w obszarach Natura 2000 oraz rezerwach przyrody w województwie wielkopolskim” (nie wykorzystano 347,3 tys. zł, tj. 21,7% środków uruchomionych na realizację tego zadania po korekcie).

Środki w wys. 9 664,0 tys. zł wydatkowano m.in. na: zwiększenie odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach leśnych; wypłatę nagrody specjalnej z okazji 250 rocznicy utworzenia Komisji Edukacji Narodowej dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach leśnych prowadzonych przez Ministra; czynną ochronę siedlisk przyrodniczych i gatunków występujących na terenie województwa śląskiego; zapewnienie właściwego stanu ochrony obszarów cennych przyrodniczo 2023-2024; opracowanie dokumentacji na potrzeby sporządzenia planów ochrony dla rezerwatów przyrody: Kadzielnia, Dalejów, Świnia Góra im. Stanisława Barańskiego, Bukowa Góra, Góra Sieradowska, Małe Gołoborze, Szczytniak, Gaj, Lisiny Bodzechowskie, Modrzewie, Ulów, Ługi, Rosochacz, Ciechostowice, Cisów im. Zygmunta Czubińskiego, Radomice, Polana Polichno, Lubcza, Wroni Dół, Skałki Piekło pod Nieklaniem, Górna Krasna.

(akta kontroli str. 3020-3080)

W 2023 r., w części 41 zrealizowane wydatki wyniosły 599 986,9 tys. zł, tj. 97,7% planu po zmianach. W porównaniu do 2022 r. były one niższe o 91 817,0 tys. zł, tj. o 13,3%.

(akta kontroli str. 808-818, 3030-3080)

W strukturze zrealizowanych wydatków największy udział miały wydatki bieżące jednostek budżetowych, które stanowiły 408 784,6 tys. zł (68,1%) wydatków w części 41, a następnie dotacje – 151 847,1 tys. zł (25,3%), wydatki majątkowe – 36 867,0 tys. zł (6,2%) i świadczenia na rzecz osób fizycznych – 2 488,2 tys. zł (0,4%).

(akta kontroli str. 808-818, 3020-3029, 3035-3080)

Blokowanie planowanych wydatków

Minister w części 41 wydał 22 decyzje w sprawie blokowania planowanych na 2023 r. wydatków budżetu państwa łącznie na 5 148,8 tys. zł, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 2 ufp.

Wszystkie decyzje w sprawie blokowania w 2023 r. wydatków zostały podjęte przez dysponenta w okresie do 16 dni od dnia przekazania przez jednostki podległe wniosku o decyzję blokującą środki.

Zablokowane wydatki wyniosły 1 337,5 tys. zł. Uzyskane oszczędności wynikały m.in.:

- z oszczędności powstałych na skutek rozstrzygniętych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w zakresie bieżących potrzeb tworzenia przez Ministerstwo Centralnego Azylu dla Zwierząt;
- z mniejszej niż spodziewana liczby opracowań Komisji Zasobów Kopalin, Komisji Dokumentacji Hydrogeologicznych oraz Komisji Dokumentacji Geologiczno-Inżynierskich, które wpłynęły do MKiŚ;
- z rezygnacji z wykonania niezbędnych opracowań w ramach umów cywilnoprawnych na rzecz wykonanych przez pracowników MKiŚ;
- z oszczędności powstałych na skutek rozstrzygniętych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w zakresie: zakupu oprogramowania, zakupu urządzeń niezbędnych do utrzymania i rozwoju infrastruktury sieciowej, świadczenia usług wsparcia teleinformatycznego, usług pocztowych i kurierskich, usług wykonania odznaczeń przyznanych przez MKiŚ,
- z oszczędności, w efekcie mniejszego zapotrzebowania niż pierwotnie planowano na wydatki związane z wpłatami w ramach programu Pracowniczych Planów Kapitałowych;
- ze zmniejszonego zapotrzebowania na środki dotyczące zakupu materiałów i usług, zakupu usług w zakresie: organizacji konferencji, wykonania ekspertyz.

Pozostałe planowane wydatki zostały zablokowane w planach finansowych GDOŚ (w wysokości 787,1 tys. zł), szkół leśnych (w wysokości 21,3 tys. zł) oraz dysponenta głównego (w wysokości 3 002,9 tys. zł) i wynikały m.in. ze zmniejszenia dotacji dla Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego (PIG-PIB).

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

(akta kontroli str. 1197-1292;1325-1331)

Wydatki bieżące jednostek budżetowych zrealizowano w wysokości 408 784,6 tys. zł, tj. 99,0% planu po zmianach, w tym na współfinansowanie projektów z udziałem

środków UE²⁹ – 23 453,3 tys. zł. W porównaniu do 2022 r. wydatki w tej grupie były wyższe o 32 406,2 tys. zł, tj. o 8,6%.

(akta kontroli str. 808-818)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w części 41 wyniosło w 2023 r. 2 215 osób i było o 2,3% większe niż w 2022 r., w tym zatrudnienie w grupie członków korpusu służby cywilnej wyniosło w 2023 r. 1 388 osób i było o 2,7% większe niż w 2022 r.

Według planu po zmianach środki na wynagrodzenia³⁰ wyniosły 218 617,0 tys. zł, w tym 3 580,0 tys. zł ze środków budżetu UE. Na wynagrodzenia w 2023 r. wykorzystano 218 312,5 tys. zł (99,9% planu), w tym 3 496,8 tys. zł (97,7%) planu ze środków budżetu UE.

(akta kontroli str. 846, 1714-1717)

Wyliczone na podstawie sprawozdania Rb-70 przeciętne wynagrodzenie w części 41 w 2023 r. wyniosło 8,2 tys. zł, przy czym w grupie członków korpusu służby cywilnej przeciętne wynagrodzenie wyniosło w 2023 r. 8,8 tys. zł. Dane zawarte w sprawozdaniu Rb-70 dysponenta części 41 nie uwzględniały danych w zakresie dodatków zadaniowych wypłaconych z części: 47 i 51 pracownikom MKiŚ (dysponenta III stopnia) przypisanym do części 41 oraz w zakresie liczby pracowników przypisanych do części: 47 i 51, którym wypłacono dodatki zadaniowe z części 41 (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w podobszarze „Wydatki budżetu państwa – dysponent III stopnia”).

Dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśnił, że wzrost zatrudnienia wynikał głównie:

- z zatrudnienia nauczycieli specjalistów tzw.: pedagogów, psychologów, logopedów w związku ze zmianą ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, a w ślad za tym z wdrażaniem standaryzacji;
- z zatrudnienia dodatkowych osób na zastępstwo podczas urlopów na podratowanie zdrowia przez nauczycieli;
- z konieczności realizowania nowych zadań związanych z powstałym 5-letnim cyklem kształcenia;
- z utworzenia oddziałów dla klas pierwszych, co wiąże się z zatrudnieniem nauczycieli oraz wychowawców w internacie (wyż demograficzny).

Dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśnił także, że wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w 2023 r. wynikał:

- z podwyższenia minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2023 r.;
- z podwyższenia kwoty bazowej o 7,8% od 1 stycznia 2023 r.;
- z podwyższenia wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Ministra;
- z zatrudnienia pomocy psychologiczno-pedagogicznej;
- ze sfinansowania etatów związanych z organizacją dla Ministerstwa Centralnego Azylu dla Zwierząt;
- z wypłaty dodatków służby cywilnej dla nowo mianowanych urzędników służby cywilnej;
- sfinansowania wynagrodzeń w celu obsługi Programu „STOP SMOG”.

²⁹ Paragrafy z czwartą cyfrą: „1”, „2”, „5”, „6”, „8” i „9”.

³⁰ Według Rb-28 i Rb-28EU.

(akta kontroli str. 444-445)

Wydatki majątkowe

W części 41 wydatki majątkowe zaplanowano pierwotnie w wysokości 25 244,0 tys. zł, a wg planu po zmianach – w wysokości 39 358,4 tys. zł. Wydatki majątkowe wykonane zostały w wys. 36 866,8 tys. zł, tj. 93,7% planu po zmianach.

(akta kontroli str. 846-847)

Największe wydatki poniesiono w ramach dotacji celowej o charakterze inwestycyjnym na dofinansowanie zadań realizowanych przez państwową służbę geologiczną pełnioną przez PIG-PIB (14 348,5 tys. zł, 93,8% planowanych wydatków) oraz dotacji celowej dla parków narodowych na sfinansowanie realizacji zadań o charakterze inwestycyjnym (2 700,0 tys. zł, 100% planowanych wydatków). Kolejnym co do wielkości zaangażowanych środków wydatkiem majątkowym zrealizowanym w części 41 były prace związane z budową Centrum Edukacji Leśnej i Ekologicznej (wykonanie m.in.: dokumentacji projektowo-kosztorysowej przebudowy budynku, roboty budowlane, ścieżka edukacyjna oraz dostawa i montaż instalacji fotowoltaicznej) realizowaną przez Zespół Szkół Leśnych w Zagnańsku (1 073,9 tys. zł, 100% planowanych wydatków na to zadanie).

(akta kontroli str. 450-453)

Wydatki na dotacje celowe

Minister (dysponent części 41) udzielił dotacji na podstawie umów dotacji (na cele inwestycyjne i nieinwestycyjne), które zrealizowano w wysokości 172 280,5 tys. zł, tj. 96,1% planu po zmianach (z tego na cele nieinwestycyjne – 151 847,0 tys. zł oraz na cele inwestycyjne – 20 433,5 tys. zł), w tym na współfinansowanie zadań realizowanych z budżetu UE – 3 708,6 tys. zł. W porównaniu do 2022 r. wydatki na dotacje były wyższe o 25 213,7 tys. zł, tj. o 14,6%.

Beneficjentami dotacji były 23 parki narodowe (141 935,8 tys. zł), PIG-PIB (27 204,5 tys. zł) i PGL LP (3 137,7 tys. zł), powiat biłgorajski (1,6 tys. zł) oraz Gmina Miejska Przemyśl (0,9 tys. zł).

Środki z dotacji celowych zostały przeznaczone na:

- dofinansowanie zadań realizowanych na podstawie art. 8h ust. 1 pkt 1 uop, 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 jednorazowej nagrody specjalnej dla pracowników parków narodowych w 2023 r.;
- dofinansowanie realizacji zadań państwowej służby geologicznej;
- wypłatę odszkodowań za szkody wyrządzone przez: bobry i wilki – ustalonych zgodnie z art. 126 uop, zwierzęta łowne objęte całoroczną ochroną (łosie) na obszarach obwodów łowieckich leśnych;
- zadania zlecone PGL LP w ramach art. 54 ustawy o lasach.

(akta kontroli str. 910-914, 931-937)

Szczegółowej kontroli poddano 5 umów dotacji łącznie na 25 766,7 tys. zł, co stanowiło 16,1% dotacji zrealizowanych w części 41. Zgodnie ze złożonymi wnioskami o uruchomienie poszczególnych transz dotacji i harmonogramem płatności Ministerstwo przekazało dotacje (po uwzględnieniu rozliczenia i zwrotu): 27 204,5 tys. zł dla PIG-PIB – 100% wykonania (umowa nr 31/DB/2023 z 11 maja 2023 r.), 1 373,0 tys. zł dla TPN – 12,4% wykonania (umowa nr 48/DB/2023 z 30 sierpnia 2023 r.) oraz 3 umowy dotacji na wypłatę jednorazowej nagrody specjalnej dla pracowników parków narodowych w 2023 r., tj. 121,1 tys. zł dla Białowieskiego Parku Narodowego – 100% wykonania (umowa nr 59/DB/2023 z 16 października 2023r.), 107,8 tys. zł dla Biebrzańskiego Parku Narodowego – 100% wykonania (umowa nr 60/DB/2023 z 16 października 2023 r.), 163,7 tys. zł dla Kampinoskiego Parku Narodowego – 100% wykonania (umowa nr 66/DB/2023 z 17 października 2023 r.).

Przyczyną niepełnego wykorzystania dotacji przez TPN (wykorzystanie w 12,4%) był brak możliwości wykonania niezbędnej wycinki drzew, co z kolei spowodowane było wydłużającym oczekiwaniem na wydanie decyzji zezwalającej na odstępstwo od zapisów art. 15 uop.

(akta kontroli str. 1111-1121)

Dotacje zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych Minister (dysponent części 41) wydatkował łącznie 2 488,3 tys. zł, tj. 99,5% planu po zmianach.

Głównymi rodzajami świadczeń finansowanych z tych środków były wydatki poniesione na wypłatę nauczycielom dodatków wiejskich, świadczenia wynikającego z przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (m.in. zakup okularów korekcyjnych i odzieży ochronnej), pomocy zdrowotnej dla nauczycieli, odprawy pośmiertnej oraz ryczałtu za zużytą energię elektryczną podczas pracy zdalnej, opłaty za badania nauczycieli zawodu na boreliozę oraz nagród specjalnych dla nauczycieli szkół leśnych z okazji 250 rocznicy utworzenia Komisji Edukacji Narodowej.

(akta kontroli str. 846, 445)

Wydatki, które w roku 2023 nie wygasły z upływem roku budżetowego

W 2023 r. w części 41 nie wystąpiły wydatki niewygasające.

(akta kontroli str. 1932, 1984-1986)

Zobowiązania

Na koniec 2023 r. zobowiązania w części 41 wyniosły 22 413,9 tys. zł. Główną pozycję zobowiązań stanowiło dodatkowe wynagrodzenie roczne wraz z pochodnymi (17 404,8 tys. zł), składki do organizacji międzynarodowych, których Polska jest członkiem – ich termin zapłaty przypadał na 2024 r. (2 566,5 tys. zł) oraz odszkodowania na rzecz osób fizycznych za szkody wyrządzone przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową oraz zwierzęta łowne 1 385,6 tys. zł). Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(akta kontroli str. 265-278, 446)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

- 1) W MKiŚ nie wdrożono skutecznych mechanizmów weryfikacji przygotowania beneficjentów do wykorzystania środków z rezerw celowych (przekazywanych w formie dotacji), mimo że po kontroli NIK P/23/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 41 – *Środowisko* i w części 51 – *Klimat*” Minister zobowiązała wybrane jednostki organizacyjne MKiŚ (w tym DOP)³¹ m.in. do „występowania z wnioskami o uruchomienie środków z rezerw celowych z przeznaczeniem na dotacje dopiero po przeprowadzeniu wnikliwej analizy zasadności wnioskowania o środki oraz po zweryfikowaniu gotowości jednostki do ich wykorzystania”.

TPN ze środków uruchomionych³² z rezerwy celowej w wys. 1 373,0 tys. zł na realizację zadania pn. „Budowa stacji narciarskiej Nosal” wykorzystał 169,6 tys. zł (tj. 12,4%). Jako przyczynę niewykorzystania środków z dotacji celowej wskazano: „[...] brak możliwości wykonania niezbędnej wycinki drzew, co z kolei było spowodowane wydłużonym oczekiwaniem na wydanie decyzji zezwalającej na odstępstwo od zapisów art. 15 ustawy o ochronie przyrody.”.

(akta kontroli str. 1111-1121, 2980-2993, 3135-3150)

Na nieskuteczność weryfikacji przez Ministerstwo możliwości wydatkowania przez TPN ww. środków miała wpływ nieefektywna współpraca właściwych komórek organizacyjnych MKiŚ, co potwierdza korespondencja pomiędzy Departamentem Budżetu i DOP w sprawie realizacji przez TPN przedmiotowego zadania. Dyrektor Departamentu Budżetu w piśmie³³ skierowanym do dyrektora

³¹ Pismem z 10 lipca 2023 r., znak: DB-WPRBII.3112.49.2023.IR.

³² Na podstawie decyzji Ministra Finansów, znak: MF/FG2.4143.3.216.2023.MF.2745 z 19 lipca 2023 r.

³³ Znak: DB-WPRBII.3103.7.6.2023.MW z 28 czerwca 2023 r.

DOP prosił o ponowną analizę wniosku pod kątem możliwości sfinansowania z rezerwy celowej wydatków przedstawionych przez TPN. W odpowiedzi zastępca dyrektora DOP poinformowała m.in., że DOP „[...] nie przeprowadza analizy wniosku pod kątem możliwości sfinansowania z rezerwy celowej wydatków przedstawionych przez TPN, natomiast w zakresie swojej właściwości dokonuje oceny merytorycznej planowanego przedsięwzięcia [...]”.

(akta kontroli str. 1111-1121, 3135-3150)

DOP opiniował pozytywnie przedkładane przez dyrektora TPN harmonogramy realizacji projektu, mimo że posiadał pismo dyrektora TPN (z 14 kwietnia 2023 r.) informujące m.in. o braku praw do dysponowania nieruchomościami pod planowaną inwestycję, a także o niezyskaniu decyzji o jej środowiskowych uwarunkowaniach. DOP nie przedłożył do kontroli innych dokumentów, które potwierdzałyby przygotowanie TPN do realizacji ww. zadania.

W odpowiedzi na pytanie o działania podjęte w związku z pozyskaniem ww. informacji i de facto wykazaniem przez TPN nieprzygotowania do realizacji przedmiotowego zadania inwestycyjnego dyrektor DOP wyjaśniła, że: „Na etapie oceny wniosku o uruchomienie środków rezerwy celowej analiza odnosiła się wyłącznie do aktualnej dokumentacji w sprawie budowy stacji narciarskiej na Nosalu, w szczególności do przepisów zawartych w planie ochrony Tatrzańskiego Parku Narodowego oraz postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego były postanowienia dotyczące możliwości odlesienia części obszaru objętego planowaną inwestycją.”

Dyrektor Departamentu Budżetu w kwestii wskazania sposobu weryfikacji, przygotowania jednostki do realizacji zadania, oraz w sprawie wdrożenia mechanizmu weryfikacji możliwości realizacji zadania inwestycyjnego przez dotowane podmioty wskazał, że właściwy do udzielenia wyjaśnień jest DOP.

(akta kontroli str. 961-963, 1102-1121, 1156-1177, 1294-1297, 3135-3150)

- 2) Umowę dotacji na realizację zadania pn. „Budowa stacji narciarskiej Nosal” zawarto z TPN po 1,5 miesiąca od wydania przez Ministra Finansów decyzji o uruchomieniu środków z rezerwy celowej, mimo że po kontroli NIK P/23/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 41 – Środowisko i w części 51 – Klimat” Minister zobowiązała wybrane jednostki organizacyjne MKiŚ (w tym DOP)³⁴ m.in. do „przyspieszenia procesu podpisywania umów dotacji z poszczególnymi jednostkami po otrzymaniu decyzji Ministra Finansów (MF) uruchamiających środki w ramach rezerw celowych. Proces dotyczący procedowania projektów umów dotacji można już rozpocząć po złożeniu wniosku o uruchomienie rezerw celowych”.

Dyrektor Departamentu Budżetu stwierdził m.in., że do wyjaśnienia przyczyn podpisania umowy dotacji dopiero po 1,5 miesiąca od wydania decyzji przez Ministra Finansów właściwy jest DOP.

Dyrektor DOP wyjaśniła, że: „W oparciu o materiał dotyczący przedmiotowej umowy znajdujący się w koszułkach EKD byłych pracowników DOP MKiŚ zajmujących się sprawą, po dokonaniu analizy, nie znajdujemy przedmiotowych informacji, zarówno w kontekście zawarcia umowy 2 miesiące po decyzji zwiększającej limit wydatków, jak i procesu uzgodnień. Ewentualne uzgodnienia mogły być prowadzone za pośrednictwem poczty email w systemie ZIMBRA, który obecnie nie jest dostępny ani zarchiwizowany w wyniku zmiany systemu obsługującego pocztę MKiŚ, z uwagi na co nie jest możliwe odnalezienie informacji w tym przedmiocie”.

³⁴ Pismem z 10 lipca 2023 r., znak: DB-WPRBII.31.12.49.2023.IR.

(akta kontroli str. 961-963, 1102-1121, 1156-1177, 1294-1297)

Z powyższych wyjaśnień dyrektor DOP wynika, że dokumentowanie przedmiotowej sprawy odbyło się z naruszeniem zasad określonych w § 6 pkt 1 instrukcji kancelaryjnej MKiŚ³⁵, w świetle których dokumentowanie przebiegu załatwiania i rozstrzygnięcia spraw powinno być dokonywane w systemie EZD, traktowanym jako podstawowy sposób dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygnięcia spraw w Ministerstwie.

Opisane wyżej nieprawidłowości wskazują na nieskuteczne zapewnienie w MKiŚ:

- mechanizmów służących utrzymaniu ciągłości działalności Ministerstwa z wykorzystaniem, m.in., wyników analizy ryzyka;
- osobom zarządzającym i pracownikom MKiŚ – w odpowiedniej formie i czasie – właściwych oraz rzetelnych informacji potrzebnych do realizacji zadań;
- efektywnych mechanizmów przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej Ministerstwa;

i tym samym niezachowania standardów określonych w części II. („Standardy kontroli zarządczej”), lit. C pkt 12 („Ciągłość działalności”) oraz lit. D pkt 16-17 („Bieżąca informacja”, „Komunikacja wewnętrzna”) załącznika do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³⁶.

Przedmiotowe nieprawidłowości potwierdzają także zasadność wniosku pokontrolnego NIK o opracowanie i wdrożenie procedur przyznawania i rozliczania przez Ministerstwo dotacji celowych – sformułowanego w wyniku kontroli P/23/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2022 r., w części 41 – Środowisko i w części 51 – Klimat”. W sprawie realizacji ww. wniosku dyrektor generalna wyjaśniła m.in., że: „[...] Przepisy dotyczące przyznawania dotacji określa ustawa o finansach publicznych, natomiast sposób rozliczenia dotacji jest określony w umowach dotacji. Zawierają one zarówno termin rozliczenia dotacji, jak i procedurę tego rozliczenia. Niemniej oba wskazane komponenty będą określone w dokumencie *Działania nadzorcze Ministra wobec parków narodowych*. Dokument ten znajduje się na końcowym etapie uzgadniania treści z Departamentem Prawnym [...]”.

Działania podjęte w MKiŚ na rzecz wykonania wniosków NIK sformułowanych po kontroli wykonania budżetu państwa w roku 2022 były nieskuteczne, bowiem nie wyeliminowały ryzyka wystąpienia nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 942-946, 961-963, 1102-1121, 1156-1177, 1294-1297)

2.1.2. Wydatki budżetu państwa – dysponent III stopnia

W oparciu o przekazane limity dyrektor generalny opracowała plan finansowy wydatków MKiŚ (dysponenta III stopnia) na podstawie ustawy budżetowej na rok 2023 (w zakresie części 41). W planie finansowym Ministerstwa na 2023 r. wydatki budżetu państwa ustalono pierwotnie w wysokości 57 173,0 tys. zł.

W trakcie roku plan wydatków został zwiększony per saldo o 5 828,1 tys. zł do 63 000,1 tys. zł, tj. o 9,2%, w tym z tytułu przeniesienia środków z rezerw – per saldo o 5 355,2 tys. zł (5 319,8 tys. zł z rezerw celowych i 35,4 tys. zł z rezerwy ogólnej) oraz decyzji dysponenta części przenoszących wydatki między częściami (per saldo 128,5 tys. zł).

(akta kontroli str. 2124-2187, 2590-2676)

³⁵ „Instrukcja kancelaryjna Ministerstwa Klimatu i Środowiska” stanowiąca załącznik nr 1 do zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 19 grudnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia w Ministerstwie Klimatu i Środowiska instrukcji kancelaryjnej, jednolitego rzeczowego wykazu akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwum zakładowego (Dz. Urz. MKiŚ z 2020 r. poz. 31).

³⁶ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

W 2023 r. zwiększenie limitu wydatków Ministerstwa (dysponenta III stopnia) w części 41 środkami z rezerwy ogólnej³⁷ o 35,4 tys. zł³⁸, wynikało z potrzeby zabezpieczenia środków finansowych na zapłatę kosztów związanych z prowadzeniem spraw arbitrażowych przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej oszacowanych pierwotnie na 4 169,7 tys. zł na podstawie przekazanych przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej szacunkowych kosztów niezbędnych do poniesienia w 2023 r. Środki z rezerwy ogólnej zostały wykorzystane w całości.

(akta kontroli str. 1027-1032, 1041-1051, 2112-2120, 2124-2164)

W części 41 plan finansowy MKiŚ (dysponenta III stopnia) został zwiększony o 5 319,8 tys. zł środkami z 5 pozycji rezerw celowych, z których wykorzystano 4 917,8 tys. zł (89,9% kwoty zwiększającej limit wydatków), z tego:

- z 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 (UE)” – z przyznanej kwoty wykorzystano 11,1 tys. zł (tj. 100% planu po zmianach);
- z poz. 19 „Rezerwa płacowa na zmiany organizacyjne i nowe zadania (w tym na skutki przechodzące)” – wykorzystano 32,5 tys. zł (tj. 68,8% kwoty zwiększającej limit wydatków);
- z poz. 20 „Środki na szkolenia i wynagrodzenia na nowe mianowania urzędników służby cywilnej oraz skutki przechodzące” – wykorzystano 17,2 tys. zł (tj. 99% kwoty zwiększającej limit wydatków);
- z poz. 56 „Zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania” – wykorzystano 1 312,3 tys. zł (tj. 91,1% kwoty zwiększającej limit wydatków po zmianach);
- z poz. 59 „Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej” – wykorzystano 3 544,7 tys. zł (93,2% planu po zmianach).

Środki przeniesione 4 decyzjami Ministra Finansów z poz. 19 i poz. 56 rezerw celowych zostały wykorzystane zgodnie z celem określonym w decyzjach Ministra Finansów, tj. na: uregulowanie zobowiązań wynikających z utworzenia Funduszu Małych Projektów, o którym mowa w umowie pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy w zakresie odnoszenia się do skutków na terytorium Republiki Czeskiej wynikających z eksploatacji kopalni odkrywkowej węgla brunatnego Turów w Rzeczypospolitej Polskiej (796,7 tys. zł); sfinansowanie od 16 października 2023 r., wynagrodzeń wraz z pochodnymi, związanych z utworzeniem 2 nowych stanowisk nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w Ministerstwie w związku z powołaniem Pełnomocnika Ministra Klimatu i Środowiska do spraw zarządzania Obiektem Światowego Dziedzictwa Białowieża Forest (32,5 tys. zł); organizację Centralnego Azylu dla Zwierząt (185,4 tys. zł); sfinansowanie w Ministerstwie 4 etatów związanych z organizacją Centralnego Azylu dla Zwierząt (330,1 tys. zł).

(akta kontroli str. 2166-2183, 2590-2676, 2124-2164, 2963)

³⁷ Zarządzenie nr 596 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2023 r. zmieniające zarządzenie w sprawie przyznania Ministrowi Klimatu i Środowiska, z ogólnej rezerwy budżetowej, środków finansowych, z przeznaczeniem na prowadzenie niektórych spraw arbitrażowych przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej.

³⁸ Minister Finansów na podstawie zarządzenia nr 596 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2023 r. oraz w związku z wnioskiem Ministra 23 listopada 2023 r. (znak 41.4143.2.188.2023.WKMF-A korygującą decyzję Ministra Finansów z 31 maja 2023 r. nr MF/FG2.4143.3.156.2023.MF.2024) dokonał korekty wydatków w części 41, zwiększając je o 35,4 tys. zł.

W ramach środków przeniesionych – 3 decyzjami Ministra Finansów³⁹ – z poz. 59 rezerw celowych, zrealizowano zgodnie z przeznaczeniem następujące zadania:

- utworzenie elektronicznych rejestrów mikroorganizmów i organizmów genetycznie zmodyfikowanych;
- wsparcie procesu negocjacyjnego oraz realizacja zadań związanych z wypełnieniem obowiązków wynikających z porozumień międzynarodowych oraz współpracy międzynarodowej;
- wsparcie działań Ministra w obszarze działań edukacyjno-informacyjno-promocyjnych z zakresu ochrony różnorodności biologicznej.

Na realizację 3 ww. zadań uruchomiono środki w łącznej wysokości 5 574,7 tys. zł, a następnie skorygowano (zmniejszono) o 2 076,4 tys. zł, tj. 37,2%. Z uruchomionych po korekcie 3 498,3 tys. zł wykorzystano 3 239,5 tys. zł (92,6%). Przyczyną korekty decyzji Ministra Finansów było m.in. podpisanie umowy z wykonawcą (wylonionym w trybie zamówienia publicznego) zadania na niższą kwotę niż szacowano; oszczędności w związku wykonaniem ekspertyz przez podmiot podlegający MKiŚ, a nie zewnętrznego wykonawcę; zaktualizowanie kosztów i zakresu poszczególnych działań planowanych w ramach realizacji zadania.

(akta kontroli str. 2166-2183, 2590-2676, 2124-2164, 3020-3080)

W 2023 r. zrealizowane wydatki MKiŚ (dysponenta III stopnia) wyniosły 60 596,2 tys. zł, tj. 96,2% planu po zmianach, w tym wydatki na finansowanie i współfinansowanie projektów z udziałem środków z budżetu UE – 355,3 tys. zł. W porównaniu do 2022 r. były one niższe o 180 291,8 tys. zł, tj. o 74,8%.

Dyrektor Biura Finansowego, wyjaśniając przyczyny niższego wykonania wydatków w 2023 r. niż w 2022 r., stwierdził, że: „Wykonanie za 2022 r. obejmowało niezaplanowane, jednorazowe wydatki uruchomione z rezerw celowych z przeznaczeniem na:

- uregulowanie zobowiązań wynikających z umowy pomiędzy Rządem RP a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy w zakresie odnoszenia się do skutków na terytorium Republiki Czeskiej wynikających z eksploatacji kopalni odkrywkowej węgla brunatnego Turów w Rzeczypospolitej Polskiej – 160 681,5 tys. zł,
- uregulowanie zobowiązań wynikających z postępowań arbitrażowych, których stroną jest Rzeczpospolita Polska – 22 681,5 tys. zł.”

W strukturze zrealizowanych wydatków wydatki bieżące jednostek budżetowych (59 341,5 tys. zł) stanowiły 97,3% wydatków poniesionych przez MKiŚ (dysponenta

³⁹ 1) Decyzja Ministra Finansów znak: MF/FG2.4143.3.108.2023.MF.1184 z 14 kwietnia 2023 r. o uruchomieniu środków w wys. 750,3 tys. zł na realizację zadania pn. „Utworzenie elektronicznych rejestrów mikroorganizmów i organizmów genetycznie zmodyfikowanych”, skorygowana decyzją (znak MF/FG2.4143.3.108.2023.MF.1184.K01 z 20 listopada 2023 r.) zmniejszającą o 420,7 tys. zł – na 329,6 tys. zł, którą wykonano w 100%; 2) decyzja Ministra Finansów znak: MF/FG2.4143.3.61.2023.MF.511 z 6 marca 2023 r. o uruchomieniu środków w wys. 2 324,4 tys. zł na wsparcie procesu negocjacyjnego oraz realizację zadań związanych z wypełnieniem obowiązków wynikających z porozumień międzynarodowych oraz współpracy międzynarodowej, skorygowana (zmniejszona) 3 decyzjami (znak MF/FG2.4143.3.61.2023.MF.511.K01 z 23 czerwca 2023 r.; MF/FG2.4143.3.61.2023.MF.511.K02 z 4 sierpnia 2023 r.; MF/FG2.4143.3.61.2023.MF.511.K03 z 30 listopada 2023 r.) o 1 160,8 tys. zł (do 1 163,6 tys. zł), wykonana na 904,8 tys. zł (77,8% środków uruchomionych po korekcie); 3) decyzja Ministra Finansów znak: MF/FG2.4143.3.77.2023.MF.714 z 27 marca 2023 r. o uruchomieniu środków w wys. 2 500,0 tys. zł na realizację zadania pn. „Wsparcie działań Ministra Klimatu i Środowiska w obszarze działań edukacyjno-informacyjno-promocyjnych z zakresu ochrony różnorodności biologicznej”, skorygowana (zmniejszona) decyzją znak: MF/FG2.4143.3.77.2023.MF.714.K01 z 7 grudnia 2023 r. o 494,9 tys. zł (do 2 005,1 tys. zł), wykorzystano 100% środków uruchomionych po korekcie.

III stopnia), wydatki majątkowe zrealizowano w wysokości 1 220,9 tys. zł, a świadczenia na rzecz osób fizycznych – 33,8 tys. zł.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych zrealizowano w wysokości 59 341,5 tys. zł, tj. 97,9% planu po zmianach, w tym na finansowanie i współfinansowanie projektów z udziałem środków z budżetu UE wydatkowano 355,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 1027-1032, 1041-1051, 2184-2187, 2202-2205)

Szczegółowym badaniem pod względem gospodarności, legalności, celowości i rzetelności objęto wydatki Ministerstwa (dysponenta III stopnia) udokumentowane 43 dowodami księgowymi łącznie na 8 196,1 tys. zł, stanowiące 13,5% ogółu wydatków poniesionych przez tego dysponenta. Doboru próby do badania dowodów księgowych dokonano z zastosowaniem metody MUS – 38 dowodów łącznie na 7 713,7 tys. zł, a pozostałe 5 dowodów wybrano w sposób celowy, wg osądu kontrolera, łącznie na 482,4 tys. zł. Badanie wykazało, że 22,8 tys. zł poniesione w ramach części 41 wydano niezgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami w zakresie udzielania zamówień publicznych⁴⁰ (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w podobszarze „Wydatki budżetu państwa – dysponent III stopnia” odnoszącym się do części 51).

Pozostałe zbadane w MKiŚ wydatki dokonywane były zgodnie z przepisami, planem finansowym oraz umowami, na zadania służące realizacji celów jednostki, gospodarnie oraz przy zachowaniu prawidłowych trybów zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 2206-2681)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w MKiŚ (dysponent III stopnia) wyniosło w 2023 r. w części 41 – 290,74 osób, co stanowiło 102,4% zatrudnienia w 2022 r. i było o 44,26 osób niższe niż określone w planie po zmianach.

W planie po zmianach przewidziano środki na wynagrodzenia w wysokości 37 476,7 tys. zł, w tym 179,2 tys. zł ze środków budżetu UE. Wykonanie wyniosło 37 262,1 tys. zł (99,47% planu), w tym 98,6 tys. zł (55,0% planu) ze środków budżetu UE. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyliczone na podstawie danych zawartych w Rb-70 wyniosło 10,7 tys. zł i było o 2,4% wyższe od przeciętnego wynagrodzenia w 2022 r.

W 2023 r. środki w wysokości 202,9 tys. zł zostały wypłacone z części 41 pracownikom przypisanym do innych części⁴¹. Z kolei pracownicy przypisani do części 41 otrzymali: 45,7 tys. zł⁴² z części 51 oraz 169,2 tys. zł⁴³ z części 47 (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 20, 63, 531-541)

W zakresie wzrostu zatrudnienia względem 2022 r. dyrektor Biura Zarządzania Kapitałem Ludzkim (BZKL) wyjaśniła m.in., że „[...] z zakończonych z sukcesem procesów naboru i pozyskiwania kandydatów do pracy oraz sukcesywnego zapełniania wakatów, zgodnie z ustalonym planem zatrudnienia. Ponadto, Ministerstwo przyjęło do realizacji nowe zadania dotyczące [...], organizacji Centralnego Azylu dla Zwierząt oraz związane z obsługą Pełnomocnika Ministra Klimatu i Środowiska ds. Białowięzy.”.

⁴⁰ Wydatek poniesiony w 2023 r., w ramach części 41 na realizację zamówienia pn. „Wsparcie eksperckie Dyrektora Generalnego MKiŚ w zakresie baz danych oraz bezpieczeństwa informacji”.

⁴¹ Według danych przekazanych przez MKiŚ 15 marca 2024 r., 25 marca 2024 r. oraz 4 kwietnia 2024 r.

⁴² Według danych przekazanych 15 marca 2024 r.

⁴³ Według danych przekazanych 4 kwietnia 2024 r.

Jak wyjaśniła dyrektor BZKL wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w 2023 r. na jednego pełnozatrudnionego wynikał z przyjętego w ustawie budżetowej na rok 2023 wzrostu kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej oraz wzrostu wskaźnika wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.

(akta kontroli str. 461, 842)

W MKiŚ, w 2023 r. wypłacono 17 osobom środki pozabudżetowe pochodzące z Funduszu Cyberbezpieczeństwa w łącznej wysokości 1 597,3 tys. zł. Ww. środki nie były przypisane do żadnej części budżetowej.

W 2023 r. MKiŚ zawarło 1 umowę zlecenia na 7,3 tys. zł oraz 160 umów o dzieło – łącznie na 175,0 tys. zł. Umowa zlecenia dotyczyła przeprowadzenia szkoleń. Umowy o dzieło dotyczyły głównie zagadnień związanych z opiniowaniem dokumentacji geologicznej oraz wykonaniem ekspertyz dotyczących potrzeb lokalowych przyszłego Centralnego Azylu dla Zwierząt.

Szczegółowym badaniem objęto 5 umów (1 umowę zlecenia⁴⁴ oraz 4 umowy o dzieło⁴⁵) o łącznej wartości 50,5 tys. zł. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zawierania oraz realizacji tych umów.

(akta kontroli str. 21-70)

Wydatki majątkowe

Na wydatki majątkowe w części 41, w MKiŚ (dysponent III stopnia) zaplanowano (wg planu po zmianach) 1 222,9 tys. zł. Wykonanie wyniosło 1 220,9 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach. W ramach ww. wydatków zrealizowane zostały 4 zadania.

Największy wydatek, w wysokości 714,5 tys. zł poniesiono na zakup infrastruktury sieciowej i serwerowej (zakup firewall, zakup 3 szt. przełączników, rozszerzenie systemu kontroli dostępu). Celem zakupu inwestycyjnego było zapewnienie sprawnego i bezpiecznego funkcjonowania sieci i systemów teleinformatycznych oraz efektywne zarządzanie zasobami.

Drugim pod względem wielkości zadaniem realizowanym w ramach wydatków majątkowych było „Utworzenie elektronicznych rejestrów mikroorganizmów i organizmów genetycznie zmodyfikowanych” – zadanie było realizowane zgodnie z art. 400a ust. 1 pkt 42 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. W ramach tego zadania została utworzona baza danych oraz aplikacja on-line dla administratora i odbiorcy zewnętrznego. Na realizację ww. zadania wydatkowano 329,6 tys. zł. Analiza wydatków majątkowych nie wykazała nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 71-116)

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych Ministerstwo (dysponent III stopnia) wydatkowało 33,8 tys. zł, tj. 79,9% planu po zmianach. Niższe wykonanie w stosunku do planu finansowego – jak wyjaśnił dyrektor Biura Finansowego – wynikało m.in. z mniejszej liczby pracowników uprawnionych do otrzymania środków ochrony indywidualnej oraz niższej liczby wniosków o wykonanie szczepienia złożonych przez pracowników Ministerstwa realizujących zadania z zakresu kontroli.

⁴⁴ Umowa na opracowanie i przeprowadzenie 6 szkoleń jednodniowych pt. „Organizacja i przeprowadzenie inwentaryzacji oraz zarządzanie majątkiem” na 7,3 tys. zł.

⁴⁵ Umowy na: wykonanie opracowania pod nazwą „Przewidywana skala potrzeb lokalowych dla zwierząt w Centralnym Azylu z podziałem na poszczególne grupy systematyczne” na 9,5 tys. zł oraz 3 umowy realizowane jako części w zamówieniu pn. „Wykonanie specyfikacji zawierającej opis warunków technicznych i wymagań weterynaryjnych czasowego przetrzymywania oraz procedur kwarantannowych zwierząt zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 4 listopada 2022 o Centralnym Azylu dla Zwierząt” o łącznej wartości 33,7 tys. zł.

Głównymi rodzajami świadczeń finansowanych z tych środków były odprawy pośmiertne (20,5 tys. zł), ryczałt za energię elektryczną (6,6 tys. zł) oraz ekwiwalent za pranie odzieży roboczej (1,2 tys. zł).

(akta kontroli str. 842, 848)

Udzielanie zamówień publicznych

W 2023 r., w MKiŚ terminowo wywiązano się z obowiązków: publikacji i zapewnienia aktualności planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych w 2023 r. oraz przekazania Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych do 1 marca 2023 r. sprawozdania o udzielonych zamówieniach w 2023 r., w tym o zamówieniach finansowanych z części 41. Rejestr zamówień publicznych prowadzony był na bieżąco.

(akta kontroli str. 550-552)

Szczegółowym badaniem objęto 3 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, o łącznej wartości udzielonych zamówień w wysokości 759,6 tys. zł brutto, skutkujące wydatkami poniesionymi w 2023 r. łącznie na 459,6 tys. zł, z tego 2 zamówienia, do udzielenia których zastosowano przepisy pzp oraz 1 zamówienie, do udzielenia którego zastosowano „Procedury udzielania zamówień publicznych w Ministerstwie Klimatu i Środowiska”⁴⁶ z uwagi na to, że wartość zamówienia nie przekraczała 130,0 tys. zł netto, tj.:

- „Przygotowanie i przeprowadzenie ogólnopolskiej kampanii informacyjno-promocyjnej poświęconej Polskim Parkom Narodowym z udziałem influencera” – postępowanie w trybie podstawowym bez przeprowadzenia negocjacji, wartość udzielonego zamówienia oraz wydatkowana w 2023 r. kwota wyniosły 266,9 tys. zł brutto;
- „Przygotowanie i przeprowadzenie promocji Projektu POIS.02.04.00-00-0001/15 *Promocja Parków Narodowych jako marki* i Polskich Parków Narodowych w mediach społecznościowych Parków Narodowych i Ministerstwa Klimatu i Środowiska (MKiŚ)” – postępowanie na podstawie Procedur zamówień 2023, wartość udzielonego zamówienia oraz wydatkowana w 2023 r. kwota wyniosły 42,7 tys. zł brutto;
- „Prowadzenie Krajowego Systemu Informacji o Pożarach Lasów w latach 2023-25” – postępowanie w trybie zamówienia z wolnej ręki, wartość udzielonego zamówienia 450,0 tys. zł brutto, z czego w 2023 r. wydatkowano 150,0 tys. zł brutto.

Realizacja ww. 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, gospodarne oraz służyły realizacji zadań MKiŚ. W przypadku 1 z 3 objętych szczegółowym badaniem zamówień⁴⁷ ogłoszenie o wykonaniu zawartej umowy zamieszczono w BZP 76 dni po upływie terminu wskazanego w art. 448 pzp (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Przy udzielaniu 2 zamówień publicznych prawidłowo stosowano, a w przypadku 1 zamówienia⁴⁸ prawidłowo wyłączono, zasadę uczciwej konkurencji. Przy udzielaniu badanych zamówień MKiŚ stosowało zasadę równego traktowania wykonawców, działało przejrzystie oraz proporcjonalnie.

⁴⁶ Obowiązujące od 12 stycznia 2023 r., dalej: „Procedury zamówień 2023”.

⁴⁷ Zamówienie na „Przygotowanie i przeprowadzenie ogólnopolskiej kampanii informacyjno-promocyjnej poświęconej Polskim Parkom Narodowym z udziałem influencera”.

⁴⁸ „Prowadzenie Krajowego Systemu Informacji o Pożarach Lasów w latach 2023-25”.

(akta kontroli str. 1496-1585, 1817-1820)

Zobowiązania

Na koniec 2023 r. zobowiązania dysponenta III stopnia w części 41 wyniosły 5 086,4 tys. zł. Główną pozycję zobowiązań stanowiło dodatkowe wynagrodzenie roczne wraz z pochodnymi (2 972,3 tys. zł) oraz składki do organizacji międzynarodowych (1 873,3 tys. zł). Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(akta kontroli str. 1724-1727, 1754-1757)

Wydatki, które w roku 2023 nie wygasły z upływem roku budżetowego

W 2023 r., w części 41 nie wystąpiły wydatki niewygasające.

(akta kontroli str. 2184-2187)

Badanie wydatków na działania promocyjne i reklamowe prowadzone w MKiŚ

W MKiŚ, w 2023 r., w części 41 prowadzono łącznie 10 działań, kampanii i przedsięwzięć promocyjnych i reklamowych, a także edukacyjnych i informacyjnych⁴⁹, z tego 7 z tych działań realizowano w DOP i 3 w BZKL łącznie na 701,7 tys. zł (w tym 220,9 tys. zł z budżetu państwa i 480,8 tys. zł z budżetu środków europejskich). Wydatki te stanowiły w części 41: 0,4% wydatków Ministerstwa (dysponenta III stopnia) z budżetu państwa oraz 0,8% wydatków MKiŚ z budżetu środków europejskich.

Szczegółowym badaniem objęto prowadzoną przez DOP ogólnopolską kampanię informacyjno-promocyjną poświęconą polskim parkom narodowym z udziałem influencera na 266,9 tys. zł (w tym 49,9 tys. zł z budżetu państwa i 217,0 tys. zł z budżetu środków europejskich, tj. 22,6% wydatków budżetu państwa i 45,1% wydatków budżetu środków europejskich poniesionych w części 41 na te działania). Realizacja tego działania miała na celu przygotowanie i promocję projektu pn. „Promocja Parków Narodowych jako marki”, a tym samym budowanie społecznego i trwałego poparcia dla instytucji parków narodowych oraz zaangażowanie Polaków w realizowaną misję ochrony przyrody. Prowadzona kampania promowała parki jako sieć obszarów istotnych dla ochrony dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego. W ramach kampanii promowano także właściwe zachowania na obszarach chronionych, realizując tym samym pośrednio i bezpośrednio działania Ministerstwa w ramach edukacji ekologicznej oraz zadania określone w umowie o dofinansowanie projektu. Efektem realizacji tego działania było powstanie 3 filmów oraz fotorelacji zamieszczonych w mediach społecznościowych, które obejrzało łącznie 4 832 490 odbiorców⁵⁰.

Wydatki te były gospodarne i celowe, a także służyły realizacji celów statutowych jednostki.

Kampanie i przedsięwzięcia edukacyjne, informacyjne, promocyjne i reklamowe były zgodne z celami statutowymi MKiŚ oraz z zakresem zadań określonym w wewnętrznych regulaminach organizacyjnych realizujących je komórek organizacyjnych.

Sposób monitorowania prowadzonych działań informacyjno-edukacyjnych był określony w zawartej umowie poprzez ujęcie postanowień dotyczących obowiązku przedstawienia przez wykonawcę raportów z realizowanych działań i osiągniętych wskaźników (osiągnięte zasięgi). Wykonanie wskaźników było weryfikowane przy odbiorze zamówienia i potwierdzane w protokołach odbioru.

⁴⁹ Według zestawienia przedstawionego przez Biuro Kontroli i Audytu (BKA) 8 lutego 2024 r.

⁵⁰ Planowany, określony w umowie, do osiągnięcia zasięg kampanii był na poziomie nie mniejszym niż 1 600 000 odbiorców.

Dyrektor DOP wyjaśniła, że w celu ewaluacji realizowanych działań informacyjno-edukacyjnych DOP co 2 miesiące zliczała i aktualizowała wskaźnik realizacji kampanii (zasięgów). Ponadto dyrektor DOP wskazała m.in., że „[...] Wyniki kampanii są kluczowe do potwierdzenia osiągnięcia wskaźników rezultatu bezpośredniego istotnych dla celów interwencji (zasięg zrealizowanych przedsięwzięć edukacyjno-promocyjnych oraz informacyjnych) rozumianych jako efekt ekologiczny kluczowych z punktu realizacji Umowy o dofinansowanie, a także perspektywy POIS 2014-2020. Dodatkowo dobre praktyki wypracowane w ramach przeprowadzonych kampanii zostały zaprezentowane dyrektorom parków narodowych w dniu 26.02.2024 roku na spotkaniu w MKiŚ [...] planowane jest także zorganizowanie w II połowie 2024 roku warsztatów z pracownikami parków narodowych odpowiedzialnych za prowadzenie mediów społecznościowych i publikujących informacje na stronach internetowych parków narodowych w celu przekazania również dobrych praktyk wypracowanych w ramach przeprowadzonych kampanii.”.

(akta kontroli str. 2590-2876, 2834-2929)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

- 1) W MKiŚ wypłacono składniki wynagrodzenia pracownikom przypisanym do innej części budżetu państwa aniżeli część, w ramach której finansowane były zadania. Nie zapewniono tym samym rzetelnych danych o liczbie etatów niezbędnych do realizacji zadań w ramach części 41 budżetu państwa oraz o wynagrodzeniu, tj. danych niezbędnych do obliczenia przeciętnego wynagrodzenia w ramach części 41, w przeliczeniu na pełny etat.

Skutkiem tego było sporządzenie sprawozdania Rb-70, które nie przedstawiało rzetelnych danych o stanie zatrudnienia i wynagrodzeniu osób wykonujących pracę w ramach części 41.

Zgodnie z art. 171 ust. 9 ufp ministrowie będący dysponentami więcej niż jednej części budżetowej mogą dokonywać przeniesień wydatków między częściami w ramach jednego działu i rozdziału budżetu państwa. O podjętych decyzjach ministrowie informują niezwłocznie Radę Ministrów. Rada Ministrów może uchylić decyzję ministra.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁵¹, podział ministerstwa na komórki organizacyjne, powinien uwzględniać podział na działy w ten sposób, że działowi odpowiada w całości jeden lub więcej departamentów.

W 2023 r. środki w wysokości 202,9 tys. zł (dodatki zadaniowe) zostały wypłacone z części 41 pracownikom przypisanym do innych części (174,9 tys. zł pracownikom zatrudnionym w ramach części 51 oraz 28,0 tys. zł pracownikom zatrudnionym w ramach części 47). Z kolei środki w wysokości 45,7 tys. zł zostały wypłacone z części 51 pracownikom przypisanym do części 41, a z części 47 wypłacono tym pracownikom środki w wysokości 169,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 531-541)

Sprawozdanie jednostkowe Rb-70 MKiŚ (dysponenta III stopnia) uwzględniało ww. wypłaty środków pracownikom przypisanym do innej części niż część 41, natomiast nie uwzględniało środków wypłaconych z części: 47 i 51 pracownikom przypisanym do części 41.

⁵¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 2512, ze zm.

Tym samym sprawozdania Rb-70 dla części 41 sporządzone przez Ministerstwo (dysponenta III stopnia) oraz Ministra (dysponenta części 41) nie przedstawiały prawidłowo i rzetelnie informacji ani o średniej liczbie osób wykonujących zadania w części 41, ani o średnim wynagrodzeniu za tę pracę, jakie można wyliczyć na podstawie danych zawartych w sprawozdaniu, i to mimo tego, że sprawozdanie to sporządzone było w zakresie wykorzystania środków zgodnie z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych dla części 41.

Dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśnił m.in., że: „Informuję, że Departament Budżetu prowadził bieżące działania nadzorcze w zakresie wydatkowania środków budżetowych (w tym na wynagrodzenia) przez MKiŚ – dysponenta III stopnia. [...] kontrola odbywała się w oparciu o sprawozdawczość budżetową oraz kwartalne informacje z wykonania budżetu przekazywane przez MKiŚ – dysponenta III stopnia. W ramach czynności nadzorczych dokonywano m.in. oceny poziomu limitu zaangażowania i wydatkowania środków na wynagrodzenia w szczególności statusów zatrudnienia odrębnie dla każdej części budżetowej. Natomiast pytania NIK odnoszą się do wypłaty wynagrodzeń oraz dodatków zadaniowych w oparciu o kwalifikowalność pracowników, wynikającą z dokumentacji kadrowej, co wykracza swoją szczegółowością poza właściwość Departamentu Budżetu. Komórką właściwą w zakresie polityki zatrudniania i wynagradzania w Ministerstwie Klimatu i Środowiska jest Biuro Zarządzania Kapitałem Ludzkim.”

(akta kontroli str. 2750-2756)

Dyrektor BZKL wyjaśniła, że: „Dane wykazywane w sprawozdaniu RB-70 obejmują wszystkie wydatki w ramach danej części budżetowej bez względu na ich rodzaj, tj. np. dodatki/nagrody. Oznacza to, że jeśli pracownik jest przypisany do części X i dostaje dodatek z części Y to wynagrodzenie jest wykazywane w sprawozdaniu części budżetowej X, a wypłacony dodatek w części budżetowej Y. Świadczy to o rzetelności danych wykazywanych w sprawozdaniu RB-70. W sprawozdaniu RB-70 wskazuje się stan zatrudnienia, a zatem etaty przypisane do danej części budżetowej. Nagrody lub dodatki, które są przyznane za realizację zadań w innej części budżetowej (w tym wynikające z zastępstw nieobecnych pracowników, wakatów, realizacji projektów), nie są składnikami determinującymi przypisanie danego etatu do części budżetowej. Uwzględnienie etatów, które otrzymują dodatki/nagrody w innej części budżetowej niż ta, do której przypisany jest etat, spowodowałoby zakłamanie ilości etatów i nierzetelne wykonanie sprawozdania.”

(akta kontroli str. 514)

NIK nie podziela stanowiska o rzetelności danych w ww. sprawozdaniu, bowiem nie przedstawiało ono prawidłowo i rzetelnie informacji ani o średniej liczbie osób wykonujących zadania w części 41, ani o średnim wynagrodzeniu za tę pracę, jakie można wyliczyć na podstawie danych zawartych w sprawozdaniu, i to mimo, że zostało ono sporządzone zgodnie z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych dla części 41.

W zakresie przekazywania Ministrowi (dysponentowi części 41) przy sprawozdaniu Rb-70 informacji, że kwota wypłaconych wynagrodzeń nie jest adekwatna do liczby etatów przypisanych do części 41, a jednocześnie wykazana w sprawozdaniu liczba etatów przypisanych do tej części nie jest tożsama z wymiarem etatów wykorzystanych faktycznie do realizacji zadań finansowanych w ramach części 41 dyrektor Biura Finansowego wyjaśnił, że: „Informacja, o której mowa nie była przekazywana do dysponenta części, ze względu na to, że nie interpretowano danych wykazywanych w sprawozdaniach RB-70 sporządzanych dla obsługiwanych części budżetowych, w sposób przedstawiony przez Państwa. Przekazywaliśmy informacje

o stanie zatrudnienia w częściach budżetowych, zgodnie z przypisaniem etatów realizujących zadania w ramach danego działu administracji rządowej, do danej części budżetowej. Środki na dodatki zadaniowe i w większości nagrody pochodzą z oszczędności wynikających z nieobecności pracowników, wakatów oraz realizacji projektów UE. Etaty te wskazane są w tej części sprawozdania RB-70, która dotyczy planu po zmianach. Jeśli pracownik wróci z nieobecności lub etat się zapełni to znajdzie to odzwierciedlenie w informacji o przeciętnym wykonaniu w okresie sprawozdawczym i stanie na koniec okresu sprawozdawczego.

Należy również zauważyć, że od wielu lat nie ma tzw. etatyzacji w administracji publicznej, dysponent środków finansowych jest ograniczony tylko wysokością planu finansowego przeznaczanego na wynagrodzenia. Etaty wykazywane w sprawozdaniu RB-70 służą do wyliczenia przeciętnego wynagrodzenia w ramach danej części budżetowej i są wyliczane tylko i wyłącznie na potrzeby statystyczne, a tu należy zauważyć, że zgodnie instrukcją sporządzania sprawozdania wykonanie wydatków obejmuje również wypłatę takich świadczeń jak ekwiwalent za urlop, odprawy emerytalne lub też nagrody jubileuszowe.

Ponadto, realizując plan finansowy w zakresie wynagrodzeń dbano przede wszystkim o zastosowanie prawidłowej klasyfikacji budżetowej oraz przypisanie wydatków do właściwej części budżetowej tj. klimat, energia, środowisko, zgodnie z zakresem powierzonych zadań pracownikom np. pracownik przypisany do części budżetowej *klimat* otrzymywał dodatek zadaniowy z części *środowisko* w związku z wykonywaniem konkretnych dodatkowych zadań dotyczących działu *środowisko*.

Takie działania mają przede wszystkim na celu zapewnienie ciągłości realizacji zadań oraz racjonalne i gospodarne zarządzanie środkami finansowymi na wynagrodzenia, których dysponentem jest Minister Klimatu i Środowiska. [...] sprawozdania są sporządzane zgodnie z instrukcją określoną w Rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej.”.

(akta kontroli str. 543-545)

Wydatkowanie środków na składniki wynagrodzeń i nagrody w ramach części będących w dyspozycji Ministra powinno być prowadzone w sposób zapewniający pełną przejrzystość wydatkowania środków budżetowych na wynagrodzenia w ramach danej części budżetu państwa, w przeliczeniu na etaty niezbędne do realizacji zadań w tej części, na które planowane były środki na wynagrodzenia (bez negatywnego wpływu na rzetelność danych w sprawozdaniu Rb-70).

Wydatkowanie środków publicznych, w tym środków na wynagrodzenia, nie może być realizowane w oderwaniu od procesu planowania zadań i wynagrodzeń oraz planowania liczby etatów niezbędnych do ich realizacji w danym roku budżetowym. W przypadku zadań wymagających realizacji działań przez kilka departamentów przypisanych do różnych części budżetowych wydatki na wynagrodzenia oraz liczba etatów powinny być planowane proporcjonalnie do zaangażowania tych komórek organizacyjnych MKiŚ w wykonanie danego zadania.

- 2) W Ministerstwie zamieszczono ogłoszenie o wykonaniu umowy nr DOP/26/POIŚ/2023 w BZP po upływie 30 dni od dnia wykonania umowy, co stanowiło naruszenie art. 448 pzp oraz § 22 pkt 8 Procedur zamówień 2023.

W świetle art. 448 pzp zamawiający, w terminie 30 dni od wykonania umowy, zamieszcza w BZP ogłoszenie o wykonaniu umowy, z kolei zgodnie z § 22 pkt 8 Procedur zamówień 2023 komórka organizacyjna właściwa dla danego zamówienia, zamieszcza nie później niż 30 dni po wykonaniu umowy w BZP ogłoszenie o wykonaniu umowy.

20 grudnia 2023 r. ówczesny dyrektor DOP podpisał protokół końcowy umowy nr DOP/26/POIŚ/2023 dla zamówienia pn.: „Przygotowanie i przeprowadzenie ogólnopolskiej kampanii informacyjno-promocyjnej poświęconej Polskim Parkom Narodowym z udziałem influencera”. Ogłoszenie o wykonaniu umowy zostało zamieszczone w BZP dopiero 4 kwietnia 2024 r.⁵², tj. po 106 dniach od podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego przedmiotu umowy.

(akta kontroli str. 558-585)

Główny specjalista w DOP odpowiedzialna za zamieszczenie ww. ogłoszenia oświadczyła m.in., że: „[...] ogłoszenie o wykonaniu Umowy DOP/26/POIŚ/2023 [...] zostało przeze mnie zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych przed terminem 30 dni (tj. 10.01.2024). Niestety system BZP nie posiada możliwości pobrania historii bądź metryczki wprowadzanych zmian do systemu (tak jak jest to rozwiązane np. w BIP). Jako dowód przedstawiam printscreen z kalendarza oraz kopie notatek prywatnych. W mojej świadomości po wprowadzeniu danych do systemu i zamieszczeniu ogłoszenia w systemie praca związana z publikacją została wykonana. Jednak z powodu początkowych błędów technicznych (konieczność nadawania nowego dostępu) ogłoszenie zostało zamieszczone w systemie BZP w trybie roboczym, co zostało zdiagnozowane po mailu od Państwa z dnia 3.04.2024 r. Wówczas z powodu mojej nieobecności w pracy w tym dniu, Pani Dyrektor [...] skontaktowała się z Wydziałem Zamówień Publicznych (dalej WZP) MKiŚ, który w dniu 3.04.2024 r. potwierdził, iż na początku roku kontaktowałam się z WZP w celu pomocy przy obsłudze systemu, ponieważ chcę dopełnić formalności związanych z zamieszczeniem ogłoszenia o wykonanej umowie. Dodatkowo Pani Dyrektor poprosiła o przekazanie potwierdzenia zamieszczenia ogłoszenia o umowie w systemie BZP. WZP dokonał printscreenu z systemu i poinformował Panią Dyrektor o statusie zamieszczania jako roboczy. Po przybyciu do pracy w dniu 4.04.2024 r. i zapoznaniu się z problemem (na podstawie przekazanej korespondencji od Pani Dyrektor), dokonałam przerejestrowania hasła i niezwłocznie tego samego dnia, po rozwiązaniu problemu dokonałam publikacji, co nie zmienia faktu, iż ogłoszenie zostało zamieszczone w systemie BZP przed upływem 30 dni zgodnie z procedurą MKiŚ.”.

(akta kontroli str. 785A-785C)

Dyrektor DOP wyjaśniła m.in., że: „[...] w dniu 10.01.2024 Departament Ochrony Przyrody jako komórka właściwa dla danego zamówienia umieścił w Biuletynie Zamówień Publicznych Informację o wykonaniu umowy. Z powodu problemów technicznych informacja o umowie została zapisana w *trybie do publikacji* i uzyskała status ogłoszenia roboczego [...]. Problem ten został zdiagnozowany dopiero przy kompletowaniu dokumentacji dla Państwa. Dlatego nie mogliście Państwo odszukać informacji na platformie. Po powzięciu informacji o tej sytuacji, poprosiliśmy o wsparcie zespół IT i ogłoszenie zostało opublikowane[...]”.

(akta kontroli str. 779-785)

Podsekretarz Stanu – Główny Konserwator Przyrody w zakresie sprawowanego nadzoru nad realizacją obowiązku umieszczenia ogłoszenia w BZP wyjaśnił m.in., że: „[...] informuję, że nadzór nad DOP w zakresie kontroli zarządczej sprawuję zgodnie z kompetencjami i obowiązkami określonymi przez zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 27 czerwca 2023 r. w sprawie kontroli zarządczej w Ministerstwie Klimatu i Środowiska dla nadzorującego konkretną komórkę organizacyjną członka Kierownictwa Ministerstwa. Standardy określone w w/w dokumencie zapewniają prawidłowe planowanie i wykonywanie zadań (w tym ocenę ryzyk i monitoring ich

⁵² <https://ezamowienia.gov.pl/mo-client-board/bzp/notice-details/id/08dc5487-6647-5870-97bc-ba000127007c>.

poziomu), natomiast nie dają gwarancji braku pomyłek. W opisywanej sytuacji doszło do jednostkowego opóźnienia w publikacji ogłoszenia w przypadku DOP. Pozwolę sobie wyrazić pogląd, że opublikowanie informacji o wykonaniu umowy kilkadziesiąt (75) dni po terminie nie naraziło Skarbu Państwa na żadne straty finansowe. Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 5 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych niezamieszczenie w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o wykonaniu umowy jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, niemniej zwracam uwagę na kontratyp naruszenia wskazany w ust. 1a pkt 1 w/w artykułu. Pomimo spełnienia przesłanek nie można wskazywać na naruszenie, jeżeli zaniechanie zostało skorygowane w sposób zapewniający zgodność danej czynności i toku postępowania z przepisami o zamówieniach publicznych – co miało miejsce w opisywanym przypadku. Po otrzymaniu informacji od Pana poprosiłem dyrektora DOP o wyjaśnienia. Potwierdził, że ogłoszenie zostało zamieszczone w systemie 10 stycznia br. i zawisło w dokumentach roboczych (z uwagi na błąd w systemie elektronicznym ogłoszenie zostało przekierowane do dokumentów roboczych, a nie opublikowane). Po powzięciu informacji przez Dyrektora DOP ogłoszenie zostało opublikowane niezwłocznie, co stanowiło spełnienie wymagań stawianych przez ustawy i dokumenty wewnętrzne MKiŚ co do faktu publikacji, przy zachowaniu właściwego toku procedury [...]”.

(akta kontroli str. 786-787C)

Termin 30 dni jest terminem ostatecznym na dokonanie zamieszczenia w BZP ogłoszenia o wykonaniu umowy. Na podstawie przekazanych do kontroli dokumentów nie można potwierdzić faktu umieszczenia 10 stycznia 2024 r. w BZP wersji roboczej ogłoszenia (zrzut ekranu z kalendarza wskazuje na zamieszczenie aneksu do ww. umowy, a dodatkowy dokument nie potwierdza terminowego zamieszczenia przedmiotowego ogłoszenia w BZP). Dodatkowo należy wskazać, że problemy z logowaniem nie mogą być usprawiedliwieniem niezamieszczenia ogłoszenia w wyznaczonym terminie. Artykuł 448 pzp nie wspomina także o umieszczeniu wersji roboczej ogłoszenia.

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 12 484,0 tys. zł z przeznaczeniem na realizację 5 programów operacyjnych, w tym 11 319,0 tys. zł na Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020⁵³. Pozostałe wydatki zaplanowano na realizację Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027⁵⁴ – 139,0 tys. zł, Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój 2014-2020⁵⁵ – 26,0 tys. zł) oraz 2 regionalnych programów operacyjnych – 1 000,0 tys. zł.

W trakcie 2023 r. limit wydatków budżetu środków europejskich został zwiększony na podstawie decyzji Ministra Finansów per saldo o 45 977,3 tys. zł, tj. o 368,3% w odniesieniu do kwoty planowanej w ustawie budżetowej, tj. do 58 461,3 tys. zł. Wzrost ten był wynikiem:

- zwiększenia limitu łącznie o 45 709,6 tys. zł ze środków rezerw celowych budżetu środków europejskich (pozycja 98 „Finansowanie programów z budżetu środków europejskich” oraz pozycja 99 „Finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich”),

⁵³ Dalej: „POLiŚ 2014-2020”.

⁵⁴ Dalej: „FERS 2021-2027”.

⁵⁵ Dalej: „POWER 2014-2020”.

- przeniesień wydatków (per saldo zwiększenie łącznie o 267,7 tys. zł).

Środki pochodzące z ww. pozycji rezerw celowych w ramach budżetu środków europejskich zostały pierwotnie przyznane w wysokości 47 853,0 tys. zł, w trakcie roku dokonano korekt, których wynikiem było zmniejszenie środków o 2 143,4 tys. zł. Po korektach środki z rezerw celowych wyniosły 45 709,6 tys. zł i zostały wykorzystane w wys. 45 668,4 tys. zł, tj. w 99,9%. Nie wykorzystano 41,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 1197-1292, 1363-1366, 1369-1370, 1451, 1454)

Środki z rezerw celowych przeznaczone były na realizację:

- 9 projektów w ramach POIiŚ 2014-2020⁵⁶;
- 1 projektu w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego 2014-2020⁵⁷, pt. „Nauczanie przez działanie w zawodzie technik leśnik”;
- 1 projektu w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego⁵⁸, pt. „Rozpoznanie uwarunkowań i ochrona czynna w obszarach Natura 2000 i rezerwach przyrody na terenie województwa świętokrzyskiego”;
- sfinansowanie specjalnego dodatku motywacyjnego, o którym mowa w art. 41a ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023⁵⁹ dla pracowników zaangażowanych w realizację projektów w ramach POIiŚ 2014-2020.

(akta kontroli str.1363-1366)

Szczegółowym badaniem objęto 8 decyzji Ministra Finansów przyznających środki z rezerw celowych w ramach budżetu środków europejskich wydanych w 2023 r. łącznie po korektach na 30 528,8 tys. zł (31 707,6 tys. zł przed korektami), tj. 66,8% ogólnej kwoty uruchomionej z poz. 98 i poz. 99 rezerw celowych, tj. decyzje:

- z 25 września 2023 r., znak: IP11.972.136.2023.JUN (poz. 99) – na 30,7 tys. zł, przeznaczone na sfinansowanie wynagrodzeń dla pracowników zaangażowanych w realizację projektu pn.: „Inwentaryzacja cennych siedlisk przyrodniczych kraju, gatunków występujących w ich obrębie oraz stworzenie Banku Danych o Zasobach Przyrodniczych” (w ramach POIiŚ 2014-2020), realizowanego przez RDOŚ w Lublinie i RDOŚ w Poznaniu, które zostały wykorzystane w 100,0%;
- z 29 września 2023 r., znak: IP11.972.142.2023.RJM (poz. 99) – na 111,0 tys. zł, przeznaczone na sfinansowanie wynagrodzeń dla pracowników zaangażowanych w realizację projektu pn.: „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

⁵⁶ „Chelonia - Program ochrony żółwia błotnego w Wielkopolsce”; „Inwentaryzacja cennych siedlisk przyrodniczych kraju, gatunków występujących w ich obrębie oraz stworzenie Banku Danych o Zasobach Przyrodniczych”; „Lubelska Natura 2000 – wdrażanie planów zadań ochronnych”, „Ochrona siedlisk i gatunków terenów nieleśnych zależnych od wód”, „Ochrona zagrożonych gatunków i siedlisk chronionych w ramach sieci Natura 2000 w Małopolsce”, „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000”, „Opracowanie zasad kontroli i zwalczania inwazyjnych gatunków obcych wraz z przeprowadzeniem pilotażowych działań i edukacją społeczną”, „Promocja Parków Narodowych jako marki”, „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”.

⁵⁷ Dalej: „RPO Województwa Podlaskiego”.

⁵⁸ Dalej: „RPO Województwa Świętokrzyskiego”.

⁵⁹ Dz. U. poz. 2666, ze. zm.

- Dolnej Wisły oraz Morza Bałtyckiego” (w ramach POliŚ 2014-2020), realizowanego przez RDOŚ w Bydgoszczy, które zostały wykorzystane w 100,0%;
- z 10 października 2023 r., znak: IP11.972.150.2023.JUN (poz. 99) – na 16,6 tys. zł, przeznaczone na sfinansowanie wynagrodzeń dla pracowników zaangażowanych w realizację projektu pn.: „Rozpoznanie uwarunkowań i ochrona czynna w obszarach Natura 2000 i rezerwach przyrody na terenie województwa świętokrzyskiego” (w ramach RPO Województwa Świętokrzyskiego), realizowanego przez RDOŚ w Kielcach, które zostały wykorzystane w 100,0%;
 - z 4 maja 2023 r., znak: IP6.972.86.2023.IFZM (poz. 98) – na 2 334,9 tys. zł, przeznaczone na realizację projektu pn. „Ochrona zagrożonych gatunków i siedlisk chronionych w ramach sieci Natura 2000 w Małopolsce” (w ramach POliŚ 2014-2020), realizowanego przez RDOŚ w Krakowie, które zostały wykorzystane w 100%;
 - z 15 listopada 2023 r., znak: IP6.972.414.2023.IFZM (poz.98) – którą uruchomiono – po korekcie – 806,3 tys. zł (pierwotnie uruchomiono 1 985,1 tys. zł), przeznaczone dla 3 RDOŚ (w Krakowie, w Szczecinie i w Olsztynie) na realizację projektu pn. „Ochrona siedlisk i gatunków terenów nieleśnych zależnych od wód” (w ramach POliŚ 2014-2020), które zostały wykorzystane w 99,0% (nie wykorzystano 7,8 tys. zł);
 - z 10 listopada 2023 r., znak: IP6.972.423.2023.IFZM (poz. 98) – na 343,7 tys. zł, przeznaczone dla 3 RDOŚ (we Wrocławiu, w Warszawie i w Olsztynie) na realizację projektu pn. „Inwentaryzacja cennych siedlisk przyrodniczych kraju, gatunków występujących w ich obrębie oraz stworzenie Banku Danych o Zasobach Przyrodniczych” (w ramach POliŚ 2014-2020), które zostały wykorzystane w 94,1% (nie wykorzystano 20,3 tys. zł);
 - z 20 listopada 2023 r., znak: IP6.972.523.2023.IFZM (poz. 98) – na 301,7 tys. zł, przeznaczone na realizację projektu pn. „Nauczanie przez działanie w zawodzie technik leśnik” (w ramach RPO Województwa Podlaskiego), realizowanego przez Technikum Leśne w Białowieży, które zostały wykorzystane w 100,0%;
 - z 22 listopada 2023 r., znak: IP6.972.465.2023.IFZM (poz. 98) – na 26 583,9 tys. zł, przeznaczone na realizację projektu pn. „Remediacja terenów zanieczyszczonych w rejonie dawnych ZCH ZACHEM w Bydgoszczy w celu likwidacji zagrożeń zdrowotnych i środowiskowych, w tym dla obszaru Natura 2000 Dolina Dolnej Wisły oraz Morza Bałtyckiego” (w ramach POliŚ 2014-2020), realizowanego przez RDOŚ w Bydgoszczy, które zostały wykorzystane w 100,0%.

Minister niezwłocznie informował jednostki podległe o dokonanych zmianach w planach wydatków budżetu środków europejskich wynikających z decyzji Ministra Finansów. Środki z rezerw celowych zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli str. 1197-1292,1373-1410)

Blokady wydatków

W ramach części 41 Minister – na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 177 ust. 1 pkt 3 ufp – dokonał blokady planowanych wydatków w budżecie środków europejskich, łącznie na 880,3 tys. zł, co stanowiło 1,5% planu wydatków po zmianach.

Od 23 listopada do 27 grudnia 2023 r. Minister wydał 6 decyzji o blokowaniu planowanych wydatków w budżecie środków europejskich, tj. decyzje:

- a) Z 23 listopada 2023 r. nr 7/2023/BE/WPRBI-PJB – o blokowaniu wydatków na 13,2 tys. zł (w ramach FERS 2021-2027), dotyczyła środków ujętych w planie finansowym Zespołu Szkół Leśnych w Goraju na realizację projektu pn. „Las, leśnictwo bez granic”. Blokada wynikała z konieczności dokonania zmian w planie finansowym w celu zachowania prawidłowej proporcji finansowania i współfinansowania ww. projektu, w tym zmniejszenia zapotrzebowania na środki z budżetu środków europejskich.
- b) Z 13 grudnia 2023 r. nr 11/2023/BE/WPRBI-PJB – o blokowaniu planowanych wydatków w łącznej wysokości 44,3 tys. zł (w ramach POIiŚ 2014-2020 oraz RPO Województwa Świętokrzyskiego), z tego:
- w ramach POIiŚ – blokada 7,4 tys. zł dotyczyła środków z projektu pn. „Ochrona siedliski gatunków terenów nieleśnych zależnych od wód” realizowanego przez RDOŚ w Gdańsku i wynikała z obniżenia wydatków kwalifikowanych poniesionych w ramach projektu w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami;
 - w ramach RPO Województwa Świętokrzyskiego – blokada 36,9 tys. zł dotyczyła środków z projektu pn. „Rozpoznawanie uwarunkowań i ochrona czynna w obszarach Natura 2000 i rezerwach przyrody na terenie województwa świętokrzyskiego” realizowanego przez RDOŚ w Kielcach i wynikała z oszczędności powstałych po rozwiązaniu umowy z wykonawcą w związku z opóźnieniem w wykonaniu zadania.
- c) Z 21 grudnia 2023 r. nr 12/2023/BE/WPRBI-PJB – o blokowaniu planowanych wydatków na 20,0 tys. zł (w ramach POIiŚ 2014-2020), dotyczyła projektu realizowanego przez RDOŚ we Wrocławiu pn. „Inwentaryzacja cennych siedlisk przyrodniczych kraju, gatunków występujących w ich obrębie oraz stworzenie Banku Danych o Zasobach Przyrodniczych”. Blokada wynikała z niepełnego wykorzystania środków w zadaniu pn.: „Wykonanie ekspertyz na potrzeby inwentaryzacji dodatkowych w obszarach Natura 2000: Karkonosze PLC020001 i Leśne Stawki koło Goszcza PLH020101” w związku z brakiem żądania przez wykonawców waloryzacji wynagrodzenia (do czego mieli prawo na podstawie art. 436 pkt 4 lit b pzp, i co zostało uwzględnione w zawartych z nimi umowach).
- d) Z 22 grudnia 2023 r. nr 13/2023/BE/WPRBI-PJB – o blokowaniu planowanych wydatków na 634,9 tys. zł (w ramach POIiŚ 2014-2020), obejmowała środki przeznaczone dla 5 RDOŚ (w Lublinie, w Krakowie, we Wrocławiu, w Rzeszowie, w Bydgoszczy) na realizację projektów: „Lubelska Natura 2000 – wdrażanie planów zadań ochronnych”, „Ochrona zagrożonych gatunków nietoperzy w ramach sieci Natura 2000 w województwie podkarpackim”, „Ochrona zagrożonych gatunków i siedlisk chronionych w ramach sieci Natura 2000 w Małopolsce”, „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”. Blokada wynikała głównie z unieważnienia postępowań przetargowych, rozstrzygnięcia postępowań przetargowych na kwoty niższe niż pierwotnie planowano, niższego naliczenia składek na Fundusz Pracy i ubezpieczenia społeczne pracodawcy od wynagrodzeń pracowników zatrudnionych jako koordynator projektów, dostosowania planu finansowego do ostatecznego rozliczenia wydatków związanych z zakupem paliwa, a także z oszczędności związanych z zakupem biletów PKP.
- e) Z 22 grudnia 2023 r. nr 14/2023/BE/WPRBI-PJB – o blokowaniu planowanych wydatków na 7,8 tys. zł (w ramach POIiŚ 2014-2020), dotyczyła projektu pn.

„Ochrona siedlisk i gatunków terenów nieleśnych zależnych od wód” realizowanego przez RDOŚ w Olsztynie. Blokada wynikała z niepełnego wykorzystania środków w realizowanym w ramach ww. projektu zadaniu pn. „Wykonanie działań ochronnych polegających na koszeniu, obrączkowaniu oraz usuwaniu drzew i krzewów w obszarach Natura 2000” w związku z niepełną realizacją zadania przez wykonawcę działań ochronnych na terenie Ostoi Napiwodzko-Ramuckiej, które zostały wykonane na mniejszym obszarze niż maksymalny przewidziany w umowie.

- f) Z 27 grudnia 2023 r. nr 15/2023/BE/WPRBI-PJB – o blokowaniu planowanych wydatków na 160,1 tys. zł (w ramach POIiŚ 2014-2020), dotyczyła projektu pn. „Ochrona siedlisk i gatunków terenów nieleśnych zależnych od wód” realizowanego przez RDOŚ w Szczecinie i RDOŚ w Gdańsku. Blokada wynikała z końcowego rozliczenia projektu, w tym z przeprowadzenia negocjacji i zmniejszenia wartości pozycji przedstawionych przez wykonawców we wstępnym kosztorysie robót dodatkowych.

Szczegółowe badanie decyzji o blokowaniu planowanych wydatków przeprowadzono w przypadku wszystkich 6 decyzji, łącznie na 880,3 tys. zł, tj. 100,0%.

Decyzje zostały wydane w związku z art. 177 ust. 1 pkt 3 ufp. Pięć decyzji o blokadzie planowanych wydatków zostało podjętych od 1 do 7 dni od złożenia wniosku. Decyzja o blokadzie środków z 23 listopada 2023 r. nr 7/2023/BE/WPRBI-PJB na 13,2 tys. zł dotyczyła środków ujętych w planie finansowym Zespołu Szkół Leśnych w Goraju na realizację projektu pn. „Las, leśnictwo bez granic” i została podjęta 41 dni od daty wniosku o dokonanie zmian w planie wydatków budżetu środków europejskich na 2023 rok w zakresie wydatków bieżących w części 41 (wniosek dyrektora Zespołu Szkół Leśnych z 13 października 2023 r.). Dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśnił m.in., że: „[...] wniosek złożony przez Dyrektora Zespołu Szkół Leśnych w Goraju z 13 października 2023 r. był wnioskiem o dokonanie zmian w planie wydatków jednostki, stawiającym środki finansowe do dyspozycji Ministra Klimatu i Środowiska. Zatem nie był wnioskiem o blokadę wydatków. [...] w celu efektywnego i racjonalnego wykorzystania zasobów finansowych (art. 44 ustawy o finansach publicznych [...]), Departament Budżetu podjął działania zmierzające do zidentyfikowania ewentualnych potrzeb finansowych w pozostałych jednostkach podległych lub nadzorowanych przez Ministra Klimatu i Środowiska. Zauważyć należy, że data złożenia wniosku przez Dyrektora ZSL w Goraju stwarzała możliwość wykorzystania środków do końca roku budżetowego przez inne jednostki [...] podjęcie decyzji o blokadzie wydatków wymaga każdorazowo rozważenia zasadności jej dokonania. W związku z tym, decyzja blokująca środki na wydatki budżetowe dysponenta trzeciego stopnia została dokonana niezwłocznie po stwierdzeniu braku możliwości zagospodarowania przedmiotowych środków finansowych przez pozostałe jednostki podległe lub nadzorowane[...].”

(akta kontroli str. 1197-1292, 1358-1362)

Zgodnie z art. 177 ust. 4 ufp o podjętych decyzjach Minister niezwłocznie poinformował Ministra Finansów.

W przypadku 2 decyzji dokonujących blokady środków uruchomionych z poz. 98 rezerw celowych⁶⁰, łącznie na 27,8 tys. zł zaniechano niezwłocznego przekazania informacji o dokonanej blokadzie do MFiPR, co było niezgodne z pkt 56 Procedury (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1340-1358, 1378-1383, 1411-1422)

⁶⁰ Z 21 grudnia 2023 r. nr 12/2023/BE/WPRBI-PJB oraz z 22 grudnia 2023 r. nr 14/2023/BE/WPRBI-PJB.

Wydatki budżetu środków europejskich w części 41 wyniosły 57 397,0 tys. zł, tj. 459,8% limitu według ustawy budżetowej (12 484,0 tys. zł) i 98,2% planu po zmianach (58 461,3 tys. zł). Stanowiły one 97,5% wydatków zrealizowanych w 2022 r.

Wydatki budżetu środków europejskich w 96,2%, tj. 55 195,6 tys. zł poniesiono na realizację 11 projektów w ramach POIiŚ 2014-2020. Stanowiły one 94,4% budżetu po zmianach (58 461,3 tys. zł). Wydatki zrealizowane w ramach pozostałych programów (łącznie 2 201,4 tys. zł) przeznaczone zostały na: RPO Województwa Podlaskiego (1 512,9 tys. zł), RPO Województwa Świętokrzyskiego (538,7 tys. zł), FERS 2021-2027 (125,7 tys. zł) oraz POWER 2014-2020 (24,1 tys. zł).

(akta kontroli str. 1197-1292, 1451,1454, 1664-1665)

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

Minister zaniechał niezwłocznego przekazania informacji ministrowi właściwemu ds. rozwoju regionalnego o wydaniu 2 decyzji dotyczących blokady planowanych wydatków w budżecie środków europejskich⁶¹, uruchomionych z poz. 98 rezerw celowych, łącznie na 27,8 tys. zł, co było niezgodne z pkt 56 Procedury, zgodnie z którym w przypadku zidentyfikowania przez dysponenta części nadmiaru posiadanych środków w ramach środków uruchomionych z rezerwy celowej dysponent części, po dniu 24 listopada danego roku, nie występuje o korektę/anulowanie decyzji ministra właściwego ds. budżetu, lecz dokonuje blokady środków uruchomionych z rezerwy celowej – na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 177 ust. 1 pkt 3 upf, i niezwłocznie informuje o dokonanej blokadzie Ministra Finansów i MFiPR.

O wydaniu ww. decyzji Minister poinformował jedynie Ministra Finansów⁶².

Dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśnił m.in., że: „[...] Dysponent części 41 – Środowisko podjął decyzje o blokadzie środków uruchomionych z rezerwy celowej poz. 98 w trzeciej dekadzie grudnia 2023 r., tj. decyzją z: – 21 grudnia 2023 r., znak: 12/2023/BE/WPRBI-PJB, – 22 grudnia 2023 r., znak: 14/2023/BE/WPRBI-PJB. Przekazanie informacji o blokadach przy piśmie z 10 stycznia 2024 r., znak: DBWPRBI.3113.227.2023.EW zgodnie z pkt 64 Procedury [...] w świetle wydanych decyzji pod koniec roku budżetowego oraz okresie świątecznym, uznane zostało za dokonanie obowiązku informacyjnego, o którym mowa w pkt 56.

(akta kontroli str. 1378-1383, 1411-1414, 1415-1422)

Zaniechanie niezwłocznego poinformowania MFiPR o dokonaniu przedmiotowych blokad było działaniem nierzetelnym. Przekazanie przez dysponenta części informacji rocznej na temat blokady środków uruchomionych z rezerw celowych zgodnie z pkt 64 Procedury (pismem z 10 stycznia 2024 r.) nie wyczerpuje obowiązku, o którym mowa w pkt 56 Procedury.

2.2.2. Wydatki budżetu środków europejskich – dysponent III stopnia

Dla MKiŚ (dysponenta III stopnia) plan wydatków budżetu środków europejskich w części 41 określony ustawą budżetową wyniósł 616,0 tys. zł. Plan ten w trakcie 2023 r. został zwiększony per saldo o 1 075,2 tys. zł, tj. o 174,5%, do 1 691,2 tys. zł. Wzrost limitu wydatków budżetu środków europejskich nastąpił na podstawie decyzji Ministra Finansów i był wynikiem:

- zwiększenia limitu o 1 077,0 tys. zł ze środków rezerw celowych budżetu środków europejskich (pozycja 98 „Finansowanie programów z budżetu środków europejskich”),
- zmniejszenia wydatków w dziale 750, rozdziale 75001, § 4027 – POWER 2014-2020 o 1,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 1197-1292, 1456-1459, 1479, 2124-2164)

Środki pochodzące z rezerw celowych (1 077,0 tys. zł) zostały przyznane 3 decyzjami Ministra Finansów⁶³ na realizację projektu „Promocja Parków Narodowych jako marki” w ramach POIiŚ 2014-2020. Szczegółowym badaniem objęto wszystkie decyzje

⁶¹ Z 21 grudnia 2023 r. nr 12/2023/BE/WPRBI-PJB oraz z 22 grudnia 2023 r. nr 14/2023/BE/WPRBI-PJB.

⁶² Pismem z 21 grudnia 2023 r. o decyzji z 21 grudnia 2023 r. nr 12/2023/BE/WPRBI-PJB oraz pismem z 22 grudnia 2023 r. o decyzji z 22 grudnia 2023 r. nr 14/2023/BE/WPRBI-PJB.

⁶³ Z 3 marca 2023 r. nr IP6.972.48.2023.IFZM, z 19 września 2023 r. nr IP6.972.236.2023.IFZM, z 23 listopada 2023 r. nr IP6.972.528.2023.IFZM.

wydane w 2023 r. zwiększające plan wydatków Ministerstwa (dysponenta III stopnia) łącznie na 1 077,0 tys. zł, tj. 100,0%. Ustalono, że środki z rezerw celowych zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, w wysokości 1 067,0 tys. zł, tj. w 99,1%. Niewykorzystanie 10,0 tys. zł wynikało z oszczędności związanych z realizacją umów.

(akta kontroli str. 1197-1292, 1456-1459, 1463-1478, 2590-2676)

Wykonanie wydatków budżetu środków europejskich w 2023 r. wyniosło 1 572,4 tys. zł, tj. 93,0% planu po zmianach oraz 467,6% wykonania roku 2022.

W ramach budżetu środków europejskich wydatki zrealizowane zostały w ramach następujących programów:

- POIiŚ 2014-2020 – plan wydatków określony ustawą budżetową wyniósł 590,0 tys. zł i w trakcie 2023 r. został zwiększony o 1 077,0 tys. zł (o 182,5%), tj. do 1 667,0 tys. zł. Wykonanie wydatków w 2023 r. wyniosło 1 548,3 tys. zł, tj. 92,9% planu po zmianach oraz 496,1% wykonania roku 2022.
- POWER 2014-2020 – plan wydatków określony ustawą budżetową wyniósł 26,0 tys. zł i w trakcie roku 2023 został zmniejszony o 1,8 tys. zł, do 24,2 tys. zł, tj. o 6,9%. Wykonanie wydatków w 2023 r. wyniosło 24,1 tys. zł, tj. 99,6% planu po zmianach oraz 100% wykonania roku 2022.

Dyrektor Biura Finansowego wyjaśnił m.in., że „[...] wyższe wykonanie w stosunku do roku 2022 wynika, w szczególności z tego, że:

- [...] w dniu 5.03.2023 został zatwierdzony zaktualizowany SzOOP⁶⁴ POIiŚ 2014-2020 (wersja 24.4) obejmujący zwiększenie maksymalnego poziomu dofinansowania UE (tytułem płatności z budżetu środków europejskich) do 100% (pierwotne dofinansowanie wynosiło 85% BŚE i 15% BP) dla projektów, [...] co w konsekwencji doprowadziło do dokonania przebiegowań ponoszonych wydatków na Projekcie z 85% do 100%;
- [...] od maja 2022 roku nastąpiły zmiany kadrowe w Projekcie w związku z czym doszło do intensyfikacji realizacji poszczególnych zadań, a także w związku z finalizacją w grudniu 2023 roku projektu nastąpiła intensyfikacja podpisywania Umów z Wykonawcami, co w konsekwencji doprowadziło do wzrostu wydatkowania środków w ramach realizowanych umów [...]”.

(akta kontroli str. 1197-1292, 1479, 1481-1486, 1740-1741)

Dyrektor Biura Finansowego wyjaśnił, że niższe niż planowano wykonanie wydatków budżetu środków europejskich w 2023 r. w ramach POIiŚ 2014-2020 wynikało m.in.: „[...] z faktu odejścia w 2020 roku Koordynatora Projektu i pozostawieniem w budżecie projektu środków w związku z niewypłacaniem wynagrodzenia koordynatora, które następnie planowano przeznaczyć w kolejnych latach na nagrody dla całego zespołu projektowego pracującego od początku realizacji Projektu. Środki te z jednej strony były przyznawane przez Kierownictwo DOP w sposób uznaniowy, a z drugiej strony dodatkowo obostrzenia formalne nałożone przez Instytucję Wdrażającą Program POIiŚ były niemożliwe do spełnienia na poziomie MKiŚ, co w konsekwencji uniemożliwiło wypłatę wynagrodzeń dla komórek obsługowych MKiŚ zaangażowanych w realizację projektu.”

(akta kontroli str. 1481-1486)

⁶⁴ Przypis kontrolera – Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych.

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

W ramach budżetu środków europejskich w części 41 szczegółowym badaniem objęto 5 wydatków bieżących⁶⁵ wybranych metodą celową z wyłączeniem wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi, łącznie na 915,8 tys. zł tj. 58,2% wydatków wykonanych przez MKiŚ (dysponenta III stopnia) poniesionych na:

- wykonanie szczegółowej specyfikacji techniczno-funkcjonalnej dla 23 stron internetowych parków narodowych oraz jednej strony głównej, w wersji mobilnej i desktopowej⁶⁶;
- stworzenie, uruchomienie i utrzymanie serwisu polskich parków narodowych w wersji mobilnej i desktopowej⁶⁷;
- przygotowanie i przeprowadzenie ogólnopolskiej kampanii informacyjno-promocyjnej poświęconej polskim parkom narodowym z udziałem influencerów⁶⁸;
- kompleksową usługę opracowania i wykonania przyrodniczej gry planszowej pn. „Odkrywca Parków Narodowych”⁶⁹.

(akta kontroli str. 1492, 1496-1585)

W 3 z 5 objętych szczegółowym badaniem wydatków łącznie na 662,8 tys. zł nie stwierdzono nieprawidłowości. W pozostałych przypadkach łącznie na 253,0 tys. zł stwierdzono:

- odstąpienie przez Ministra od naliczenia i żądania od wykonawcy kary umownej w wysokości 112,18 zł⁷⁰ za nieterminowe przedłożenie raportu z postępu prac za październik 2023 r. (wydatek dotyczący realizacji etapu IV i V umowy nr DOP/25/POIŚ/2023 z 22 czerwca 2023 r. – kompleksowa usługa opracowania i wykonania przyrodniczej gry planszowej pn. „Odkrywca Parków Narodowych”) – szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- naruszenie przepisów pzp (wydatek dotyczący realizacji umowy nr DOP/26/POIŚ/2023 z 6 października 2023 r. na „Przygotowanie i przeprowadzenie ogólnopolskiej kampanii informacyjno-promocyjnej poświęconej Polskim Parkom Narodowym z udziałem influencerów” (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w podobszarze „Wydatki budżetu państwa – dysponent III stopnia” w zakresie „Udzielania zamówień publicznych”).

(akta kontroli str. 1586-1590, 1639-1645, 1654)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W MKiŚ nie naliczono wykonawcy kary umownej w wys. 112,18 zł za nieterminowe przekazanie raportu miesięcznego z postępu realizacji prac w ramach umowy nr DOP/25/POIŚ/2023 z 22 czerwca 2023 r., a tym samym nie ustalono

⁶⁵ Wydatki z § 4307.

⁶⁶ Realizacja II części umowy nr ZP/511/2022 z 23 grudnia 2022 r. – faktura nr 17/06/2023 z 20 czerwca 2023 r. na 155,0 tys. zł., w tym z § 4307 – 126,0 tys. zł.

⁶⁷ Realizacja III i IV etapu umowy nr ZP/421/2023 r. z 20 września 2023 r. – faktura nr FV/19/12/23 z 20 grudnia 2023 r. na 266,7 tys. zł., w tym z § 4307 – 216,8 tys. zł, oraz faktura nr FV/20/12/23 z 20 grudnia 2023 r. na 393,6 tys. zł., w tym z § 4307 – 320,0 tys. zł.

⁶⁸ Realizacja V etapu umowy nr DOP/26/POIŚ/2023 z 6 października 2023 r. – faktura nr 209/12/2023/FVS z 20 grudnia 2023 r. na 141,5 tys. zł., w tym z § 4307 – 115,0 tys. zł.

⁶⁹ Realizacja etapu IV i V umowy nr DOP/25/POIŚ/2023 z 22 czerwca 2023 r. – faktura nr 1/12/2023 z 8 grudnia 2023 r. na 169,7 tys. zł, w tym z § 4307 – 138,0 tys. zł.

⁷⁰ W tym 91,20 zł dotyczy środków z budżetu UE.

przypadającej Ministerstwu należności pieniężnej, co stanowiło naruszenie art. 42 ust. 5 ufp.

22 czerwca 2023 r. pomiędzy Skarbem Państwa – Ministerstwem⁷¹ a wykonawcą została zawarta umowa nr DOP/25/POIŚ/2023 na wykonanie kompleksowej usługi opracowania i wykonania przyrodniczej gry planszowej pn. „Odkrywca Parków Narodowych”. Umowa zakładała wykonanie przedmiotu zamówienia w 5 etapach w terminach określonych w harmonogramie (załącznik nr 7 do umowy). Zapisy § 6 ust. 1 tej umowy zobowiązywały wykonawcę do przedstawiania zamawiającemu raportów z postępu realizacji prac wykonanych w ramach etapów I-V za dany miesiąc, do 5-go dnia miesiąca następującego po miesiącu, którego dotyczy.

Raport za październik (okres od 6 października 2023 r. do 5 listopada 2023 r.) został dostarczony zamawiającemu 10 listopada 2023 r., tj. 4 dni po terminie (uwzględniając 5 listopada 2023 r. jako dzień ustawowo wolny od pracy). Wykonawcy nie naliczono kary umownej w wysokości 112,18 zł.

Zgodnie z § 12 ust. 2 pkt: 3 umowy nr DOP/25/POIŚ/2023 zamawiający uprawniony był do żądania od wykonawcy kar umownych w przypadku naruszenia przez wykonawcę terminu dostarczenia któregośkolwiek z raportów określonego w § 6 ust. 1 lub naruszenia przez wykonawcę terminu dostarczenia raportu końcowego określonego w § 7 ust. 1 – za każdy dzień zwłoki w wysokości 0,01% wynagrodzenia maksymalnego, jednakże nie więcej niż 10% wynagrodzenia maksymalnego. W protokole odbioru etapu IV (z 10 listopada 2023 r.) nie było informacji o niedotrzymaniu terminu przedłożenia raportu z postępu realizacji prac; jedynie wskazano, że etap został wykonany zgodnie z umową.

Stosownie zaś do art. 42 ust. 5 ufp jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Dyrektor DOP wyjaśniła m.in., że: „[...] Zgodnie z § 12 ust. 2 pkt 3 umowy z 22 czerwca 2023 r. nr DOP/25/POIŚ/2023 zamawiający uprawniony jest do żądania od Wykonawcy kar umownych. Zamawiający jest zatem uprawniony do żądania kar umownych, ale nie zobowiązany. Przedmiotowy raport nie wpływał na terminowość realizacji poszczególnych Etapów. Współpraca z Wykonawcą na wszystkich etapach realizacji Umowy przebiegała w sposób wzorowy. Wykonawca realizował wszystkie etapy zgodnie z harmonogramem, mimo licznych spotkań konsultacyjnych i zgłaszaniu korekt mających na celu dbałość o walor merytoryczny i estetyczny gry. Wykonawca wykonywał swoją pracę z należytą starannością i dokładnością. Dodatkowo Wykonawca wykonał ponadprogramowy element w postaci filmu video stanowiącego instrukcję gry planszowej, aby zwiększyć jej atrakcyjność i dostępność. Wykonawca zadeklarował także promowanie gry planszowej na ogólnopolskich konwentach gier planszowych. Biorąc pod uwagę powyższe uznano, że skorzystanie przez Zamawiającego z uprawnienia naliczenia kary umownej w kwocie 140,22 zł byłoby nieuzasadnione i niekorzystne wizerunkowo[...]”.

Była zastępca dyrektora DOP wyjaśniła m.in., że: „[...] W toku pełnienia funkcji Zastępcy Dyrektora Departamentu Ochrony Przyrody procedowałam wiele spraw, przez co nie jestem w stanie pamiętać i przywoływać szczegółów każdej z nich, a tym bardziej odpowiedzieć na zadane pytania [...] Nadmieniam jednocześnie, że pracownicy Departamentu Ochrony Przyrody mają pełną wiedzę i materiały (w zapisie cyfrowym EZD) niezbędne do udzielenia odpowiedzi na zadawane mi pytania. [...]”

⁷¹ Reprezentowanym przez zastępcę dyrektora DOP.

Kierownik projektu *PPN jako marka* bezpośrednio prowadziła przywołane w piśmie postępowania, w tym dot. umowy na realizację zadania pn. *Kompleksowa usługa opracowania i wykonania przyrodniczej gry planszowej »Odkrywca Parków Narodowych«* [...] W chwili obecnej nie jestem pracownikiem MKiŚ w Warszawie, nie dysponuję dostępem do konta EZD ani poczty służbowej MKiŚ. [...] Potwierdzić mogę jedynie, iż realizacja wymienionych w piśmie zadań [...] była wysoce skomplikowana. [...] Pracownicy Departamentu Ochrony Przyrody dochowywali wszelkiej staranności dla sprawnego i prawidłowego przebiegu realizowanych zadań [...].”

(akta kontroli str. 1496-1585, 1586-1590, 1639-1645, 1654, 1663a-1663b, 1659-1663)

Ocena cząstkowa

W zakresie wydatków z budżetu państwa i budżetu środków europejskich nie stwierdzono wydatków niecelowych, nierzetelnych i niegospodarnych.

Szczegółowe badanie wykorzystania środków z rezerw celowych wykazało przypadek (1 na 19 zbadanych) niepełnego wykorzystania środków z rezerwy celowej na skutek nieprzygotowania podmiotu dotowanego do realizacji zadania inwestycyjnego, co wskazuje na nieskuteczną weryfikację przez właściwe komórki organizacyjne Ministerstwa możliwości wydatkowania przez podmiot dotowany środków z tej rezerwy (przekazanych w formie dotacji⁷²). Ponadto umowa dotacji celowej została zawarta po 1,5 miesiąca od wydania przez Ministra Finansów decyzji o uruchomieniu środków z rezerwy celowej. Powyższe oznacza, że w MKiŚ nie przestrzegano zaleceń Minister związanych z wykonaniem wniosków pokontrolnych NIK sformułowanych po kontroli wykonania budżetu państwa w roku 2022, oraz że wdrożone w Ministerstwie mechanizmy kontroli w ww. zakresie były nieskuteczne.

Szczegółowe badanie wydatków z budżetu środków europejskich wykazało w 1 przypadku, że w MKiŚ nie naliczono wykonawcy kary umownej, a tym samym nie ustalono przypadającej Ministerstwu należności pieniężnej, co stanowiło naruszenie art. 42 ust. 5 ufp. Kontrola NIK wykazała również, że Minister zaniechał niezwłocznego przekazania informacji ministrowi właściwemu ds. rozwoju regionalnego o wydaniu 2 decyzji dotyczących blokady planowanych wydatków w budżecie środków europejskich, uruchomionych z poz. 98 rezerw celowych łącznie na 27,8 tys. zł, co było niezgodne z pkt 56 Procedury.

W obszarze udzielania zamówień publicznych stwierdzono nieprawidłowości (w 1 z 3 zamówień publicznych objętych szczegółowym badaniem) polegające na zamieszczeniu ogłoszenia o wykonaniu umowy w BZP 76 dni po terminie wskazanym w art. 448 pzp oraz w § 22 pkt 8 Procedur zamówień 2023.

Za nieprawidłowe należy uznać wypłacenie składników wynagrodzenia pracownikom przypisanym do innej części budżetu państwa aniżeli część, w ramach której finansowane były zadania. Nie zapewniono tym samym rzetelnych danych o liczbie etatów niezbędnych do realizacji zadań w ramach części 41 oraz o wynagrodzeniu wypłaconym z tej części.

W związku z tym sprawozdania Rb-70 sporządzone zarówno przez MKiŚ (dysponenta III stopnia), jak i Ministra (dysponenta części 41) nie przedstawiały rzetelnych danych o stanie zatrudnienia i wynagrodzeniu osób wykonujących pracę w ramach części 41, tj. danych niezbędnych do obliczenia przeciętnego wynagrodzenia w tej części, w przeliczeniu na pełny etat. Tym samym sprawozdania Rb-70 były nierzetelne, tj. nieprawidłowe pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym.

⁷² W przypadku 1 z 5 dotacji objętych szczegółowym badaniem środki z rezerwy celowej na realizację zadania zostały wykorzystane jedynie w 12,4%.

Obszar

Opis stanu faktycznego

3. Sprawozdawczość

3.1. Sprawozdania

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych/łącznych sprawozdań za 2023 r. przez dysponenta części 41 – „Środowisko” i sprawozdań jednostkowych MKiŚ (dysponenta III stopnia) w ramach tej 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 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)
- o zatrudnieniu i wynagrodzeniach (Rb-70),
- 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 2023 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez Ministra (dysponenta części 41) na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i jednostek podległych). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych MKiŚ (dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Jednostkowe sprawozdanie Rb-70 MKiŚ (dysponenta III stopnia) dla części 41 było co prawda zgodne z księgami rachunkowymi, ale nie przedstawiało rzetelnych danych, wskutek czego łączne sprawozdanie Rb-70 Ministra (dysponenta części 41) przekazane do Ministerstwa Finansów i Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) nie zawierało rzetelnych danych.

W sprawozdaniu Rb-70 MKiŚ (dysponenta III stopnia) ujęto w części 41, w kolumnie wynagrodzenia osobowe/uposażenia, dodatki zadaniowe wypłacone z części 41 dla pracowników zatrudnionych w ramach części 51 (w wys. 174,9 tys. zł) oraz w ramach części 47 (w wys. 28,0 tys. zł), natomiast pracownicy, którzy je otrzymali nie zostali w nim uwzględnieni. W ww. sprawozdaniu nie zostały uwzględnione wypłaty: 45,7 tys. zł z części 51 oraz 169,2 tys. zł z części 47 pracownikom przypisanym do części 41. W konsekwencji sprawozdania Rb-70 dla części 41 sporządzone przez MKiŚ (dysponenta III stopnia) oraz Ministra (dysponenta części 41) nie przedstawiały prawidłowych i rzetelnych informacji ani o średniej liczbie osób wykonujących zadania w części 41, ani o przeciętnym wynagrodzeniu za pracę tych osób – jakie można wyliczyć na podstawie danych zawartych w sprawozdaniu – i to mimo, że sprawozdanie to sporządzono zgodnie z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych dla części 41 (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w obszarze „Wydatki budżetu państwa”).

(akta kontroli str. 531-541, 1674-1676, 1720-1810, 1932-1986, 2682-2694, 2732-2738)

Departament Budżetu, sprawując nadzór nad prawidłowością sporządzania łącznych sprawozdań budżetowych m.in. weryfikował sprawozdania w zakresie: poprawnego wprowadzenia danych w ISOBP TREZOR oraz zgodności z regulami 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; 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 danych zawartych w sprawozdaniu Rb-28UE z informacją dotyczącą zrealizowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) zleceń płatności, z uwzględnieniem dokonanych zwrotów oraz korekt zleceń płatności i zwrotów nadpłat; poprawności wykazanego planu po zmianach.

Dodatkowo Minister (dysponent części 41) skorzystał z uprawnienia żądania przedstawienia ksiąg rachunkowych w celu potwierdzenia zgodności danych ujętych w sprawozdaniach z ewidencją księgową. Weryfikował również prawidłowość ujęcia operacji gospodarczych o podobnym charakterze ekonomicznym w oparciu o kwartalne informacje z wykonania dochodów i wydatków budżetowych, w tym wydatków i zakupów inwestycyjnych oraz wydatków przeznaczonych na realizację projektów, a także w oparciu o rozliczenia rezerw celowych sporządzane przez dysponentów podległych. Powyższe informacje zawierały m.in. zakresy rzeczowe poniesionych wydatków, co pozwalało na ich sprawdzenie pod kątem prawidłowości ujęcia w odpowiedniej klasyfikacji budżetowej.

Minister kierował do jednostek podległych pisma, w których zwracał się o weryfikację wydatków ujętych w sprawozdaniach, np. w przypadku stwierdzenia ujęcia wydatków w niewłaściwym paragrafie Minister zwracał się do dysponenta III stopnia o weryfikację i dokonanie stosownej zmiany.

(akta kontroli str. 1052-1078)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie – z wyłączeniem sprawozdania Rb-70 – nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena
cząstkowa

NIK opiniuje pozytywnie sporządzone przez dysponenta części 41 łączne roczne sprawozdania budżetowe i sprawozdania w zakresie operacji finansowych z wyłączeniem sprawozdania Rb-70. Łączne roczne sprawozdania budżetowe, a także sprawozdanie w zakresie operacji finansowych zostały sporządzone na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek podległych, które – poza sprawozdaniem Rb-70 – zawierały rzetelne dane.

B. CZĘŚĆ BUDŻETOWA 51 – „KLIMAT”

Obszar

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

1.1. Dochody budżetowe – dysponent części budżetowej

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 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 określona w ustawie budżetowej do uzyskania w 2023 r. kwota dochodów wyniosła 18 204 029,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły łącznie 18 897 150,4 tys. zł i stanowiły 103,8% planu oraz 3 868,0% dochodów wykonanych w 2022 r. (488 553,4 tys. zł). Wzrost wykonania dochodów w 2023 r., w porównaniu do 2022 r., wynikał głównie z większych niż roku ubiegłym wpływów do budżetu uzyskanych ze sprzedaży uprawnień do emisji w drodze aukcji (§ 0520) w kwocie 18 289 266,3 tys. zł.

W 2022 r. obowiązywała ustawa z dnia 26 stycznia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych w związku z sytuacją na rynku gazu⁷³, która zobligowała ministra właściwego do spraw klimatu do redystrybuowania środków na Fundusz Wyłaty Różnicy Ceny i zostało to uwzględnione na etapie planowania dochodów na 2022 r. Ustawa ta nie miała zastosowania do dochodów z ww. tytułu w 2023 r. W odróżnieniu do 2022 r., środki w 2023 r. nie były przekazywane na rachunek Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

(akta kontroli str. 1088-1099)

Główne pozycje dochodów stanowiły wpływy:

- z różnych rozliczeń, które wyniosły 420 471,2 tys. zł, tj. 93,0% planu (452 087,0 tys. zł), co stanowiło 2,2% dochodów w części 51;
- z opłaty recyklingowej, która wyniosła 172 994,5 tys. zł, tj. 99,1% planu (174 500,0 tys. zł), i stanowiła 0,9% wszystkich dochodów w części 51;
- z opłat za zezwolenia, akredytacje oraz opłaty ewidencyjne, w tym opłaty za częstotliwości (10 644,5 tys. zł), które stanowiły 0,1% całości uzyskanych dochodów;
- z pozostałych odsetek, które wyniosły 1 172,1 tys. zł, tj. 651,2% planu (180 tys. zł); dochody pochodziły z wpływów z tytułu odsetek od wpływów z opłaty recyklingowej, opłaty rejestrowej i opłaty rocznej.

Wyższe wykonanie dochodów, tj. na poziomie 703,4% (1 055,1 tys. zł) planu (150,0 tys. zł), w rozdziale 90014 – „Wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów” (§ 0950) wynikało głównie z uzyskania wyższych niż planowano wpływów z odszkodowań z polis ubezpieczeniowych za samochody, drony, łodzie oraz kar naliczonych na podstawie umów z tytułu zakupu mierników wielofunkcyjnych. Ponadplanowe wykonanie dochodów wynikało z tego, że na etapie planowania nie można było przewidzieć wysokości wpływów z odszkodowań, gdyż są to najczęściej płatności jednorazowe i nieprzewidywalne.

Niższe niż planowano dochody, na poziomie 14,0% (1,4 tys. zł) planu (10,0 tys. zł), zostały zrealizowane z tytułu opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych na rzecz Skarbu Państwa z tytułu postępowania sądowego i prokuratorskiego (§ 0630), które także na etapie planowania trudne są do oszacowania.

(akta kontroli str. 1032-1051)

⁷³ Dz.U. z 2022 r. poz. 202.

Należności

Należności pozostałe do zapłaty według stanu na 31 grudnia 2023 w części 51 wyniosły ogółem 12 750,6 tys. zł, w tym zaległości netto – 940,4 tys. zł. W porównaniu do 2022 r. należności pozostałe do zapłaty były wyższe o 1 344 tys. zł (stanowiły 111,8% kwoty należności pozostałych do zapłaty wg stanu na koniec 2022 r.), a zaległości netto były wyższe o 151,1 tys. zł (stanowiły 119,1% kwoty zaległości netto wg stanu na koniec 2022 r.).

Łączny wzrost należności spowodowany był przede wszystkim wzrostem należności z tytułu opłat sądowych oraz z tytułu najmu składników majątkowych MKiŚ. Należności wynikały również z tytułu odsetek karnych od beneficjentów projektu POLiŚ oraz należnych odsetek karnych od dotacji oraz płatności wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub z naruszeniem procedur⁷⁴.

(akta kontroli str. 444-448; 1304-1307)

1.2. Dochody budżetowe – dysponent III stopnia

Plan dochodów Ministerstwa (dysponenta III stopnia) ustalono na 17 751 614,0 tys. zł. Zrealizowane dochody, odprowadzone na rachunek dochodów budżetu państwa, wyniosły 18 474 746,3 tys. zł, co stanowiło 104,1% planu. Uzyskane w 2023 r. dochody stanowiły 9 572,4% dochodów wykonanych w 2022 r. (192 955,7 tys. zł).

(akta kontroli str. 1317-1318)

Główne pozycje dochodów stanowiły wpływy:

ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (18 289 266,8 tys. zł) w wysokości 99,0 % łącznej kwoty dochodów, odprowadzonych na rachunek budżetu państwa, pozyskanych przez MKiŚ;

z opłaty recyklingowej (172 994,5 tys. zł), stanowiące 0,9% łącznej kwoty dochodów, odprowadzonych na rachunek budżetu państwa, pozyskanych przez MKiŚ;

z opłat za zezwolenia, akredytacje oraz opłaty ewidencyjne, w tym opłaty za częstotliwości (10 644,5 tys. zł), stanowiące 0,1% całości uzyskanych dochodów na poziomie MKiŚ.

(akta kontroli str. 1088-1099;1317-1318)

Należności

Według sprawozdania Rb-27 Ministerstwa (dysponenta III stopnia) należności pozostałe do zapłaty według stanu na 31 grudnia 2023 r. wyniosły ogółem 610,1 tys. zł, w tym zaległości netto – 107,8 tys. zł. W porównaniu do 2022 r. należności pozostałe do zapłaty były wyższe o 362,1 tys. zł (tj. stanowiły 246,0% ich wartości), a zaległości netto były wyższe o 2,5 tys. zł (tj. stanowiły 102,4% ich wartości). Najwyższa należność pozostała do zapłaty (w wysokości 428,0 tys. zł) dotyczyła wpływów z tytułu nałożenia na spółkę kary umownej za niewywiązanie się z warunków umowy.

(akta kontroli str. 1088-1099; 1320)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

⁷⁴ Należność ta dotyczyła dotacji przyznanej Instytutowi Meteorologii i Gospodarki Wodnej w 2015 r.

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Obszar

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 wyjaśniła, że Prezes Rady Ministrów nie wydał Ministrowi polecenia wpłaty środków na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 na podstawie wyżej przywołanych przepisów.

(akta kontroli str. 1185-1196)

W ustawie budżetowej na rok 2023 limit wydatków budżetu państwa w części 51 – „Klimat” ustalono w wysokości 378 032,0 tys. zł. W trakcie roku limit wydatków został zwiększony per saldo o 149 552,9 tys. zł (tj. o 39,6%) do 527 584,9 tys. zł, z tego zwiększony o 149 309,7 tys. zł z tytułu przeniesienia środków z rezerw celowych, zmniejszony o 352,5 tys. zł w wyniku decyzji Ministra (dysponenta części 51) korygujących plan wydatków wynikający z ustawy budżetowej, oraz zwiększony o 595,7 tys. zł na podstawie decyzji Ministra Finansów korygujących plan wydatków wynikający z ustawy budżetowej.

(akta kontroli str. 819-826, 1185-1196)

W 2023 r. zrealizowane wydatki w części 51 wyniosły 510 624,9 tys. zł, tj. 96,8% planu po zmianach.

W strukturze zrealizowanych wydatków największy udział miały wydatki bieżące jednostek budżetowych, które stanowiły 393 201,2 tys. zł (77,0% wydatków w części 51), a następnie: dotacje – 42 352,1 tys. zł (8,3%), wydatki majątkowe – 74 673,4 tys. zł (14,6%) i świadczenia na rzecz osób fizycznych – 398,2 tys. zł (0,1%).

(akta kontroli str. 819-826, 3020-3029, 3058-3080)

W części 51 limit wydatków nie był zwiększany z rezerwy ogólnej.

Zwiększenia limitu wydatków w części 51 per saldo o 149 309,7 tys. zł dokonano z 4 pozycji rezerw celowych, 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 (UE)” – o 13 800,8 tys. zł;
- poz. 20 „Środki na szkolenia i wynagrodzenia na nowe mianowania urzędników służby cywilnej oraz skutki przechodzące” – o 39,9 tys. zł;
- poz. 59 „Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej” – o 135 069,9 tys. zł;
- poz. 60 „Środki na przedsięwzięcia niskoemisyjne” – o 399,1 tys. zł;

(akta kontroli str. 2964-2965, 2994-3000)

Środki z rezerw celowych w części 51 zostały wydatkowane w wysokości 144 224,3 tys. zł, tj. 96,6%. Wykonanie środków z poz. 20 „Środki na szkolenia i wynagrodzenia na nowe mianowania urzędników służby cywilnej oraz skutki przechodzące” rezerw celowych na poziomie 77,4% spowodowane było rozwiązaniem stosunku pracy z 1 urzędnikiem służby cywilnej 31 maja 2023 r., co skutkowało mniejszym wykorzystaniem środków w zakresie naliczenia pochodnych od tego wynagrodzenia.

(akta kontroli str. 3014-3019, 3058-3080, 3135-3150)

Szczegółowym badaniem objęto 10 decyzji Ministra Finansów⁷⁵ wydanych na wniosek Ministra, łącznie na 80 536,9 tys. zł (tj. 50,7% kwoty środków uruchomionych z rezerw celowych w ramach części 51), którą skorygowano (zmniejszono) o 7 996,5 tys. zł (do 72 540,4 tys. zł). Z 72 540,4 tys. zł (stanowiącej 48,6% środków z rezerw celowych uruchomionych w części 51 po korektach) wykorzystano 71 299,2 tys. zł (98,3%) na realizację m.in. projektów w Programie Środowisko, Energia i Zmiany Klimatu, w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego na lata 2014-2021⁷⁶ (17 317,5 tys. zł⁷⁷); Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska (38 833,6 tys. zł); zadań związanych z prowadzeniem przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (GIOŚ) kontroli i monitoringu wód w zakresie wdrażania dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (16 648,8 tys. zł⁷⁸); projektu pn. „Plan Działań wsparcia wynagrodzeń sektora środowisko na rok 2023” w ramach POIiŚ 2014-2020 (4 528,7 tys. zł).

(akta kontroli str. 3030-3080, 3135-3150)

⁷⁵ 1) decyzja Ministra Finansów znak: MF/IP6.4143.3.319.2023.MF.MFEOG.III.6112 z 24 listopada 2023 r. o uruchomieniu środków w wys. 7 935,2 tys. zł na realizację projektów w Programie Środowisko, Energia i Zmiany Klimatu, w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego na lata 2014-2021, skorygowana (decyzją znak: MF/IP6.4143.3.319.2023.MF.MFEOG.III.6112.K01 z 4 grudnia 2023 r.) o kwotę (zmniejszenie) 1 537,4 tys. zł i wykonana 6 394,4 tys. zł; 2) decyzja Ministra Finansów znak: MF/IP6.4143.3.315.2023.MF.PO IiŚ 2014-2020.6059 z 4 grudnia 2023 r. o uruchomieniu środków w wys. 4 528,7 tys. zł na realizację projektu pn. „Plan Działań wsparcia wynagrodzeń sektora środowisko na rok 2023” w ramach POIiŚ 2014-2020, wykonana w 100%; 3) decyzja Ministra Finansów znak: MF/FG2.4143.3.12.2023.MF.91 z 31 stycznia 2023 r. o uruchomieniu środków w wys. 470,2 tys. zł na sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi w celu obsługi Programu „STOP SMOG” (skorygowana decyzją znak: MF/FG2.4143.3.12.2023.MF.91.K01 z 9 października 2023 r.) o 71,1 tys. zł i wykonana w wys. 365,3 tys. zł (91,5% środków uruchomionych po korekcie); 4) decyzja Ministra Finansów znak: MF/FG2.4143.3.351.2023.MF.5249 z 11 października 2023 r. o uruchomieniu środków w wys. 8 795,0 tys. zł na realizację 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 przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska”, skorygowana (decyzją znak: MF/FG2.4143.3.351.2023.MF.5249.K01 z 29 grudnia 2023 r.) o 4 137,9 tys. zł i wykonana w wys. 4 657,1 tys. zł (100% środków uruchomionych po korekcie); 5) decyzja Ministra Finansów znak: MF/FG2.4143.3.191.2023.MF.2471 z 5 lipca 2023 r. o uruchomieniu środków w wys. 13 701,8 tys. zł na realizację 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 przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska”, skorygowana (decyzją znak: MF/FG2.4143.3.191.2023.MF.2471.K01 z 29 grudnia 2023 r.) o 1 710,1 tys. zł i wykonana w wys. 11 991,7 tys. zł (100% środków uruchomionych po korekcie); 6) decyzja Ministra Finansów znak: MF/FG2.4143.3.105.2023.MF.1161 z 14 kwietnia 2023 r. o uruchomieniu środków w wys. 39 561,0 tys. zł na realizację Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska i wykonana w wys. 38 833,6 tys. zł (98,2%); 7) decyzja Ministra Finansów znak: MF/FG2.4143.3.356.2023.MF.5324 z 12 października 2023 r. o uruchomieniu środków w wys. 920,0 tys. zł na realizację zadania pn. „Realizacja zadań związanych z wypełnianiem zobowiązań wynikających z Konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości wraz z protokołami (Konwencja LRTAP)”, wykonana o uruchomieniu środków w wys. 2 785,0 tys. zł na realizację zadania pn. „GreenEvo – Akcelerator Zielonych Technologii w latach 2021-2023”, skorygowana (decyzją znak: MF/FG2.4143.3.74.2023.MF.651.K01 z 7 grudnia 2023 r.) o 492,0 tys. zł i wykonana w wys. 2 165,2 tys. zł (94,4%); 9) decyzja Ministra Finansów znak: MF/FG2.4143.3.102.2023.MF.1048 z 7 kwietnia 2023 r. o uruchomieniu środków w wys. 400,0 tys. zł na realizację zadania pn. „Gromadzenie informacji o najlepszych dostępnych technikach i rozpowszechnianie ich na potrzeby organów właściwych do wydania pozwoleń oraz zainteresowanych podmiotów korzystających ze środowiska oraz prowadzenie rejestru wniosków o wydanie pozwolenia zintegrowanego oraz wydanych pozwoleń zintegrowanych”, skorygowana (decyzją znak: MF/FG2.4143.3.102.2023.MF.1048.K01 z 10 listopada 2023 r.) o 48,0 tys. zł i wykonana w wys. 304,6 tys. zł (86,5%); 10) decyzja Ministra Finansów znak: MF/FG2.4143.3.24.2023.MF.263 z 13 lutego 2023 r. o uruchomieniu środków w wys. 1 440,0 tys. zł na realizację zadania pn. „Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami”, wykonana w wys. 1 138,6 tys. zł (79,1%).

⁷⁶ Dalej: „MF EOG 2014-2021”.

⁷⁷ Na podstawie 2 decyzji Ministra Finansów.

⁷⁸ Wykonanie na podstawie 2 decyzji Ministra Finansów.

Blokowanie planowanych wydatków

Minister w ramach części 51 wydał 17 decyzji w sprawie blokowania planowanych na 2023 r. wydatków budżetu państwa, łącznie na 5 133,1 tys. zł, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 2 ufp.

Wszystkie decyzje w sprawie blokowania w 2023 r. wydatków zostały podjęte przez Ministra w okresie do 8 dni od dnia przekazania przez jednostki podległe wniosku o decyzję blokującą środki.

Zablokowane planowane wydatki wyniosły 5 105,1 tys. zł. Przyczynami niewykorzystania środków były m.in.:

- oszczędności powstałych na skutek niewykonania usługi rozwojowej Geoportalu; niższych niż zakładano wydatków na realizację działań komunikacyjnych, promocyjnych, informacyjnych oraz na zakup materiałów informacyjno-promocyjnych, a także niższych niż szacowano wartości zamówień na zakup oprogramowania, urządzeń niezbędnych do utrzymania i rozwoju infrastruktury sieciowej, usługi wsparcia;
- niższe niż początkowo planowano wydatki w zakresie realizacji usług graficznych, profesjonalnych usług filmowych i fotograficznych, tłumaczeń, usług eksperckich, zakupu oprogramowania oraz usług wsparcia, usług pocztowych i kurierskich, usług wykonania odznaczeń, a także oszczędności na dystrybucji i dostawie energii elektrycznej, energii cieplnej oraz dostaw wody i odprowadzania ścieków;
- wprowadzone oszczędności w zakresie ograniczenia bieżących kosztów m.in. zakupów materiałów i usług, zakupów usług dotyczących organizacji konferencji, wykonania ekspertyz, tłumaczeń;
- zmniejszone wydatki na wynagrodzenia osobowe, pochodne od wynagrodzeń oraz na wpłaty z tytułu Pracowniczych Planów Kapitałowych dla pracowników korpusu służby cywilnej w Ministerstwie z uwagi na przedłużające się nabory na stanowiska.

Pozostałe planowane wydatki zostały zablokowane w planach finansowych:

- 1) dysponenta głównego (w wysokości 4,7 tys. zł);
- 2) GIOŚ (w wysokości 23,3 tys. zł) w związku z:
 - zakończeniem realizacji projektu w dniu 31.03.2023 r. i aneksem nr POIS.02.04.00-00-0077/17-05 z dnia 29.06.2023 r. do umowy o dofinansowanie projektu pn. „Droga do czystego środowiska - program edukacyjno-promocyjny na rzecz wzmocnienia świadomości społecznej korzystania ze środowiska z poszanowaniem ogólnie przyjętych zasad i norm”, zwiększającym dofinansowanie dla projektów pozakonkursowych z budżetu środków europejskich do 100% zgodnie ze zmianą wprowadzoną w zaktualizowanej wersji SzOOP POLiŚ 2014-2020,
 - zmianą wprowadzoną w zaktualizowanej wersji SzOOP POLiŚ 2014-2020 oraz aneksem nr POIS.02.01.00-00-0003/19-02 z dnia 11.05.2023 r. do umowy o dofinansowanie projektu pn. "Wzmocnienie monitoringu hałasu w zakresie opracowania map hałasu", zwiększającą dofinansowanie dla projektów pozakonkursowych z budżetu środków europejskich do 100%.

Decyzje o blokowaniu planowanych wydatków były realizowane za pomocą systemu TREZOR i każda podjęta decyzja na poziomie Ministra (dysponenta części 51) 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. 1197-1292; 1332-1339)

Wydatki bieżące jednostek budżetowych zrealizowano w wysokości 393 201,2 tys. zł, tj. 96,7% planu po zmianach, w tym na współfinansowanie projektów z udziałem środków z budżetu UE⁷⁹ – 12 053,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 3020-3029, 3035-3080)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w części 51 wyniosło w 2023 r. 1 628 osób i było o 4,2% większe niż w 2022 r., w tym zatrudnienie w grupie członków korpusu służby cywilnej wyniosło w 2023 r. 1 527 osób i było o 4,1% większe niż w 2022 r.

Wg planu po zmianach środki na wynagrodzenia wyniosły 188 066,8 tys. zł, w tym 241,3 tys. zł ze środków budżetu UE. Na wynagrodzenia w 2023 r. wykorzystano 186 201,5 tys. zł (99,0% planu), w tym 212,4 tys. zł (88,0% planu) ze środków budżetu UE.

(akta kontroli str. 846)

Wyliczone na podstawie sprawozdania Rb-70 przeciętne wynagrodzenie w części 51 w 2023 r. wyniosło 9,5 tys. zł, przy czym w grupie członków korpusu służby cywilnej przeciętne wynagrodzenie wyniosło w 2023 r. 9,6 tys. zł. Dane zawarte w sprawozdaniu Rb-70 Ministra (dysponenta części 51) nie uwzględniały danych w zakresie dodatków zadaniowych oraz nagród wypłaconych z części: 41 i 47 pracownikom MKiŚ (dysponenta III stopnia) przypisanym do części 51 oraz w zakresie liczby pracowników przypisanych do części: 41 i 47, którym wypłacono dodatki zadaniowe z części 51 (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w podobszarze „Wydatki budżetu państwa – dysponent III stopnia”).

Dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśnił, że wzrost zatrudnienia wynikał głównie z obsadzenia wakujących stanowisk, zgodnie z ustalonym planem zatrudnienia, a opisane wyżej wzrosty przeciętnego zatrudnienia wynikały z konieczności poprawy jakości wykonywanych zadań.

(akta kontroli str. 444-445, 1714-1715, 1718-1719)

Wydatki majątkowe

W części 51 wydatki majątkowe zaplanowano pierwotnie w wysokości 56 601,0 tys. zł, zaś wg planu po zmianach, w wysokości 76 937,4 tys. zł. Wykonanie wyniosło 74 673,2 tys. zł, tj. 97,1% planu po zmianach.

W zakresie zadań realizowanych ze środków budżetu państwa największe wydatki majątkowe zostały zrealizowane przez GIOŚ na zakup 16 szt. zestawów chromatografów jonowych dla 16 oddziałów Centralnego Laboratorium Badawczego (CLB); oprogramowania do przeprowadzania analiz przestrzennych oraz wizualizacji danych, specjalistycznych zestawów komputerowych z oprogramowaniem do przetwarzania operacyjnych danych fotograficznych, kamer operacyjnych do samochodów wraz z instalacją i oprogramowaniem, sprzętu do akwizycji materiału dowodowego oraz obserwacji powietrza, łodzi wraz z przyczepami transportowymi, zestawów sond wieloparametrowych wraz z oprzyrządowaniem, spektrometrów emisyjnych z plazmą sprężoną indukcyjne dla CLB (13 393,3 tys. zł, 100% wykonania planu). Następnym w kolejności wydatkiem majątkowym był zakup przez GIOŚ:

⁷⁹ Paragrafy z czwartą cyfrą „5”, „6”, „8” i „9”.

miernika do ciągłego automatycznego oraz równoczesnego pomiaru stężeń pyłu zawieszzonego, zmywarki laboratoryjnej, chromatografów cieczowych, sprzętu do przygotowywania prób do analizy chromatograficznej, generatorów azotu, pompy głębinowej, 2 szt. kontenerów dla KSMP, mierników dwutlenku siarki SO₂, 5 szt. mierników do ciągłego i automatycznego oraz równoczesnego pomiaru stężeń pyłu zawieszzonego, kalibratora ozonu, sprzętu do przygotowywania prób analizy chromatograficznej, sondy pomiarowej, 2 szt. serwerów plików NAS, oprogramowania SQL Server Cor; oraz modernizacja SI JWODA wraz z aplikacją mobilną (10 321,5 tys. zł, tj. 98,5% wykonania planu).

(akta kontroli str. 449, 846)

Wydatki na dotacje celowe

Wydatki na dotacje celowe (na cele nieinwestycyjne i inwestycyjne) wyniosły 83 668,5 tys. zł, tj. 97,2% planu po zmianach (z tego na cele nieinwestycyjne – 42 352,2 tys. zł oraz na cele inwestycyjne – 41 316,3 tys. zł), i były ponoszone na projekty finansowane i współfinansowane ze środków UE oraz w ramach MF EOG 2014-2021. W porównaniu do 2022 r. wydatki na dotacje były wyższe o 39 768,1 tys. zł, tj. o 52,5%.

Beneficjentami dotacji były: Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych (CKPŚ) – 4 261,3 tys. zł oraz NFOŚiGW – 79 407,2 tys. zł.

Środki pochodzące z dotacji celowych zostały przeznaczone na:

- uzupełnienie wkładu budżetu państwa do dofinansowania projektów realizowanych przez beneficjentów w ramach MF EOG 2014-2021;
- koszty zarządzania w ramach MF EOG 2014-2021;
- dofinansowanie planu działań wsparcia wynagrodzeń sektora środowisko, w ramach POIiŚ 2014-2020;
- dofinansowanie planu działań sektora środowisko na lata 2021-2023, w ramach POIiŚ 2014-2020;
- sfinansowanie korekty finansowej na rzecz Związku Międzygminnego ds. Ekologii w Żywcu, wynikającej z braku lub niewłaściwej transpozycji prawa unijnego do prawa krajowego dotyczącej umowy zawartej „w ramach POIiŚ 2007-2013”.

(akta kontroli str. 931-934)

Szczegółowym badaniem objęto dotację celową dla NFOŚiGW (umowa nr UDA-POIS.10.01.00-00-0201/23 z 4 lipca 2023 r. na 21 259,0 tys. zł, zwiększonych aneksem z 11 grudnia 2023 r. do 28 031,0 tys. zł – tj. 32,6% zaplanowanych wydatków na dotacje celowe w części 51 i 33,5% wydatków zrealizowanych) na dofinansowanie planu działań wsparcia wynagrodzeń sektora środowisko na rok 2023⁸⁰ ze środków Funduszu Spójności w ramach działania 10.1 (oś priorytetowa X „Pomoc techniczna” POIiŚ 2014-2020). Dotację tę wykorzystano w wys. 27 602,4 tys. zł, zgodnie z przeznaczeniem. Wyplata środków w ramach transz ujętych w umowie wynikała z zatwierdzenia złożonych wniosków o płatność, a etapowe rozliczenie odbywało się zgodnie z jej zapisami. Końcowy wniosek NFOŚiGW nie został zatwierdzony, ponieważ zgodnie z zapisami § 8 ust. 16 pkt 2 ww. umowy zatwierdzenie wniosku o płatność końcową następuje pod warunkiem m.in.: przeprowadzenia – zgodnie z „Zaleceniami dla instytucji zaangażowanych w realizację Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 w zakresie procedur kontrolnych oraz systemu rocznych rozliczeń” – kontroli projektu,

⁸⁰ O numerze POIS.1-01.00-00-0201/23.

której wyniki potwierdziłyby zrealizowanie projektu zgodnie z postanowieniami umowy. Dyrektor BKA wyjaśniła m.in., że „[...] w ramach kontroli Planu Działań wsparcia wynagrodzeń sektora środowisko na rok 2023 Biuro Kontroli i Audytu (BKA) rozpocznie czynności kontrolne w II kwartale 2024 r., stosownie do Planu Kontroli POliŚ 2014-2020 w sektorze środowisko na rok obrachunkowy od 01.07.2023 r. do 30.06.2024 r.”

(akta kontroli str. 915-917, 938-939, 983-1020, 1124-1145)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych Minister (dysponent części 51) wydatkował łącznie 398,3 tys. zł, tj. 70,1% planu po zmianach. Dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśnił, że niższe wykonanie w stosunku do planu finansowego, wynikało głównie z niższego wykonania wydatków w stosunku do ustawy budżetowej, z mniejszej niż zakładano kwoty zrealizowanych świadczeń wynikających z przepisów BHP oraz z mniejszego zakupu wody dla pracowników w związku z pracą zdalną.

Głównymi rodzajami świadczeń finansowanych z tych środków były wydatki poniesione na: wypłatę odpraw i odszkodowań wynikających z wyroków sądowych, świadczenia wynikające z przepisów bezpieczeństwa i higieny (zakup okularów korekcyjnych), wypłatę ryczałtów za zużytą energię elektryczną podczas pracy zdalnej, wypłatę 2 odprawy pośmiertnych, szczepienia dla pracowników MKiŚ realizujących zadania z zakresu kontroli oraz zakup środków ochrony indywidualnej dla uprawnionych pracowników Ministerstwa. Dodatkowo z powyższych środków MKiŚ dokonywało zwrotu poniesionych wydatków uczestnictwa w posiedzeniach i wydarzeniach przez członków Państwowej Rady Ochrony Środowiska i Młodzieżowej Rady Klimatycznej.

(akta kontroli str. 445, 846)

Zobowiązania

Na koniec 2023 r. zobowiązania w części 51 wyniosły 19 413,3 tys. zł. Główną pozycję zobowiązań w części 51 stanowiło dodatkowe wynagrodzenie roczne wraz z pochodnymi (14 604,8 zł tys. zł), składki do organizacji międzynarodowych, których Polska jest członkiem i których termin zapłaty wypadał w 2024 roku (1 970,0 tys. zł) i zakup energii z terminu płatności w 2024 roku (1 183,9 tys. zł). W części 51, w roku 2023 nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli str. 265-278, 446)

Wydatki, które w roku 2023 nie wygasły z upływem roku budżetowego

W 2023 r. nie wystąpiły wydatki, które nie wygasły z upływem roku budżetowego.

(akta kontroli str. 1996)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.1.2. Wydatki budżetu państwa – dysponent III stopnia

W oparciu o przekazane limity dyrektor generalna opracowała plan finansowy wydatków MKiŚ (dysponenta III stopnia) – na podstawie ustawy budżetowej na rok 2023. W ww. planie finansowym, w części 51, ustalono wydatki budżetowe na 101 900,0 tys. zł.

W ciągu roku zostały one zwiększone per saldo o 19 765,2 tys. zł, do 121 665,2 tys. zł, tj. o 19,4%, w tym o 20 151,3 tys. zł (per saldo) z tytułu przeniesienia środków z rezerw celowych. Plan finansowy w części 51 w 2023 r. nie był zwiększany środkami z rezerwy ogólnej.

Limit wydatków MKiŚ (dysponenta III stopnia) został zwiększony w części 51 z 4 pozycji rezerw celowych o 20 151,3 tys. zł (kwota po korekcie; przed korektą – 22 027,2 tys. zł), z których wykorzystano 18 740,3 tys. zł (93%), 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 (UE)” – o 369,0 tys. zł;
- poz. 20 „Środki na szkolenia i wynagrodzenia na nowe mianowania urzędników służby cywilnej oraz skutki przechodzące” – o 35,9 tys. zł;
- poz. 59 „Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej” – o 19 347,3 tys. zł;
- poz. 60 „Środki na przedsięwzięcia niskoemisyjne” – o 399,1 tys. zł;
(akta kontroli str. 2124-2164, 2590-2676, 3014-3019, 3035-3057, 3151-3158)

Szczegółowym badaniem objęto środki z 5 decyzji Ministra Finansów, wydanych na wnioski Ministra, łącznie na 6 015,3 tys. zł (tj. 27,3% środków uruchomionych z rezerw celowych), które skorygowano (zmniejszono) o 611,1 tys. zł (do 5 404,1 tys. zł). Z 5 404,1 tys. zł (stanowiącej 26,8% środków ogółem z uruchomionych rezerw celowych – po korektach) wykorzystano 4 893,6 tys. zł (90,6%). Powyższe środki przeznaczono na: sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi w celu obsługi Programu „STOP SMOG” (365,3 tys. zł); realizację zadania pn. „Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami” (1 138,6 tys. zł); gromadzenie informacji o najlepszych dostępnych technikach i rozpowszechnianie ich na potrzeby organów właściwych do wydania pozwoleń, zainteresowanych podmiotów korzystających ze środowiska, oraz na prowadzenie rejestru wniosków o wydanie pozwolenia zintegrowanego i wydanych pozwoleń zintegrowanych (304,6 tys. zł); realizację zadania pn.: „Realizacja zadań związanych z wypełnianiem zobowiązań wynikających z Konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości wraz z protokołami (Konwencja LRTAP)” – 920,0 tys. zł; realizację zadania pn.: „GreenEvo – Akcelerator Zielonych Technologii w latach 2021-2023” (2 165,2 tys. zł).

W 2023 r. zrealizowane wydatki Ministerstwa (dysponenta III stopnia) w części 51 wyniosły 113 675,7 tys. zł, tj. 93,4% planu po zmianach, w tym wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków z budżetu UE – 13 736,6 tys. zł. W porównaniu do 2022 r. wydatki na współfinansowanie były one wyższe o 3 075,8 tys. zł, tj. o 28,8%.

(akta kontroli str. 3030-3080, 3151-3159)

W strukturze zrealizowanych wydatków wydatki bieżące jednostek budżetowych (111 381,8 tys. zł) stanowiły 98% wydatków poniesionych przez MKiŚ (dysponenta III stopnia) i zostały zrealizowane w 93,4% planu po zmianach (111 381,8 tys. zł, w tym na finansowanie i współfinansowanie projektów z udziałem środków z budżetu UE – 13 672,3 tys. zł). Wydatki majątkowe zrealizowano w wysokości 2 150,5 tys. zł, a świadczenia na rzecz osób fizycznych – 143,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 2197-2201)

Szczegółowym badaniem pod względem gospodarności, legalności, celowości i rzetelności objęto wydatki MKiŚ (dysponenta III stopnia) udokumentowane 40 dowodami księgowymi, łącznie na 20 436,4 tys. zł⁸¹, stanowiące 18% ogółu wydatków poniesionych przez Ministerstwo. Doboru próby do badania dowodów

⁸¹ W tym 1 dowód księgowy na 227,9 tys. zł z budżetu środków europejskich.

dokonano z zastosowaniem metody MUS – 38 dowodów, łącznie na 20 197,5 tys. zł, tj. 17,8% wydatków, a pozostałe dowody wybrano w sposób celowy, wg osądu kontrolera, łącznie na 238,9 tys. zł. Z tej kwoty wydano 38,0 tys. zł niezgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami w zakresie udzielania zamówień publicznych⁸² (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). Pozostałą zbadaną kwotę wydatkowano: zgodnie z przepisami, planem finansowym oraz umowami, na zadania służące realizacji celów jednostki, gospodarnie oraz przy zachowaniu prawidłowych trybów zamówień publicznych.

(akta kontroli str.2206-2681)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w MKiŚ (dysponent III stopnia) wyniosło w 2023 r. 402,78 osób, co stanowiło 104,3% zatrudnienia w 2022 r. i było o 68,22 osoby niższe niż przewidziane w planie po zmianach.

W planie po zmianach przewidziano środki na wynagrodzenia w wysokości 59 601,2 tys. zł. W części 51 nie planowano środków na wynagrodzenia pochodzących z budżetu UE. Wykonanie ww. wydatków wyniosło 57 805,2 tys. zł (97,0% planu). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyliczone na podstawie danych zawartych w Rb-70 wyniosło 12,0 tys. zł i było o 2,4% wyższe od przeciętnego wynagrodzenia w 2022 r.

W 2023 r. środki w wysokości 245,9 tys. zł zostały wypłacone z części 51 pracownikom przypisanym do innych części⁸³. Z kolei pracownicy przypisani do części 51 otrzymali środki w wysokościach: 563,8 tys. zł⁸⁴ z części 47 i 174,9 tys. zł⁸⁵ z części 41. Dodatkowo 1 dyrektorowi oraz 1 zastępcy dyrektora zatrudnionym w ramach części 51 wypłacono nagrody z części 47 w łącznej wysokości 30,0 tys. zł⁸⁶ (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 405-424, 516)

W zakresie wzrostu zatrudnienia względem roku 2022 dyrektor BZKL wyjaśniła m.in., że: „[...] Wzrost przeciętnego zatrudnienia w 2023 r. w stosunku do 2022 r. w wyniku z zakończonych z sukcesem procesów naboru i pozyskiwania kandydatów do pracy oraz sukcesywnego zapewnienia wakatów, zgodnie z ustalonym planem zatrudnienia. Ponadto, Ministerstwo przyjęło do realizacji nowe zadania dotyczące obsługi Programu Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej [...]”.

Jak wyjaśniła dyrektor BZKL wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w 2023 r. na jednego pełnozatrudnionego wynikał z przyjętego w ustawie budżetowej na rok 2023 wzrostu kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej oraz wzrostu wskaźnika wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.

W MKiŚ w 2023 r. 17 osobom wypłacono środki pozabudżetowe pochodzące z Funduszu Cyberbezpieczeństwa w łącznej wysokości 1 597,3 tys. zł. Ww. środki nie były przypisane do żadnej części budżetowej.

W 2023 r. MKiŚ zawarło 5 umów zlecenia, łącznie na 85,6 tys. zł, oraz 66 umów o dzieło, łącznie na 38,6 tys. zł. Umowy zlecenia dotyczyły głównie: usług związanych z redakcją kwartalnika „Prawo i Klimat” oraz przeprowadzenia szkoleń. Umowy

⁸² Wydatek poniesiony w 2023 r. w części 51 na realizację zamówienia pn. „Wsparcie eksperckie Dyrektora Generalnego MKiŚ w zakresie baz danych oraz bezpieczeństwa informacji”.

⁸³ Na podstawie danych przekazanych 15 marca 2024 r., 25 marca 2024 r. oraz 4 kwietnia 2024 r.

⁸⁴ Na podstawie danych przekazanych 4 kwietnia 2024 r.

⁸⁵ Na podstawie danych przekazanych 15 marca 2024 r.

⁸⁶ Na podstawie danych przekazanych 5 marca 2024 r.

o dzieło dotyczyły głównie zagadnień związanych ze sporządzeniem artykułów oraz recenzji na potrzeby ww. kwartalnika.

Szczegółowym badaniem objęto 3 umowy zlecenia⁸⁷ o łącznej wartości 32,2 tys. zł. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zawierania oraz realizacji tych umów.
(akta kontroli str. 20-70)

Wydatki majątkowe

Na wydatki majątkowe MKiŚ (dysponenta III stopnia) w części 51 zaplanowano (wg planu po zmianach) na 2 240,6 tys. zł. Wykonanie ww. wydatków wyniosło 2 150,5 tys. zł, tj. 96,0% planu po zmianach. W ramach poniesionych wydatków zrealizowano 5 zadań w pełnym zakresie.

Największy wydatek, w wys. 927,4 tys. zł, został poniesiony na bazę danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami. Poniesiony został na zakup m.in.: oprogramowania NAC (Network Access Control) Cisco ISE, które ma za zadanie kontrolować politykę bezpiecznego dostępu do sieci; serwerów (dwukrotnie); macierzy; biblioteki taśmowej; półki dyskowej. Kolejnym co do wielkości wydatek zrealizowany przez MKiŚ (w wys. 772,6 tys. zł) został poniesiony na zakupy w zakresie infrastruktury sieciowej i serwerowej m.in.: biblioteki taśmowej, półki dyskowej, dysków serwerowych, rozszerzenia systemu kontroli dostępu oraz macierzy. Analiza wydatków majątkowych nie wykazała nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 71-116, 848)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych MKiŚ (dysponent III stopnia) wydatkował 143,4 tys. zł, tj. 76,1% planu po zmianach. Niższe wykonanie w stosunku do planu finansowego, jak wyjaśnił dyrektor Biura Finansowego, wynikało z liczby złożonych przez pracowników Ministerstwa wniosków o zwrot kosztów wykonania okularów korygujących wzrok podczas pracy przy komputerze oraz liczby pracowników uprawnionych do otrzymania środków ochrony indywidualnej. Wydatki z tytułu wypłaty ryczałtu za energię elektryczną zostały zrealizowane w niższym stopniu, ponieważ pracownicy MKiŚ świadczyli pracę zdalną w niższym stopniu niż zakładano. Dodatkowo wystąpiły niższe niż planowano koszty zwrotu za podróże dla członków Młodzieżowej Rady Klimatycznej (większa liczba uczestników on-line).

W ramach niniejszej grupy wydatków, w okresie listopad-grudzień 2023 r., MKiŚ zidentyfikowało środki finansowe w wys. 31,3 tys. zł, które zostały zablokowane do wydatkowania. Ministerstwo Finansów w 2023 r. nie rozdysponowało żadnej z blokad dokonanych przez Ministra.

Głównymi rodzajami świadczeń finansowanych z przedmiotowych środków były odprawy pośmiertne (50,0 tys. zł), ryczałt za energię elektryczną (8,4 tys. zł) oraz ekwiwalent za pranie odzieży roboczej (4,6 tys. zł).

(akta kontroli str. 842, 848)

Udzielanie zamówień publicznych

W MKiŚ terminowo wywiązano się z obowiązku publikacji i zapewnienia aktualności planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych w 2023 r. oraz przekazania Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych do 1 marca 2023 r. sprawozdania

⁸⁷ Umowa na opracowanie i przeprowadzenie 6 szkoleń jednodniowych pt. Organizacja i przeprowadzenie inwentaryzacji oraz zarządzanie majątkiem na 7,2 tys. zł; umowa na świadczenie usługi sekretarza czasopisma „Prawo i Klimat” na 18,0 tys. zł oraz umowa na świadczenie usługi zastępcy redaktora naczelnego czasopisma „Prawo i Klimat” na 7,0 tys. zł.

o udzielonych zamówieniach w 2023 r., w tym zamówieniach finansowanych z części 51. Rejestr zamówień publicznych prowadzony był na bieżąco.

(akta kontroli str. 550-552)

Szczegółowym badaniem objęto 3 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, o łącznej wartości udzielonych zamówień w wysokości 236,1 tys. zł brutto, skutkujące wydatkami poniesionymi w 2023 r. łącznie na 178,1 tys. zł brutto w części 51, z tego przy udzielaniu 1 zamówienia zastosowano przepisy pzp, a w przypadku 2 zamówień nie zastosowano pzp z uwagi na to, że wartość zamówienia nie przekraczała 130,0 tys. zł netto, tj.:

- „Przygotowanie i produkcja edukacyjnych spotów telewizyjnych – oraz radiowych dla szerokiego grona odbiorców o korzyściach wynikających z drogi do transformacji energetycznej” – postępowanie w trybie podstawowym bez przeprowadzenia negocjacji, wartość udzielonego zamówienia oraz wydatkowana w 2023 r. kwota wyniosły 97,8 tys. zł brutto;
- „Produkcja i emisja audycji na antenie radiowej w październiku 2023 r.” – zamówienie w oparciu o Procedury zamówień 2023, wartość udzielonego zamówienia oraz wydatkowana w 2023 r. kwota wyniosły 42,3 tys. zł brutto;
- „Wsparcie eksperckie Dyrektora Generalnego MKiŚ w zakresie baz danych oraz bezpieczeństwa informacji” – zamówienie w oparciu o „Procedury udzielania zamówień publicznych w Ministerstwie Klimatu i Środowiska”⁸⁸, wartość udzielonego zamówienia wyniosła 96,0 tys. zł brutto (finansowane z 3 części budżetu państwa). W 2023 r. z części 51 dokonano wydatku w wys. 38,0 tys. zł, a z części 41 – w wys. 22,8 tys. zł.

W przypadku 1 z 3 objętych szczegółowym badaniem zamówień⁸⁹ ogłoszenie o wykonaniu zawartej umowy zamieszczono w BZP 18 dni po upływie terminu wskazanego w art. 448 pzp; w przypadku innego z zamówień (dot. wsparcia eksperckiego dyrektora generalnego) udzielono go niezgodnie z obowiązującymi w MKiŚ wewnętrznymi uregulowaniami w zakresie udzielania zamówień publicznych (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Realizacja 3 badanych zamówień (pod kątem przedmiotu zamówienia, terminu realizacji i wysokości wynagrodzenia wykonawcy) była zgodna z treścią zawartych umów, a wydatki poniesione z tytułu realizacji zamówień służyły realizacji zadań MKiŚ.

Przy udzielaniu 2 z 3 badanych zamówień publicznych MKiŚ prawidłowo stosował zasadę uczciwej konkurencji, równo traktowało wykonawców, działało przejrzysto oraz proporcjonalnie, a poniesione wydatki były celowe i gospodarne.

(akta kontroli str. 553-839)

Zobowiązania

Na koniec 2023 r. zobowiązania MKiŚ (dysponenta III stopnia) w części 51 wyniosły 7 376,8 tys. zł. Główne pozycje zobowiązań stanowiły dodatkowe wynagrodzenie roczne wraz z pochodnymi (4 745,0 tys. zł) oraz składki do organizacji międzynarodowych (1 970,0 tys. zł). Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(akta kontroli str. 1750-1753)

Badanie wydatków na działania promocyjne i reklamowe prowadzone w MKiŚ

⁸⁸ Obowiązujące od 1 lipca 2022 r., dalej: „Procedury zamówień 2022”.

⁸⁹ Zamówienie na „Przygotowanie i produkcja edukacyjnych spotów telewizyjnych – oraz radiowych dla szerokiego grona odbiorców o korzyściach wynikających z drogi do transformacji energetycznej”.

W 2023 r., w części 51, w MKiŚ prowadzono łącznie 25 działań, kampanii i przedsięwzięć promocyjnych i reklamowych, a także edukacyjnych i informacyjnych⁹⁰, z tego 14 z tych działań realizowano w Departamencie Edukacji i Komunikacji (DEK), 7 – w Departamencie Funduszy Europejskich (DFE), 4 – w Departamencie Ochrony Powietrza i Polityki Miejskiej (DOPiM) łącznie na 9 731,5 tys. zł z budżetu państwa. Wydatki te stanowiły 8,5% wydatków budżetu państwa Ministerstwa (dysponenta III stopnia) w części 51.

Szczegółowym badaniem objęto prowadzoną przez DEK kampanię uzupełniającą „Nasz Klimat” oraz kampanię dotyczącą emisji spotów telewizyjnych nt. transformacji energetycznej, łącznie na 5 607,9 tys. zł (tj. 57,6% wydatków budżetu państwa poniesionych w części 51 na te działania). Realizacja tych działań wpisana była do planu działalności Ministra na rok 2023 jako kampania informacyjno-edukacyjna pod nazwą „Energję oszczędzamy”. Kampania „Nasz Klimat” była kontynuacją podejmowanych w latach wcześniejszych działań komunikacyjno-edukacyjnych. Celem kampanii dotyczącej emisji spotów telewizyjnych dot. transformacji energetycznej było w szczególności uświadomienie społeczeństwa o konieczności zabezpieczenia krajowego systemu energetycznego stabilnymi źródłami energii. Celem kampanii uzupełniającej „Nasz Klimat” było podniesienie świadomości ekologicznej społeczeństwa na temat indywidualnych działań, jakie można podejmować na rzecz ochrony klimatu, dostarczenie wiedzy na temat zasad postępowania z odpadami oraz zapobiegania powstawaniu odpadów, podnoszenie świadomości w zakresie przeciwdziałania zaśmiecaniu środowiska, zaprezentowanie przykładów codziennych zachowań przyczyniających się do oszczędzania energii. Efektem realizacji działań było w szczególności przygotowanie i upowszechnienie materiałów edukacyjnych⁹¹, emisja spotów emisji spotów telewizyjnych nt. transformacji energetycznej. Jak wyjaśniła zastępca dyrektora DEK „[...] jeden z wykonawców radiowych [...] nie osiągnął jednego ze wskaźników - GRP⁹², zgodnie z umową na poziomie 374,6 (różnica wyniosła 374,6 - 368,4 = 6,2), w wyniku czego Zamawiający pomniejszył wynagrodzenie wykonawcy, zgodnie z zapisami umownymi. Pozostałe wskaźniki zostały osiągnięte przez wszystkich wykonawców, zgodnie z umowami.”.

Wydatki poniesione na realizację ww. kampanii były gospodarne i celowe, a także służyły realizacji celów statutowych jednostki.

Kampanie i przedsięwzięcia edukacyjne, informacyjne, promocyjne i reklamowe były zgodne z zakresem zadań określonym w wewnętrznych regulaminach organizacyjnych realizujących je komórki organizacyjnych.

Sposób monitorowania prowadzonych działań informacyjno-edukacyjnych był określony w zawartej umowie poprzez ujęcie postanowień dotyczących obowiązku przedstawienia przez wykonawcę raportów z realizowanych działań i osiągniętych wskaźników (osiągnięte zasięgi). Wykonanie wskaźników było weryfikowane przy odbiorze zamówienia i potwierdzane w protokołach odbioru.

Dyrektor Departamentu Edukacji i Komunikacji wyjaśniła m.in., że: „[...] 18 stycznia 2024 r. podsumowano projekty zrealizowane przez DEK w 2023 r., w tym również wskazane kampanie informacyjno-edukacyjne. Aktualnie trwa przygotowanie rekomendacji, które wynikają z przeprowadzonych analiz. Jednocześnie informuję, że Ministerstwo Klimatu i Środowiska zleca Badania świadomości ekologicznej mieszkańców Polski, które pozwalają odpowiednio zaplanować skuteczne projekty

⁹⁰ Wg zestawienia przedstawionego przez BKA 8 lutego 2024 r.

⁹¹ Materiały zostały zamieszczone na stronie <https://www.gov.pl/web/edukacja-ekologiczna/przyjaciele-klimatu>.

⁹² Wskaźnik GRP z ang. Grass rating point. Jest to wartość określająca oglądalność w punktach procentowych – dopisek kontrolera.

informacyjno-edukacyjne. Badania trackingowe realizowane są co dwa lata, co pozwala śledzić dynamikę zmian świadomości i programować działania m.in. w zakresie edukacji ekologicznej i klimatycznej (projekty ekologiczne, w tym ogólnopolskie kampanie społeczne). Badanie podzielone jest na sześć obszarów badawczych: *Największe wyzwania dla Polski a problemy środowiska naturalnego, Środowisko naturalne i jego ochrona, Jakość powietrza, Gospodarowanie odpadami, Zmiany klimatu, Wspierające ochronę środowiska działania indywidualne i zachowania konsumentów*.”.

(akta kontroli str. 2568-2876, 2834-2929)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

- 1) W MKiŚ wypłacono składniki wynagrodzenia pracownikom przypisanym do innej części budżetu państwa aniżeli część, w ramach której finansowane były zadania. Nie zapewniono tym samym rzetelnych danych o liczbie etatów niezbędnych do realizacji zadań w ramach części 51 budżetu państwa oraz o wynagrodzeniu, tj. danych niezbędnych do obliczenia przeciętnego wynagrodzenia w ramach części 51, w przeliczeniu na pełny etat.

Skutkiem tego było sporządzenie sprawozdania Rb-70, które nie przedstawiało rzetelnych danych o stanie zatrudnienia i wynagrodzeniu osób wykonujących pracę w ramach części 51.

Zgodnie z art. 171 ust. 9 ufp ministrowie będący dysponentami więcej niż jednej części budżetowej mogą dokonywać przeniesień wydatków między częściami w ramach jednego działu i rozdziału budżetu państwa. O podjętych decyzjach ministrowie informują niezwłocznie Radę Ministrów. Rada Ministrów może uchylić decyzję ministra.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁹³, podział ministerstwa na komórki organizacyjne, powinien uwzględniać podział na działy w ten sposób, że działowi odpowiada w całości jeden lub więcej departamentów.

W 2023 r. środki w wysokości 245,9 tys. zł (dodatki zadaniowe) zostały wypłacone z części 51 pracownikom przypisanym do innych części (45,7 tys. zł pracownikom zatrudnionym w ramach części 41 oraz 200,2 tys. zł pracownikom zatrudnionym w ramach części 47). Z kolei środki w wysokości 563,8 tys. zł zostały wypłacone z części 47 pracownikom przypisanym do części 51, a z części 41 wypłacono tym pracownikom środki w wysokości 174,9 tys. zł. Dodatkowo 1 dyrektorowi oraz 1 zastępcy dyrektora zatrudnionym w ramach części 51 wypłacono nagrody z części 47 w łącznej wysokości 30,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 531-541)

Sprawozdanie jednostkowe Rb-70 MKiŚ (dysponenta III stopnia) uwzględniało ww. wypłaty środków pracownikom przypisanym do innej części niż część 51, natomiast nie uwzględniało środków wypłaconych z części: 41 i 47 pracownikom przypisanym do części 51.

Tym samym sprawozdania Rb-70 dla części 51 sporządzone przez Ministerstwo (dysponenta III stopnia) oraz Ministra (dysponenta części 51) nie przedstawiały prawidłowo i rzetelnie informacji ani o średniej liczbie osób wykonujących zadania w części 51, ani o średnim wynagrodzeniu za tę pracę, jakie można wyliczyć na podstawie danych zawartych w sprawozdaniu, i to mimo tego, że

⁹³ Dz.U. z 2022 r. poz. 2512, ze zm.

sprawozdanie to sporządzone było w zakresie wykorzystania środków zgodnie z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych dla części 51.

Dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśnił m.in., że: „Informuję, że Departament Budżetu prowadził bieżące działania nadzorcze w zakresie wydatkowania środków budżetowych (w tym na wynagrodzenia) przez MKiŚ – dysponenta III stopnia. [...] kontrola odbywała się w oparciu o sprawozdawczość budżetową oraz kwartalne informacje z wykonania budżetu przekazywane przez MKiŚ – dysponenta III stopnia. W ramach czynności nadzorczych dokonywano m.in. oceny poziomu limitu zaangażowania i wydatkowania środków na wynagrodzenia w szczególności statusów zatrudnienia odrębnie dla każdej części budżetowej. Natomiast pytania NIK odnoszą się do wypłaty wynagrodzeń oraz dodatków zadaniowych w oparciu o kwalifikowalność pracowników, wynikającą z dokumentacji kadrowej, co wykracza swoją szczegółowością poza właściwość Departamentu Budżetu. Komórką właściwą w zakresie polityki zatrudniania i wynagradzania w Ministerstwie Klimatu i Środowiska jest Biuro Zarządzania Kapitałem Ludzkim.”.

(akta kontroli str. 2750-2756)

Dyrektor BZKL wyjaśniła, że: „Dane wykazywane w sprawozdaniu RB-70 obejmują wszystkie wydatki w ramach danej części budżetowej bez względu na ich rodzaj tj. np. dodatki/nagrody. Oznacza to, że jeśli pracownik jest przypisany do części X i dostaje dodatek z części Y to wynagrodzenie jest wykazywane w sprawozdaniu części budżetowej X, a wypłacony dodatek w części budżetowej Y. Świadczy to o rzetelności danych wykazywanych w sprawozdaniu RB-70. W sprawozdaniu RB-70 wskazuje się stan zatrudnienia, a zatem etaty przypisane do danej części budżetowej. Nagrody lub dodatki, które są przyznane za realizację zadań w innej części budżetowej (w tym wynikające z zastępstw nieobecnych pracowników, wakatów, realizacji projektów), nie są składnikami determinującymi przypisanie danego etatu do części budżetowej. Uwzględnienie etatów, które otrzymują dodatki/nagrody w innej części budżetowej niż ta, do której przypisany jest etat, spowodowałoby zakłamanie ilości etatów i nierzetelne wykonanie sprawozdania.”.

(akta kontroli str. 514)

NIK nie podziela stanowiska o rzetelności danych w ww. sprawozdaniu, bowiem nie przedstawiało ono prawidłowo i rzetelnie informacji ani o średniej liczbie osób wykonujących zadania w części 51, ani o średnim wynagrodzeniu za tę pracę, jakie można wyliczyć na podstawie danych zawartych w sprawozdaniu, i to mimo, że zostało ono sporządzone zgodnie z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych dla części 51.

W zakresie przekazywania Ministrowi (dysponentowi części 51) przy sprawozdaniu Rb-70 informacji, że kwota wypłaconych wynagrodzeń nie jest adekwatna do liczby etatów przypisanych do części 51, a jednocześnie wykazana w sprawozdaniu liczba etatów przypisanych do tej części nie jest tożsama z wymiarem etatów wykorzystanych faktycznie do realizacji zadań finansowanych w ramach części 51 dyrektor Biura Finansowego wyjaśnił, że: „Informacja, o której mowa nie była przekazywana do dysponenta części, ze względu na to, że nie interpretowano danych wykazywanych w sprawozdaniach RB-70 sporządzanych dla obsługiwanych części budżetowych, w sposób przedstawiony przez Państwa. Przekazywaliśmy informacje o stanie zatrudnienia w częściach budżetowych, zgodnie z przypisaniem etatów realizujących zadania w ramach danego działu administracji rządowej, do danej części budżetowej. Środki na dodatki zadaniowe i w większości nagrody pochodzą z oszczędności wynikających z nieobecności pracowników, wakatów oraz realizacji projektów UE. Etaty te wskazane są w tej części sprawozdania RB-70, która dotyczy

planu po zmianach. Jeśli pracownik wróci z nieobecności lub etat się zapełni to znajdzie to odzwierciedlenie w informacji o przeciętnym wykonaniu w okresie sprawozdawczym i stanie na koniec okresu sprawozdawczego.

Należy również zauważyć, że od wielu lat nie ma tzw. etatyzacji w administracji publicznej, dysponent środków finansowych jest ograniczony tylko wysokością planu finansowego przeznaczanego na wynagrodzenia. Etaty wykazywane w sprawozdaniu RB-70 służą do wyliczenia przeciętnego wynagrodzenia w ramach danej części budżetowej i są wyliczane tylko i wyłącznie na potrzeby statystyczne, a tu należy zauważyć, że zgodnie instrukcją sporządzania sprawozdania wykonanie wydatków obejmuje również wypłatę takich świadczeń jak ekwiwalent za urlop, odprawy emerytalne lub też nagrody jubileuszowe.

Ponadto, realizując plan finansowy w zakresie wynagrodzeń dbano przede wszystkim o zastosowanie prawidłowej klasyfikacji budżetowej oraz przypisanie wydatków do właściwej części budżetowej tj. klimat, energia, środowisko, zgodnie z zakresem powierzonych zadań pracownikom np. pracownik przypisany do części budżetowej *klimat* otrzymywał dodatek zadaniowy z części *środowisko* w związku z wykonywaniem konkretnych dodatkowych zadań dotyczących działu *środowisko*. Takie działania mają przede wszystkim na celu zapewnienie ciągłości realizacji zadań oraz racjonalne i gospodarne zarządzanie środkami finansowymi na wynagrodzenia, których dysponentem jest Minister Klimatu i Środowiska. [...] sprawozdania są sporządzane zgodnie z instrukcją określoną w Rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej.”

(akta kontroli str. 543-545)

Wydatkowanie środków na składniki wynagrodzeń i nagrody w ramach części będących w dyspozycji Ministra powinno być prowadzone w sposób zapewniający pełną przejrzystość wydatkowania środków budżetowych na wynagrodzenia w ramach danej części budżetu państwa, w przeliczeniu na etaty niezbędne do realizacji zadań w tej części, na które planowane były środki na wynagrodzenia (bez negatywnego wpływu na rzetelność danych w sprawozdaniu Rb-70).

Wydatkowanie środków publicznych, w tym środków na wynagrodzenia, nie może być realizowane w oderwaniu od procesu planowania zadań i wynagrodzeń oraz planowania liczby etatów niezbędnych do ich realizacji w danym roku budżetowym. W przypadku zadań wymagających realizacji działań przez kilka departamentów przypisanych do różnych części budżetowych wydatki na wynagrodzenia oraz liczba etatów powinny być planowane proporcjonalnie do zaangażowania tych komórek organizacyjnych MKiŚ w wykonanie danego zadania.

- 2) Była dyrektor generalna udzieliła zamówienia publicznego niezgodnie z § 5 ust. 12, § 5 ust. 3 pkt 1 lit. c, § 5 ust. 7 oraz § 6 ust. 5 pkt 3 Procedur zamówień 2022, co skutkowało wydatkowaniem środków w sposób niecelowy i niegospodarny w ramach realizacji umowy nr BDG/02/2023.

Była dyrektor generalna zawarła 25 stycznia 2023 r. umowę nr BDG/02/2023 na „zapewnienie wsparcia eksperckiego dla Dyrektora Generalnej MKiŚ, koniecznego do uwzględnienia eksperckiej wiedzy merytorycznej w działaniach decyzyjnych”. Umowa została zawarta w wyniku przeprowadzenia procedury zamówień publicznych dla zamówień o wartości niższej niż 130 tys. zł netto, w oparciu o Procedurę zamówień 2022 (stosowane w związku z art. 2 ust. 1 pkt 1 pzp).

(akta kontroli str. 555-585)

Były zastępca dyrektora Biura Dyrektora Generalnego (BDG) zatwierdził pod względem formalnym tryb dokonania wyboru opinią wydaną 18 stycznia 2023 r.

Z tytułu wykonania ww. umowy w ramach części: 41 i 51 wypłacono wykonawcy w 2023 r. łącznie 60,8 tys. zł⁹⁴.

Zastępca dyrektora BDG 2 stycznia 2023 r. mailem zwrócił się do przyszłego wykonawcy m.in. o przesłanie: „zakresu obowiązków, jaki przewiduje Pan do wykonania w ramach tej umowy” oraz „kilku zdań na temat swojej eksperckiej wiedzy, na potrzeby uzasadnienia zamówienia na Pańską rzecz, przez odpowiednie stosowanie przepisów o zamówieniu z wolnej ręki”. Dodatkowo wskazał, że umowa obowiązywałaby do końca roku.

W odpowiedzi przyszły wykonawca zaproponował we wzorze umowy zmiany dotyczące ryczałtowego rozliczenia umowy oraz przesłał notatkę o sobie, jak również odesłał do swojej strony internetowej celem zaczerpnięcia informacji. Dodatkowo jako zakres umowy zaproponował ogólny zapis: „wsparcie strategiczne na rzecz projektu BDO”.

Mailem z 3 stycznia 2023 r. zastępca dyrektora BDG polecił naczelnik Wydziału Zamówień Publicznych przygotowanie dokumentów potrzebnych do zainicjowania i przeprowadzenia postępowania o zamówienie publiczne. Wskazał jednocześnie, że wartość zamówienia (wynagrodzenie) nie przekroczy 130,0 tys. zł netto, ryczałtowe, płatne miesięcznie. Zastępca dyrektora BDG w ww. poleceniu nazwał tryb zamówienia jako: „odpowiednio stosowana wolna ręka”. Poinformował też, że szczegóły w zakresie wysokości wynagrodzenia oraz zakresu umowy zostaną przekazane po uzgodnieniu z dyrektorem generalną, a tymczasowo jako zakres należy wskazać: „wsparcie strategiczne i doradztwo na rzecz projektu BDO”.

(akta kontroli str. 797-808)

Były zastępca dyrektora BDG wyjaśnił m.in., że: „[...] Osoba, która w przedmiotowej sprawie zgłosiła mi potrzebę zaangażowania ww. Pana [...] była Pani [...], która jako Dyrektor Generalna, wg mojej wiedzy, obejmowała swoją właściwością m.in. ten obszar, którym zajmował się Pan [...]. Moja rola w przedmiotowej sprawie miała wyłącznie charakter sekretarski, ponieważ nie miałem w zakresie obowiązków tego, czym zajmował się Pan [...], ani w żaden sposób nie byłem beneficjentem jego usług. Trudno zatem, abym nie mając w zakresie zadań tych usług, ani nie mając jakiegokolwiek wiedzy merytorycznej, dokonywał analizy potrzeb i wymagań. [...] Wykonawcę znałem od Pani [...]. Tryb, w jakim ww. zamówienie zostanie udzielone wynikał z faktu, że wskazała mi go jako jedyne, który w jej ocenie może w sposób należyty wykonać przedmiotowe zamówienie. Szczegóły z przyszłym wykonawcą uzgadniałem wiedząc od Pani Dyrektor Generalnej, że to on będzie jedynym, który zaspokoi potrzeby Dyrektor Generalnej w przedmiotowym zakresie. Informacje i polecenie w tym zakresie uzyskałem od Pani [...]. Pani Dyrektor Generalna, jako nadzorująca, zgłosiła mi potrzebę i wskazała, że tylko przy pomocy Pana [...] ją zaspokoić. Jednak nie mając żadnej wiedzy w tym obszarze, a chcąc się jak najrzetelniej wywiązać z sekretarskich obowiązków, które przypadły mi w udziale na polecenie przełożonej [...], poprosiłem Pana [...] o zakres tych obowiązków, ponieważ sama rozmowa z Dyrektorem Generalną nie dała mi dość szczegółów, aby w sposób rzetelny z redakcyjnego punktu widzenia przygotować dokumenty postępowania. Po raz kolejny zaznaczam, że należy brać poprawkę na nietypowy przebieg procedury, w którym to nie dyrektor merytoryczny danego biura jest inicjatorem i jest właściwy w sprawie przedmiotu, ale Dyrektor Generalna. Taka sytuacja postawiła mnie, co już parokrotnie podnosiłem, w roli sekretarza

⁹⁴ W styczniu 2024 r. dodatkowo z części 41 i 51 za grudzień 2023 r. wypłacono 6,4 tys. zł. Dodatkowo z części 47 wypłacono w 2023 r. łącznie 15,2 tys. zł oraz za grudzień 2023 r. wypłacono w styczniu 2024 r. 1,6 tys. zł

odpowiedzialnego za technikalnia, a nie analityka potrzeb informatycznych, bezpieczeństwa i temu podobnych [...]”.

(akta kontroli str. 830-833)

Zgodnie z Procedurami zamówień 2022 była dyrektor generalna, jako kierownik zamawiającego, powinna była m.in.: uzyskać akceptację opisu przedmiotu zamówienia przez dyrektora Departamentu Informatyzacji (bo zgodnie z § 5 ust. 12 Procedur zamówień 2022: „W przypadku, gdy przedmiot zamówienia swoim zakresem obejmuje zagadnienia informatyczne, wymagane jest uzyskanie akceptacji opisu przedmiotu zamówienia przez dyrektora komórki organizacyjnej do spraw informatycznych.”), zastosować § 5 ust. 3 pkt 1 lit. c Procedur zamówień 2022 (tj. „dokonać badania możliwości zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb z wykorzystaniem zasobów własnych, tj. sprawdzenie i ocenę zakresu przedmiotu zamówienia w kontekście możliwości skorzystania z ekspertów w danej dziedzinie, zatrudnionych w Ministerstwie, a w przypadku stwierdzenia posiadania potencjału eksperckiego w danej dziedzinie – zasadności realizacji takiego zamówienia.”), zachować konkurencyjność (zgodnie z § 5 ust. 7 Procedur zamówień 2022) oraz podpisać notatkę 2.2. z wyboru wykonawcy realizującego umowę nr BDG/02/2023 (zgodnie z § 6 ust. 5 pkt 3 Procedur zamówień 2022).

(akta kontroli str. 555-585, 1185-1196)

Dyrektor Departamentu Informatyzacji wyjaśnił, że nie wystąpiono do Departamentu Informatyzacji o akceptację opisu przedmiotu ww. zamówienia oraz potwierdzenia dokonania analizy, o której mowa w 5 ust. 3 pkt 1 lit. c Procedur zamówień 2022. Ponadto stwierdził, że nie występował do byłej dyrektor generalnej o zawarcie umowy z wybranym wykonawcą na świadczenie usług eksperckich wsparcia Komitetu Sterującego Projektu BDO i wsparcia wypracowania polityk i procedur bezpieczeństwa informacji w resorcie klimatu i środowiska.

W zakresie posiadania zasobów niezbędnych do realizacji pełnego zakresu umowy dyrektor Departamentu Informatyzacji wyjaśnił, że: „Departament Informatyzacji posiadał niezbędne zasoby kompetencyjne (wiedzę, certyfikaty, umiejętność zarządzania projektami) do realizacji ww. zakresu umowy w roku 2023. Należy jednak podkreślić na kwestię dostępności tych zasobów. Departament Informatyzacji w Jednolitym Planie Działalności MKiŚ identyfikował obciążenie zasobów osobowych w związku z realizacją zadań wynikających z wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DI. W przypadku Projektu BDO i spraw związanych z BDO, niezależnie od różnego zakresu działalności DI i DGO (Dep. Gospodarki Odpadami), udostępnił kompetencyjnie pracownika DI do realizacji od 13.02.2023 r. funkcji kierowania Projektem BDO. Należy jednak zastrzec, że w przypadku kwestii merytorycznych BDO w rejestrze ryzyka tego projektu identyfikowano ryzyko niewystarczające zasoby osobowe w Departamencie Gospodarki Odpadami mogące powodować opóźnienia w realizacji zadań przez DGO MKiŚ.”.

(akta kontroli str. 813-829, 834-837)

Była dyrektor generalna wyjaśniła m.in., że: „Odnosząc się do [...] wyjaśnień [...] mających wskazywać na dysponowanie przez Departament Informatyzacji niezbędnymi zasobami dla realizacji zadań stanowiących przedmiot umowy z Panem [...] warto taką informację zweryfikować z wynikami kontroli i audytów Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji.

Analizując ww. kontrole, w tym stwierdzone nieprawidłowości w 2021 r. (lub 2022 r.) w ramach kontroli ww. obszaru przez kontrolerów KPRM (lub Ministra Cyfryzacji), czy też audyty zdawałam sobie sprawę, iż wynikały one z kilkukrotnych reorganizacji Ministerstwa. Poza tym Departament Informatyzacji przechodził zmiany osobowe i strukturalne. Nie posiadam dokumentacji, ale znajduje się ona w Ministerstwie,

dokumentacja dotycząca audytów i kontroli (KPRM, ABW, audyty). Biorąc je jednak pod uwagę, jak i wagę systemu BDO, w tym istotność danych w nim się znajdujących uznałam konieczność pozyskania dodatkowych kompetencji i powierzenia zadań opisanych w przedmiocie zamówienia ekspertowi zewnętrznemu. Pan [...] nie jest informatykiem, więc twierdzenie, że były kompetencje w Departamencie Informatyzacji jest nietrafione. Potrzebne były kompetencje nie dodatkowego informatyka, tylko analityka, co jest główną kompetencją Pana [...].

Warto podkreślić, że do dnia ustąpienia przeze mnie z funkcji Dyrektora Generalnego dokumentacja dotycząca Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji nie była ostatecznie przygotowana pomimo udzielenia w 2022 r. (z tego co pamiętam) w trybie przetargu zamówienia publicznego, obejmującego m.in. taki zakres. Pan [...] uczestniczył również w kwestiach związanych z Bezpieczeństwem Informacji. Ten element znalazł się w zakresie umowy, gdyż wywodzi się on ze służb specjalnych i kwestie związane z bezpieczeństwem są elementem jego standardowego wykszolenia. To gwarantowało wysoką jakość wsparcia w tym zakresie. Dowodem na zasadność pozyskania usługi jest kazus wypowiedzenia przez MKiŚ umowy z Blue Energy na opracowanie nowej PBI. Po wypowiedzeniu umowy została podjęta decyzja, że opracowanie PBI nastąpi siłami Ministerstwa przy wsparciu Pana [...]. Do końca roku udało się wypracować propozycje zmian do PBI systemu BDO, od nowego roku planowano się skupić na zmianach w PBI Ministerstwa. [...].

Projekt BDO potrzebował osoby o przekrojowym doświadczeniu z różnych dziedzin. Chodziło przede wszystkim o analizę prawidłowości i kompletności zgromadzonej i wytwarzanej na bieżąco dokumentacji projektowej, a osoba ze służb miała odpowiednie kompetencje i doświadczenie w tym aspekcie. Następnie chodziło o przegląd i weryfikację procedur, czy są adekwatnie stosowane, ale także czy są w praktyce efektywne, a do tego potrzebna była osoba, która uczestniczyła w realizacji dziesiątek złożonych projektów IT, realizując m.in. zadania osłony antykorupcyjnej. Rękojmiał dla MKiŚ był także fakt, że Pan [...] był i jest biegłym sądowym m.in. w tym zakresie, w jakim świadczył usługi doradcze na rzecz resortu. Warto również wskazać, że faza projektowa w przypadku BDO trwała stosunkowo długo i po takim czasie realizacji projektu na styku MKiŚ oraz IOŚ dochodziło do spierania się o różne kwestie. Intencją pozyskania usług [...] było także wprowadzenie tzw. *zaufanej trzeciej strony*, która w sposób obiektywny i niezaangażowany oceni, która strona ma rację lub zaproponuje kompromis akceptowalny przez wszystkich, tak aby efektywność pracy w projekcie była wyższa.

Kolejna sprawa to chęć zapewnienia Departamentowi Gospodarki Odpadami wsparcia w wymiarze techniczno-projektowym. Osoby uczestniczące w projekcie z tego Departamentu posiadały solidną merytoryczną wiedzę nt. gospodarki odpadami, ale posiadały deficyty i braki w doświadczeniu, jeżeli chodzi o udział w złożonych projektach informatycznych.”

(akta kontroli str. 858-859)

- 3) W Ministerstwie zamieszczono ogłoszenie o wykonaniu umowy nr DEK/11/2023 w BZP po upływie 30 dni od dnia wykonania umowy, co stanowiło naruszenie art. 448 pzp oraz § 22 pkt 8 Procedur zamówień 2023.

W świetle art. 448 pzp zamawiający, w terminie 30 dni od wykonania umowy, zamieszcza w BZP ogłoszenie o wykonaniu umowy, z kolei zgodnie z § 22 pkt 8 Procedur zamówień 2023 komórka organizacyjna właściwa dla danego zamówienia, zamieszcza nie później niż 30 dni po wykonaniu umowy w BZP ogłoszenie o wykonaniu umowy.

(akta kontroli str. 1185-1196)

8 września 2023 r. zastępca dyrektora DEK podpisała protokół zdawczo-odbiorczy umowy nr DEK/11/2023 dla zamówienia pn. „Przygotowanie i produkcja edukacyjnych spotów telewizyjnych – oraz radiowych dla szerokiego grona odbiorców o korzyściach wynikających z drogi do transformacji energetycznej”. Ogłoszenie o wykonaniu umowy zostało zamieszczone w BZP 26 października 2023 r.⁹⁵, tj. po 48 dniach od podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego przedmiotu umowy.

(akta kontroli str. 1496-1585)

Naczelnik w Wydziału Projektów Edukacyjnych odpowiedzialna za zamieszczenie ww. ogłoszenia oświadczyła: „w związku z nagromadzeniem liczby obowiązków służbowych związanych z realizacją bieżących i planowanych zadań, ogłoszenie o wykonaniu umowy na Przygotowanie i produkcja edukacyjnych spotów telewizyjnych – oraz radiowych dla szerokiego grona odbiorców o korzyściach wynikających z drogi do transformacji energetycznej zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych z opóźnieniem.”.

(akta kontroli str. 748a)

Dyrektor DEK wyjaśnił, że: „Opóźnienie w publikacji ogłoszenia o wykonaniu umowy nr DEK/11/2023 w Biuletynie Zamówień Publicznych wynikało z nagromadzenia obowiązków służbowych związanych z realizacją zadań zarówno bieżących, jak i planowanych.”.

(akta kontroli str. 747-748)

Była Minister wyjaśniła m.in., że: „Nie miałam wiedzy, nie mogę potwierdzić ani nie znam przyczyny terminu umieszczenia dokumentu [...]. Nadzór nad wykonywaniem Procedur udzielania zamówień publicznych w MKiŚ sprawowałam zgodnie z najlepszą wiedzą i procedurami obowiązującymi w resorcie. Zwracam jednocześnie uwagę, iż nie jest podstawowym zadaniem ministra śledzenie całodobowe sposobu umieszczania informacji w BIP, zadania te wykonuje zespół departamentu wraz z dyrektorem, zespół podległy DG oraz zespół audytu i kontroli w ramach swoich zadań. 27 listopada 2023 zakończyłam swoją funkcję, jestem przekonana, iż w informacja ta pojawiła się w raportach, które otrzymywała moja następczyni. Jednocześnie wskazuję, iż rok 2023 i jego druga połowa to czas wzmożonej pracy departamentu wynikający głównie z wielu nowych legislacji, które wymagały szerokiej komunikacji społecznej. Był to priorytet departamentu, a jego realizację oceniam wzorcowo. [...]”.

(akta kontroli str. 3272-3280)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

2.2.1. Wydatki budżetu środków europejskich – dysponent części budżetowej

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na 2023 r. w części 51 wydatki budżetu środków europejskich zostały ustalone w wysokości 1 285 037,0 tys. zł. Były zaplanowane na realizację POIiŚ 2014-2020 (1 067 525,0 tys. zł) oraz MF EOG 2014-2021 (217 078,0 tys. zł) i Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2014-2021⁹⁶ (434,0 tys. zł).

W trakcie roku limit wydatków budżetu środków europejskich został zwiększony decyzjami Ministra Finansów o 480 651,4 tys. zł, tj. o 37,4%, do wysokości 1 765 688,4 tys. zł. Wzrost był wynikiem:

⁹⁵ <https://ezamowienia.gov.pl/mo-client-board/bzp/notice-details/id/08dbd5f6-af35-03f0-5259-ef0011f3fbf4>

⁹⁶ Dalej: „NMF 2014-2021”.

- zwiększenia limitu per saldo o 481 031,1 tys. zł ze środków rezerw celowych budżetu środków europejskich (poz. 98 „Finansowanie programów z budżetu środków europejskich”);
- zmniejszenia limitu wydatków – per saldo o 379,7 tys. zł.
(akta kontroli str. 1197-1292, 1371, 1452-1453, 1455)

Środki pochodzące z rezerw celowych w ramach budżetu środków europejskich zostały przyznane decyzjami Ministra Finansów pierwotnie w wysokości 506 440,8 tys. zł. W wyniku dokonanych w trakcie roku korekt zmniejszających (o 25 409,7 tys. zł) środki z rezerwy celowej wyniosły 481 031,1 tys. zł i zostały wykorzystane w wysokości 460 752,7 tys. zł, tj. w 95,8%.

W ramach POIiŚ 2014-2020 środki z rezerw celowych zostały przeznaczone na płatności dla projektów konkursowych realizowanych w ramach Priorytetu II – „Ochrona środowiska”, w tym adaptacja do zmian klimatu (działania: 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5) oraz finansowanie realizowanych przez GIOŚ projektów: „Droga do czystego środowiska - program edukacyjno-promocyjny na rzecz wzmocnienia świadomości społecznej korzystania ze środowiska z poszanowaniem ogólnie przyjętych zasad i norm” i „Wzmocnienie monitoringu hałasu w zakresie opracowania map hałasu”.

Środki z rezerw celowych w ramach MF EOG 2014-2021 zostały przeznaczone na finansowanie projektów w Programie Środowisko, Energia i Zmiany Klimatu, m.in. projektu „Wzmocnienie oceny depozycji atmosferycznej w Polsce w oparciu o doświadczenia norweskie”.

(akta kontroli str. 1367-1368, 1371-1372)

Szczegółowym badaniem objęto 5 decyzji Ministra Finansów przyznających środki z poz. 98 rezerwy celowej budżetu środków europejskich, łącznie na 284 793,6 tys. zł (po korektach) co stanowiło 59,3 % kwoty zwiększającej budżet środków europejskich w części 51 według stanu na 31 grudnia 2023 r., tj. decyzje:

- Z 12 października.2023 r. nr IP6.972.302.2023.AYM – którą po korekcie uruchomiono 236 585,6 tys. zł (pierwotnie uruchomiono 253 283,3 tys. zł) na płatności dla projektów konkursowych realizowanych w ramach Priorytetu II – „Ochrona środowiska”, w tym adaptacja do zmiany klimatu (działania: 2.1, 2.2, 2.3 i 2.5) w ramach POIiŚ 2014-2020, dla NFOSiGW (jednostki realizującej). Wykorzystano 221 727,5 tys. zł, tj. 93,7% (nie wykorzystano 14 858,1 tys. zł).
- Z 27 listopada 2023 r. nr IP6.972.534.2023.AYM – na 735,5 tys. zł, którą uruchomiono środki dla GIOŚ (jednostki realizującej) z przeznaczeniem na realizację projektu pn. „Wzmocnienie monitoringu hałasu w zakresie opracowywania map hałasu”, w ramach POIiŚ 2014-2020. Środki wykorzystano w 100%.
- Z 13 listopada 2023 r. nr IP6.972.434.2023.AYM – na 8 600,0 tys. zł, którą uruchomiono środki przeznaczone na płatności dla projektów konkursowych realizowanych w ramach Priorytetu II – „Ochrona środowiska”, w tym adaptacja do zmian klimatu (działanie: 2.4), w ramach POIiŚ 2014-2020, dla CKPŚ (jednostki realizującej). Z uruchomionej kwoty wykorzystano 3 217,9 tys. zł, tj. 37,4%. Nie wykorzystano 5 382,1 tys. zł. Główną przyczyną niewykorzystania środków był brak możliwości zatwierdzenia przez CKPŚ (Instytucję Wdrażającą) wniosku o płatność kwoty zaplanowanej w harmonogramie płatności jako zaliczka, w ramach projektu pn. „Przywrócenie drożności morfologicznej rzeki Noteci od Pakości do Kostkowa” (beneficjent – PGW WP).
- Z 24 listopada 2023 r. znak: IP6.972.539.2023.IHGS – którą po korekcie uruchomiono środki z rezerw celowych w wysokości 36 982,8 tys. zł (kwota przed

korektą – 45 694,8 tys. zł) przeznaczone na realizację projektów w Programie Środowisko, Energia i Zmiany Klimatu, w ramach MF EOG 2014-2021, dla NFOŚiGW (jednostki realizującej). Z przyznanych środków wykorzystano 36 963,9 tys. zł, tj. niemal 100%.

- Z 27 listopada 2023 r. znak: IP6.972.546.2023.AYM – na 1 889,7 tys. zł, z przeznaczeniem na realizację projektu pn.: „Wzmocnienie monitoringu hałasu w zakresie opracowywania map hałasu”, w ramach POIiŚ 2014-2020, dla GIOŚ (jednostki realizującej). Środki wykorzystano w całości tj. w 100%.

Minister, po wydaniu decyzji przez Ministra Finansów, wprowadzał zmiany w planie wydatków budżetu środków europejskich dysponenta części 51 oraz informował o tym jednostki nadzorowane. Środki przyznane decyzjami objętymi badaniem zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Wykorzystano środki w łącznej wysokości 264 534,5 tys. zł, tj. 92,9% z łącznej kwoty uruchomionej po korektach. Nie wykorzystano 20 259,1 tys. zł.

Niepełne wykorzystanie środków z rezerw celowych przede wszystkim było wynikiem: zwrotów środków przez beneficjentów, opóźnień w wypłatach środków z powodu konieczności uzupełniania przez beneficjentów dokumentacji po zweryfikowaniu wniosków o płatności przez instytucje wdrażające (NFOŚiGW, CKPŚ), zmian w harmonogramach realizacji projektów w stosunku do pierwotnie planowanych kwot na etapie przygotowywania wniosku o uruchomienie rezerwy celowej.

(akta kontroli str. 1197-1292, 1367-1368, 1378-1383, 1411-1422)

W 2023 roku Minister nie podejmował decyzji o blokowaniu planowanych wydatków w budżecie środków europejskich w części 51.

(akta kontroli str. 1197-1292, 1340)

Wydatki budżetu środków europejskich w części 51 wyniosły 1 668 854,5 tys. zł, tj. 129,9 % kwoty określonej w ustawie budżetowej (1 285 037,0 tys. zł) i 94,5% budżetu po zmianach (1 765 688,4 tys. zł). Stanowiły one 72,2% wydatków zrealizowanych w 2022 r. (2 312 017,6 tys. zł).

Większość (1 420 171,9 tys. zł), tj. 85,1% ogółu ww. wydatków, poniesiono na realizację projektów w ramach POIiŚ 2014-2020. Stanowiły one 133,0% kwoty ustalonej w ustawie budżetowej (1 067 525,0 tys. zł), 94,2% budżetu po zmianach (1 507 024,6 tys. zł) i 63,0% wydatków zrealizowanych w 2022 r. (2 255 798,0 tys. zł). Pozostałe środki (248 682,6 tys. zł) zostały przeznaczone na realizację zadań w ramach MF EOG 2014-2021 (247 982,0 tys. zł) oraz NMF 2014-2021 (700,6 tys. zł).

(akta kontroli str. 1197-1292, 1452-1453, 1455)

W sprawie przyczyn niepełnego wykonania wydatków budżetu środków europejskich w części 51 (na poziomie 78,6%), w dziale 020 – „Leśnictwo” w ramach POIiŚ 2014-2020 (plan po zmianach – 31 600,0 tys. zł, wykonanie – 24 835,2 tys. zł) dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśnił: „Niższe wykonanie wydatków budżetu środków europejskich w części 51 – Klimat, w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 w dziale 020 – Leśnictwo (78,6% planu po zmianach), spowodowane było zwrotami dokonanymi przez beneficjentów z tytułu niewykorzystanych przez nich zaliczek oraz zmianami w harmonogramach realizacji projektów rzutującymi na wnioskowanie o środki przez beneficjentów. Zmiany w harmonogramach płatności wynikały przede wszystkim z braku zatwierdzenia wniosków o płatność, które wymagały korekt i uzupełnienia dokumentacji.”

(akta kontroli str. 1415-1422)

2.2.2. Wydatki budżetu środków europejskich – dysponent III stopnia

Dla MKiŚ (dysponenta III stopnia) plan wydatków środków europejskich w części 51, określony ustawą budżetową na 2023 r., wyniósł 100,0 tys. zł. Plan ten w ciągu roku został zwiększony per saldo o 127,9 tys. zł, tj. o 127,9%, do 227,9 tys. zł, z tytułu przeniesienia decyzjami Ministra Finansów środków pomiędzy działami (zwiększenie o 240,0 tys. zł) oraz pomiędzy częściami (zmniejszenie o 112,1 tys. zł).

Wykonanie wydatków w 2023 r. wyniosło 227,9 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach. W 2022 roku MKiŚ (dysponent III stopnia) nie planował i nie realizował wydatków w budżecie środków europejskich w części 51.

W 2023 r. Minister Finansów nie zwiększał limitu wydatków budżetu środków europejskich środkami z rezerw celowych budżetu środków europejskich.

Realizacja wydatków w układzie poszczególnych programów kształtowała się następująco:

- MF EOG 2014-2021 – plan wydatków określony ustawą budżetową wynosił 49,0 tys. zł, i w trakcie roku został zwiększony per saldo o 63,0 tys. zł (o 128,6%), do 112,0 tys. zł. Wykonanie wydatków w 2023 r. wyniosło 112,0 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach.
- NMF 2014-2021 – plan wydatków określony ustawą budżetową wynosił 51,0 tys. zł. Plan ten w 2023 r. został zwiększony per saldo o 64,9 tys. zł (o 127,3%), tj. do 115,9 tys. zł. Wykonanie wydatków w 2023 r. wyniosło 115,9 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach.

(akta kontroli str. 1197-1292, 1480, 1819, 2183)

Z wyjaśnień dyrektora Biura Finansowego wynika, że zwiększenie planu wydatków podyktowane było koniecznością zabezpieczenia środków na sfinansowanie inicjatywy bilateralnej w ramach Funduszu Współpracy Dwustronnej MF EOG 2014-2021, w związku z podjętą decyzją o organizacji spotkania grupy technicznej Carbon Sequestration Leadership Forum (CSLF) oraz warsztatów CCS w Europie Środkowo-Wschodniej.

(akta kontroli str.1481-1486)

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 wydatek bieżący w wysokości 227,9 tys. zł, tj. 100% wykonania wydatków MKiŚ (dysponenta III stopnia).

Wydatek dotyczył organizacji spotkania grupy technicznej CSLF oraz warsztatów CCS w Europie Środkowo-Wschodniej w Warszawie w dniach 13-14 czerwca 2023 r., organizowanych w ramach działań dwustronnych programu „Środowisko, Energia, Zmiany Klimatu” w ramach MF EOG 2014-2021 i NMF 2014-2021 (faktura nr 9/7/E/2023 z 14.07.2023 r.).

Badanie ww. wydatku nie wykazało nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1492, 1496-1585, 1591)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ocena
częstkowa

Szczegółowe badanie wykorzystania środków z rezerw celowych wykazało, że środki te zostały wykorzystane zgodnie z celem określonym w decyzjach Ministra Finansów. Szczegółowe badanie wydatków budżetu państwa i wydatków budżetu środków

Europejskich wykazało, że wydatków dokonano zgodnie z przepisami, planem finansowym oraz umowami, na zadania służące realizacji celów jednostki.

Szczegółowe badanie dotacji celowych wykazało, że zostały one wykorzystane zgodnie z zawartymi umowami.

W obszarze udzielania zamówień publicznych stwierdzono nieprawidłowości (w 2 z 3 zamówień objętych szczegółowym badaniem) polegające na zamieszczeniu ogłoszenia o wykonaniu umowy⁹⁷ w BZP po upływie 18 dni od terminu wskazanego w art. 448 pzp oraz na udzieleniu zamówienia na wsparcie eksperckie dyrektor generalnej niezgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami obowiązującymi w MKiŚ – co skutkowało wydatkiem niecelowym i niegospodarnym w wysokości 60,8 tys. zł⁹⁸ oraz niezachowaniem zasady uczciwej konkurencji.

Wypłacono także składniki wynagrodzenia pracownikom przypisanym do innej części budżetu państwa aniżeli część, w ramach której finansowane były zadania i nagrody. Nie zapewniono tym samym rzetelnych danych o liczbie etatów niezbędnych do realizacji zadań w ramach części 51 oraz o wynagrodzeniu wypłaconym z tej części.

W związku z tym sprawozdania Rb-70 sporządzone zarówno przez MKiŚ (dysponenta III stopnia), jak i Ministra (dysponenta części 51) nie przedstawiały rzetelnych danych o stanie zatrudnienia i wynagrodzeniu osób wykonujących pracę w ramach części 51, tj. danych niezbędnych do obliczenia przeciętnego wynagrodzenia w tej części, w przeliczeniu na pełny etat. Tym samym sprawozdania Rb-70 były nierzetelne, tj. nieprawidłowe pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym.

⁹⁷ Zamówienie na „Przygotowanie i produkcję edukacyjnych spotów telewizyjnych – oraz radiowych dla szerokiego grona odbiorców o korzyściach wynikających z drogi do transformacji energetycznej”.

⁹⁸ Na „Wsparcie eksperckie Dyrektora Generalnego MKiŚ w zakresie baz danych oraz bezpieczeństwa informacji” – wartość udzielonego zamówienia to 96,0 tys. zł brutto (finansowane z 3 części budżetowych). W 2023 r. z części budżetowej 51 dokonano wydatku w wysokości 38,0 tys. zł, a części 41 – w wysokości 22,8 tys. zł.

3. Sprawozdawczość

3.1. Sprawozdania

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych/łącznych sprawozdań za 2023 r. przez dysponenta części 51 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 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)
- o zatrudnieniu i wynagrodzeniach (Rb-70),
- 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 2023 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 51 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych MKiŚ (dysponenta III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Jednostkowe sprawozdanie Rb-70 MKiŚ (dysponenta III stopnia) dla części 51 było co prawda zgodne z księgami rachunkowymi, ale nie przedstawiało rzetelnych danych, wskutek czego łączne sprawozdanie Rb-70 Ministra (dysponenta części 51) przekazane do Ministerstwa Finansów i GUS nie zawierało rzetelnych danych.

W sprawozdaniu Rb-70 MKiŚ (dysponenta III stopnia) ujęto w części 51, w kolumnie wynagrodzenia osobowe/uposażenia dodatki zadaniowe wypłacone z części 51 dla pracowników zatrudnionych w ramach części 41 (w wys. 174,9 tys. zł) oraz w ramach części 47 (w wys. 563,8 tys. zł), natomiast pracownicy, którzy je otrzymali nie zostali w nim uwzględnieni. Ponadto dyrektorom i zastępcom dyrektorów zatrudnionych w ramach części 51 wypłacono nagrody z części 47 w łącznej wysokości 30,0 tys. zł; dyrektorzy i zastępcy dyrektorów, którzy je otrzymali, nie zostali uwzględnieni w ww. sprawozdaniu.

W konsekwencji sprawozdania Rb-70 dla części 51 sporządzone przez MKiŚ (dysponenta III stopnia) oraz Ministra (dysponenta części 51) nie przedstawiały prawidłowych i rzetelnych informacji ani o średniej liczbie osób wykonujących zadania w części 51, ani o przeciętnym wynagrodzeniu za pracę tych osób – jakie można

wyliczyć na podstawie danych zawartych w sprawozdaniu – i to mimo, że sprawozdanie to sporządzono zgodnie z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych dla części 51 (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w obszarze „Wydatki budżetu państwa”).

(akta kontroli str. 531-541, 1811-1931, 2707-2738)

W przypadku 3 sprawozdań (Rb-28, Rb-BZ1 oraz Rb-27) w dniach 26 i 27 marca 2024 r. korekty tych sprawozdań zostały przekazane przez dysponenta I stopnia do dysponenta części budżetowej 51. Dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśnił, że korekta sprawozdań: Rb-BZ1 i Rb-28 wynikała z konieczności ujęcia w księgach rachunkowych dysponenta I stopnia zlecenia płatności dla CKPŚ za IV kwartał 2023 r., zgodnie z zatwierdzonym 20 marca 2024 r. wnioskiem o opłatność na podstawie umowy nr UDA-POIS.10.01.00-00-0202/21 na lata 2021-2023. Niniejszy dokument potwierdzał przyjęcie rozliczenia, w ramach ww. umowy, wydatków poniesionych przez CKPŚ w IV kwartale 2023 r., podlegających refundacji w roku bieżącym, i stanowił podstawę ujęcia zobowiązań w księgach rachunkowych roku 2023 – zgodnie z zasadą memoriału. Ww. wniosek o płatność został zatwierdzony 20 marca 2024 roku, zaś zlecenie płatności stanowiące podstawę zaksięgowania zobowiązań nosi datę 21 marca 2024 r.

Ponadto wskazał, że konieczność skorygowania sprawozdania Rb-27 wynikała z ujęcia w księgach rachunkowych dysponenta I stopnia wniosków o zwrot nadpłaconych dochodów, które składane są do Ministra przez NFOŚiGW oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska (w Łodzi i w Warszawie) – w związku z rozliczeniem się przez państwowe jednostki budżetowe z wydatkowania środków przekazanych z rezerwy celowej poz. 59 na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Departament Budżetu, sprawując nadzór nad prawidłowością sporządzania łącznych sprawozdań budżetowych m.in.: weryfikował sprawozdania w zakresie poprawnego wprowadzenia danych w ISOBP TREZOR oraz zgodności z regulami 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 sprawozdaniami podpisów głównego księgowego i kierownika jednostki; 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 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; poprawności wykazanego planu po zmianach.

Dodatkowo Minister (dysponent części 51) skorzystał z uprawnienia żądania przedstawienia ksiąg rachunkowych w celu potwierdzenia zgodności danych ujętych w sprawozdaniach z ewidencją księgową. Weryfikował również prawidłowość ujęcia operacji gospodarczych o podobnym charakterze ekonomicznym w oparciu o kwartalne informacje z wykonania dochodów i wydatków budżetowych, w tym wydatków i zakupów inwestycyjnych oraz przeznaczonych na realizację projektów, a także rozliczenia rezerw celowych, sporządzane przez dysponentów podległych. Powyższe informacje zawierały m.in. zakresy rzeczowe poniesionych wydatków, co pozwalało na ich sprawdzenie pod kątem prawidłowości ujęcia w odpowiedniej klasyfikacji budżetowej.

Minister kierował do jednostek podległych pisma, w których zwracał się o weryfikację ujętych w sprawozdaniach wydatków, np. w przypadku stwierdzenia ujęcia wydatków

w niewłaściwym paragrafie zwracał się do dysponenta III stopnia o weryfikację i dokonanie stosownej zmiany.

(akta kontroli str. 1052-1078, 2707-2719, 2757-2768)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie – z wyłączeniem sprawozdania Rb-70 – nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena
cząstkowa

NIK opiniuje pozytywnie sporządzone przez Ministra (dysponenta części 51) łączne roczne sprawozdania budżetowe i sprawozdania w zakresie operacji finansowych z wyłączeniem sprawozdania Rb-70. Łączne roczne sprawozdania budżetowe, a także sprawozdanie w zakresie operacji finansowych, zostały sporządzone na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek podległych, które, poza sprawozdaniem Rb-70, zawierały rzetelne dane.

4. Realizacja wypłat z KPO

Opis stanu
faktycznego

W wyniku rewizji KPO⁹⁹ Ministra ustanowiono Instytucją odpowiedzialną za realizację 13 reform¹⁰⁰ (dalej: „IOR”) oraz Instytucją odpowiedzialną za realizację 13 inwestycji¹⁰¹ (dalej: „IOI”). Przed rewizją KPO¹⁰² Minister pełnił rolę IOR dla 11 reform¹⁰³ oraz IOI dla 9 inwestycji¹⁰⁴.

⁹⁹ Dokonanej 8 grudnia 2023 r.

¹⁰⁰ B1.1 Czyste powietrze i efektywność energetyczna, B2.1 Poprawa warunków dla rozwoju technologii wodorowych oraz innych gazów zdekarbonizowanych, B1.2 Ułatwienie przedsiębiorstwom energetycznym realizacji obowiązku oszczędności energii; B2.3 Wsparcie inwestycji morskich farm wiatrowych; B2.4 Ramy prawne dla rozwoju magazynów energii; B3.2 Wsparcie rekultywacji środowiska i ochrony przed substancjami niebezpiecznymi; B3.6 Poprawa warunków dla rozwoju odnawialnych źródeł energii, E1.1. Wzrost wykorzystania transportu przyjaznego dla środowiska, E1.2 Zwiększenie udziału zero i niskoemisyjnego transportu oraz przeciwdziałanie i zmniejszenie negatywnego oddziaływania transportu na środowisko; G1.2.1 Rozwiązania regulacyjne służące szybszej integracji odnawialnych źródeł energii z sieciami dystrybucyjnymi, G1.2.2 Usuwanie barier ograniczających integrację odnawialnych źródeł energii z sieciami elektroenergetycznymi, G3.1.1 Usprawnienie procesu wydawania zezwoleń na projekty OZE, G3.1.3 Zwiększenie efektywności energetycznej oraz przyspieszenie stopniowego wycofywania paliw kopalnych w ogrzewaniu.

¹⁰¹ B1.1.1 Inwestycje w źródła ciepła w systemach ciepłowniczych; B1.1.2. Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych; B1.1.3. Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej szkół; B2.1.1. Inwestycje w technologie wodorowe, wytwarzanie, magazynowanie i transport wodoru; E1.1.1 Wsparcie dla gospodarki niskoemisyjnej; G1.1.3 Systemy magazynowania energii (wsparcie bezzwrotne); G1.2.3 Rozwój sieci przesyłowych, inteligentna infrastruktura elektroenergetyczna, G1.2.4 Budowa lub modernizacja sieci dystrybucyjnych energii elektrycznej na obszarach wiejskich w celu umożliwienia przyłączenia nowych odnawialnych źródeł energii; G1.3.2 Zero i niskoemisyjny transport zbiorowy (autobusy), B3.2.1 Inwestycje w neutralizację ryzyka i rekultywację wielkoobszarowych terenów poprzemysłowych i Morza Bałtyckiego; G3.1.4 Wsparcie na rzecz krajowego systemu energetycznego (Fundusz wsparcia energetyki); G3.2.1 Budowa infrastruktury gazu ziemnego w celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego; G3.3.1 Systemy magazynowania energii (wsparcie zwrotne).

¹⁰² Zatwierdzony decyzją wykonawczą Rady Unii Europejskiej (UE) z dnia 17 czerwca 2022 r. (COM(2022)668) w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski.

¹⁰³ Przed rewizją KPO Minister pełnił rolę IOR również 2 następujących reform: A2.2 Stworzenie warunków do przejścia na model gospodarki o obiegu zamkniętym GOZ, C1.2 Podniesienie poziomu dostępności i wykorzystania nowoczesnej łączności przewodowej i bezprzewodowej na potrzeby społeczne i gospodarcze. Ponadto reforma nr B3.6 przed rewizją miała nr B2.2; w wyniku rewizji reforma ta została przeniesiona do komponentu pożyczkowego.

¹⁰⁴ W wyniku rewizji zmianie uległy numery 2 inwestycji, tj. inwestycja B2.2.1 Rozwój sieci przesyłowych, inteligentna infrastruktura energetyczna po rewizji zmieniła nr na G1.2.3, a inwestycja E1.1.2 Zero i niskoemisyjny transport zbiorowy (autobusy) otrzymała nr G1.3.2. W przypadku inwestycji B2.4.1 Systemy magazynowania energii w ramach rewizji KPO na jej bazie wyodrębniono 2 nowe inwestycje - inwestycję G1.1.3 Systemy magazynowania energii (wsparcie bezzwrotne) i inwestycję G3.3.1 Systemy magazynowania energii (wsparcie zwrotne). Ponadto w wyniku rewizji MKiŚ stał się odpowiedzialny również za realizację 3 inwestycji: G1.2.4 Budowa lub modernizacja sieci dystrybucyjnych energii elektrycznej na obszarach wiejskich w celu umożliwienia przyłączenia nowych odnawialnych źródeł energii; G3.1.4 Wsparcie na rzecz krajowego systemu energetycznego (Fundusz wsparcia energetyki); G3.2.1 Budowa infrastruktury gazu ziemnego w celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego. Ponadto w wyniku rewizji nastąpiła zamiana planowanych środków na inwestycję B3.2.1 – zmianie uległa kwota wysokości pożyczek w EUR, które mogą podlegać umorzeniu.

(akta kontroli str. 3181-3213, 3226-3237, 3248-3252)

Zastępca dyrektora DFE wyjaśnił¹⁰⁵, że biorąc pod uwagę przypisanie poszczególnych kamieni milowych (w załączniku nr 1 do procedury prowadzenia monitoringu KPO w zakresie kompetencji Ministra (jako IOI i IOR) do departamentów MKiŚ odpowiedzialnych za ich realizację, w dziale administracji rządowej – „Klimat” znalazły się 4 reformy:

- B1.1. (z wyjątkiem kamienia milowego B1G, który przypisano do części 47 – „Energia”). Jako jednostkę właściwą do realizacji 4 kamieni milowych w ramach niniejszej reformy (tj. B2G, B3G, B4G, B5G) wskazano Departament Ochrony Powietrza i Polityki Miejskiej.
- B2.3 (z wyjątkiem kamienia milowego B6L, który przypisano do części 47). Jako jednostkę właściwą do realizacji 2 kamieni milowych (tj. B4L oraz B5L) wskazano Departament Odnawialnych Źródeł Energii.
- B3.2 – jako jednostkę właściwą do realizacji kamienia milowego B14L wskazano Departament Gospodarki Odpadami.
- B3.6. (przed rewizją B2.2) jako jednostkę właściwą do realizacji 9 kamieni milowych wskazano Departament Odnawialnych Źródeł Energii.

Pozostałe reformy zastępca dyrektora DFE przypisał do części 47.

Zastępca dyrektora DFE wyjaśnił m.in., że: „[...] reformy, za realizację których odpowiada MKiŚ, mają najczęściej charakter legislacyjny [...]. Poszczególne kamienie milowe i wskaźniki są zatem przypisane do zadań jednostek organizacyjnych MKiŚ, właściwych merytorycznie dla danego zakresu KPO. Jednostki organizacyjne MKiŚ procedują wynikające z KPO akty w ramach swoich zadań z bieżących wydatków z budżetu ogólnego MKiŚ. [...]”.

(akta kontroli str. 3181-3213, 3226-3237, 3248-3252)

Według zastępcy dyrektora DFE¹⁰⁶ jednostką właściwą do realizacji wszystkich inwestycji jest DFE i wobec tego należy je przypisać do realizacji w ramach części 51 – „Klimat”.

Dla 9 z 13 inwestycji przewidziano wsparcie w formie grantowej, a dla 4 (B3.2.1; G3.1.4; G3.2.1; G 3.3.1) – w formie pożyczkowej.

Zgodnie z art. 14In ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁰⁷ finansowanie planu rozwojowego w zakresie inwestycji finansowanych ze środków wsparcia bezzwrotnego powierzono Polskiemu Funduszowi Rozwoju S.A. (PFR) na podstawie umowy finansowania inwestycji zawartej 4 listopada 2022 r. pomiędzy Ministrem a PFR¹⁰⁸.

Dyrektor generalna wyjaśniła m.in., że: „[...] resort klimatu i środowiska miał minimalny wpływ na treść tejże umowy, której zapisy zostały określone w oparciu o art. 14In ust. 5 pkt 7 i art. 14In uzppr oraz umowę zawartą pomiędzy MFiPR a PFR (treść tej umowy nie została ujawniona MKiŚ) [...]”, a także wskazała, że zgodnie z zapisami zawartej

¹⁰⁵ Pismo nr DFE-WKF.081.1.2024.DM 3081561.12014532.9651781 z 12 marca 2024 r.

¹⁰⁶ Pismo nr DFE-WKF.081.1(2).2024.DM 3081561.12076985.9722637 z 22 marca 2024 r.

¹⁰⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1259, ze zm., dalej: „uzppr”.

¹⁰⁸ Zgodnie z zapisami zawartej umowy finansowania inwestycji, PFR odpowiada wyłącznie za zapewnienie płynnego finansowania KPO i wypłatę środków na podstawie złożonych zleceń wypłaty. Podstawowym źródłem finansowania KPO przez PFR są środki pochodzące z budżetu środków europejskich. PFR może, w przypadku braku środków z budżetu środków europejskich, pozyskiwać środki poprzez emisję obligacji lub wykorzystywać środki z tarcz na realizację KPO. Jednocześnie PFR nie ponosi odpowiedzialności za brak środków czy też wstrzymanie płatności ze środków planu rozwojowego zgodnie z par. 11.2 ust.1 umowy finansowania inwestycji.

umowy finansowania inwestycji, PFR odpowiada wyłącznie za zapewnienie płynnego finansowania KPO i wypłatę środków na podstawie złożonych zleceń wypłaty. Podstawowym źródłem finansowania KPO przez PFR są środki pochodzące z budżetu środków europejskich. PFR może, w przypadku braku środków z budżetu środków europejskich, pozyskiwać środki poprzez emisje obligacji lub wykorzystywać środki z tarcz na realizację KPO. Jednocześnie PFR nie ponosi odpowiedzialności za brak środków czy też wstrzymanie płatności ze środków planu rozwojowego[...].

(akta kontroli str. 1185-1196)

31 października 2022 r. Minister (jako IOR/IOI) zawarł¹⁰⁹ z MFiPR porozumienie o realizacji reform/inwestycji w ramach planu rozwojowego¹¹⁰, w którym to porozumieniu ujęto 9 reform¹¹¹ i 8 inwestycji¹¹². Porozumienie nie obejmowało 2 reform ujętych w KPO (sprzed rewizji) – A2.2¹¹³, C1.2¹¹⁴ oraz inwestycji B2.4.1¹¹⁵. W wyniku rewizji KPO Minister nie jest IOR dla reform A2.2 oraz C1.2.

W odniesieniu do nieujęcia w ww. porozumieniu inwestycji B2.4.1 stwierdzono, że Minister w piśmie¹¹⁶ skierowanym do MFiPR (z 7 października 2022 r.), dotyczącym zawierania porozumień o realizacji reform i inwestycji KPO, wskazała na gotowość do podpisania porozumienia o realizacji reform/inwestycji bez uwzględnienia inwestycji B2.4.1 *Systemy magazynowania energii* (z uwagi na prowadzone aktualnie przez resort klimatu i środowiska analizy odnośnie możliwego sposobu wdrożenia komponentu wchodzącego w skład inwestycji pożyczkowej B2.4.1.) oraz zaproponowała aneksowanie zawartego porozumienia poprzez uwzględnienie inwestycji B2.4.1 po zakończeniu prac związanych z przygotowaniem założeń dotyczących sposobu wdrażania inwestycji związanej z przydomowymi magazynami energii elektrycznej, a w szczególności wymaganej dla tego komponentu strategii inwestycyjnej inwestycji finansowanej w formie zwrotnej w ramach KPO.

Zastępca dyrektora DFE niezawarcie aneksu do ww. porozumienia wyjaśnił następująco: „[...] mając na względzie dążenie do dekarbonizacji w sektorze energetycznym, w związku z rosnącym zainteresowaniem wykorzystania odnawialnych źródeł energii, MKiŚ zaproponowało wdrożenie w ramach KPO inwestycji B2.4.1 Systemy magazynowania energii. Zgodnie z założeniami, inwestycja miała się składać w dwóch komponentów – przydomowych magazynów energii oraz modernizacji elektrowni szczytowo-pompowej Porąbka-Żar. Jednakże, w związku z przedłużającym się procesem zawierania umowy z KE na realizację KPO, a co za tym idzie środków na realizację inwestycji oraz wciąż

¹⁰⁹ Na podstawie art. 14le ust. 2 pkt 2 i ust. 3 uzppr.

¹¹⁰ Dalej: „porozumienie o realizacji reform/inwestycji w ramach planu rozwojowego”.

¹¹¹ B1.1 Czyste powietrze i efektywność energetyczna; B1.2 Ułatwienie przedsiębiorstwom energetycznym realizacji obowiązku oszczędności energii; B2.1 Poprawa warunków dla rozwoju technologii wodorowych oraz innych gazów zdekarbonizowanych; B2.2 Poprawa warunków dla rozwoju odnawialnych źródeł energii; B2.3 Wsparcie inwestycji morskich farm wiatrowych; B2.4 Ramy prawne dla rozwoju magazynów energii; B3.2 Wsparcie rekultywacji środowiska i ochrony przed substancjami niebezpiecznymi; E1.1 Wzrost wykorzystania transportu przyjaznego dla środowiska; E1.2 Zwiększenie udziału zero i niskoemisyjnego transportu oraz przeciwdziałanie i zmniejszenie negatywnego oddziaływania transportu na środowisko.

¹¹² B1.1.1 Inwestycje w źródła ciepła w systemach ciepłowniczych; B1.1.2. Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych; B1.1.3. Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej szkół; B2.1.1. Inwestycje w technologie wodorowe, wytwarzanie, magazynowanie i transport wodoru; B2.2.1 Rozwój sieci przesyłowych, inteligentna infrastruktura elektroenergetyczna; B3.2.1 Inwestycje w neutralizację ryzyka i rekultywację wielkoobszarowych terenów przemysłowych i Morza Bałtyckiego; E1.1.1 Wsparcie dla gospodarki niskoemisyjnej; E1.1.2 Zero i niskoemisyjny transport zbiorowy (autobusy).

¹¹³ MKiŚ (jako resort odpowiedzialny za gospodarkę odpadami) wspólnie z Ministerstwem Rozwoju i Technologii, str. 134 KPO.

¹¹⁴ Podmiot odpowiedzialny za wdrożenie reformy to KPRM i MKiŚ, str. 425 KPO.

¹¹⁵ MKiŚ wskazane jako podmiot odpowiedzialny za wdrożenie inwestycji, str. 389 KPO.

¹¹⁶ Znak: DFE-WKF.3200.17.2022.JK.

niezagospodarowaną potrzebą wsparcia osób fizycznych w zakupie magazynów energii, przedmiotowy zakres został ujęty w programie priorytetowym Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej pn. *Mój prąd*”.

(akt kontroli str. 3248-3252, 3330-3338)

W kwestii nieujęcia 2 reform zastępca dyrektora DFE wyjaśnił m.in., że: „[...] Refomy A2.2 oraz C1.2 nie zostały powierzone przez MFIPR do realizacji. [...]”.

(akta kontroli str. 3181-3213, 3248-3252)

Była Minister wyjaśniła m.in., że: „[...] odpowiedzialność Ministerstwa Klimatu i Środowiska w zakresie reform i inwestycji KPO nastąpiła na podstawie Porozumienia z 2022 (daty nie pamiętam) o realizacji reform/inwestycji w ramach planu rozwojowego zawartego pomiędzy Ministrem Funduszy i Polityki Regionalnej jako Instytucją Koordynującą a Ministrem Klimatu i Środowiska jako Instytucją odpowiedzialną za realizację reformy/Instytucją odpowiedzialną za realizację inwestycji. Refomy A2.2 oraz C1.2 nie zostały powierzone przez MFIPR do realizacji. W kontekście inwestycji B2.4.1 Układy magazynowania energii informuję, że nie została ona objęta Porozumieniem między MFIPR a MKiŚ, ze względu na zmianę sposobu jej wdrażania [...]”.

(akta kontroli str. 3248-3252, 3272-3304)

Zgodnie z § 2 ust. 1 porozumienia o realizacji reform/inwestycji w ramach planu rozwojowego maksymalna wysokość środków przeznaczonych na realizację inwestycji wynosiła łącznie 30 084 807,6 tys. zł¹¹⁷, w tym na realizację działań wykonywanych bezpośrednio przez Instytucję odpowiedzialną za realizację inwestycji – 20 231 260,1 tys. zł. Zastępca dyrektora DFE wyjaśnił m.in., że: „[...] maksymalna wysokość środków przeznaczona na realizację inwestycji po rewizji KPO wynosi 115 933 726 198 PLN. Kwota ta została ujęta w projekcie Aneksu do Porozumienia o realizacji reform/inwestycji w ramach planu rozwojowego z dnia 31 października 2022 r., przekazanym wraz z uwagami do MFIPR w dniu 26 marca br. [...]. Zwracam jednak uwagę, że projekt Aneksu podlega uzgodnieniom, wobec tego przedstawiona informacja w odniesieniu do wysokości środków na inwestycje KPO nie ma charakteru ostatecznego.”.

(akta kontroli str. 3248-3252, 3181-3213, 3226-3237)

12 grudnia 2023 r. Minister (jako IOI) podpisał z NFOŚiGW (jako jednostką wspierającą plan rozwojowy) porozumienie w sprawie powierzenia realizacji zadań związanych z realizacją inwestycji w ramach planu rozwojowego, którą powierzył realizację zadań (szczegółowy zakres zadań określono w § 3 porozumienia) w odniesieniu do 5 następujących inwestycji: B1.1.1 *Inwestycje w źródła ciepła w systemach ciepłowniczych*; B1.1.3 *Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej szkół*; B2.1.1. *Inwestycje w technologie wodorowe, wytwarzanie, magazynowanie i transport wodoru*; B3.2.1 *Inwestycje w neutralizację zagrożeń oraz odnowę wielkoobszarowych terenów zdegradowanych i Morza Bałtyckiego – w zakresie wielkoobszarowych terenów zdegradowanych na lądzie*; E1.1.2 *Zero i niskoemisyjny transport zbiorowy (autobusy) – w zakresie taboru zeroemisyjnego*.

20 grudnia 2022 r. Minister (jako IOI) zawarł umowę z NFOŚiGW na objęcie wsparciem z planu rozwojowego przedsięwzięcia pn. „Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej budynków mieszkalnych jednorodzinnych w ramach Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”, tj. przedsięwzięcia realizowanego w zakresie inwestycji B1.1.2. *Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych*, w ramach KPO.

¹¹⁷ W przeliczeniu, 6 712 512 016 EUR, wg kursu 4,4819.

(akta kontroli str. 3159-3165, 3248-3252)

Na realizację 13 inwestycji zaplanowano łącznie 115 924 967,0 tys. zł¹¹⁸. Z zaplanowanych na realizację inwestycji środków zaangażowano 13 895 274,0 tys. zł, z których w 2022 r. wydatkowano 117 505,0 tys. zł, a w 2023 r. – 1 961 784,0 tys. zł, w związku z realizacją inwestycji B1.1.2 *Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych*. Źródłem finansowania były środki z PFR. W ramach KPO koszt podatku VAT jest niekwalifikowalny. Zgodnie z § 5 ust. 6 umowy o objęcie wsparciem z planu rozwojowego przedsięwzięcia pn. „Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej budynków mieszkalnych jednorodzinnych w ramach Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze” – zawartej 20 grudnia 2022 r. pomiędzy MKiŚ (jako IOI) oraz NFOŚiGW (jako ostatecznym odbiorcą wsparcia) – podatek od towarów i usług (VAT) jest niekwalifikowalny i nie może być finansowany ze środków planu rozwojowego, przeznaczonych na realizację przedsięwzięcia.

Zastępca dyrektora DFE wyjaśnił m.in., że: „[...] do KPO będą włączane umowy z realizowanych programów priorytetowych przez NFOŚiGW. Jednakże umowy zawarte czy też planowane do zawarcia wymagają dostosowania do wymogów KPO (co leży w kompetencji NFOŚiGW). Według stanu na 31 grudnia 2023 r. nie było innych umów formalnie włączonych do KPO stąd poza inwestycją B1.1.2 niewykazywane są wartości w zakresie kwot zaangażowanych środków.”. Ponadto wyjaśnił, że DFE nie przekazywał MFiPR danych dotyczących poziomu kontraktacji środków w ramach KPO i wykorzystania środków PFR. MFiPR jako instytucja koordynująca ma dostęp do systemów, zarówno CST2021, jak i PFR, z których ma podgląd na przedmiotowe dane.”.

(akta kontroli str. 3181-3213, 3248-3252, 3330-3338)

Ministerstwo, w związku z pełnieniem przez Ministra funkcji IOI, nie realizuje bezpośrednio inwestycji, dlatego nie prowadziło rachunku dochodów, o których mowa w art. 14lp ust. 8 uzpr.

Zastępca dyrektora DFE wyjaśnił, że: „W latach 2022-2023 w ramach realizowanych przez MKiŚ inwestycji nie poniesiono wydatków administracyjnych ze środków KPO. Do rozliczenia przedstawiane były jedynie wydatki poniesione przez Ostatecznego odbiorcę wsparcia związane z finansowaniem inwestycji polegającej na wymianie źródeł ciepła i poprawie efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w ramach Programu Czyste Powietrze (wydatki na rzecz odbiorców rzeczywistych Programu).”.

(akta kontroli str. 3248-3252, 3342-3346)

W MKiŚ podjęto działania w celu realizacji 7 inwestycji, a w przypadku 6 inwestycji (G1.1.3, G1.2.3., G1.2.4., G3.1.4, G3.2.1, G3.3.1) nie podjęto działań.

Dyrektor DFE wskazała, że przez podjęte działania w celu realizacji inwestycji należy rozumieć zawarte porozumienia, czy prowadzone konsultacje projektów umów. Zastępca dyrektora DFE wskazał następujące działania podjęte w celu uruchomienia 6 ww. inwestycji (w tym 5 przypisanych w wyniku rewizji KPO, tj. G1.1.3; G1.2.4; G3.1.4; G3.2.1; G3.3.1):

- określono założenia systemu instytucjonalnego do wdrażania nowych inwestycji w ramach rozdziału REPowerEU, zatwierdzonego przez Radę UE w grudniu 2023 r., w tym: nawiązano współpracę z BGK przy realizacji inwestycji: G3.1.4

¹¹⁸ W tym w przypadku 9 inwestycji (B1.1.1, B1.1.2, B1.1.3, B2.1.1, E1.1.1, G1.1.3, G1.2.3, G1.2.4, ^\G1.3.2) zaplanowano wsparcie grantowe, a w przypadku 4 inwestycji (B3.2.1, G3.1.4, G3.2.1, G3.3.1) wsparcie pożyczkowe.

Wsparcie krajowego systemu energetycznego (Fundusz wsparcia energetyki); B2.1.1. Inwestycje w technologie wodorowe, wytwarzanie, magazynowanie i transport wodoru, w części dotyczącej utworzenia Programu wsparcia; G3.2.1. Budowa infrastruktury gazu ziemnego w celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego; zaproponowano powierzenie funkcji jednostki wspierającej NFOŚiGW w zakresie następujących inwestycji: G.1.1.3 Systemy magazynowania energii; G.3.3.1 Systemy magazynowania energii; G.1.2.4 Budowa lub modernizacja sieci dystrybucyjnych energii elektrycznej na obszarach wiejskich w celu przyłączenia nowych źródeł OZE;

- zidentyfikowano konieczność wydania krajowej podstawy prawnej dotyczącej pomocy publicznej dla G3.1.4. *Wsparcie krajowego systemu energetycznego (Fundusz wsparcia energetyki)*, ujętej w ramach rozdziału REPowerEU, tj.: opracowano projekt dokumentacji dla rozporządzenia Ministra w sprawie udzielania pomocy publicznej na projekty inwestycyjne w zakresie wsparcia krajowego systemu energetycznego w ramach KPO, przeprowadzono uzgodnienia wewnątrzresortowe oceny skutków regulacji w dniach 7-20 lutego 2024 r.;
- opracowano projekty strategii inwestycyjnych dla instrumentów finansowych w ramach inwestycji: G3.1.4 *Wsparcie krajowego systemu energetycznego (Fundusz wsparcia energetyki)* – strategię przekazano do MFiPR do konsultacji z Komisją Europejską (KE) 12 marca 2024 r.; B2.1.1 *Inwestycje w technologie wodorowe, wytwarzanie, magazynowanie i transport wodoru* – trwają prace wewnątrz;
- w przypadku G1.2.3 *Rozwój sieci przesyłowych, inteligentna infrastruktura elektroenergetyczna* – przed rewizją inwestycja B2.2.1. – w wyniku rewizji KPO nabór wniosków o objęcie przedsięwzięć wsparciem w ramach inwestycji G1.2.3 został zaplanowany na koniec kwietnia 2024 r.; prowadzone są prace związane z przygotowaniem dokumentacji związanej z naborami.

Zastępca dyrektora DFE poinformował również, że trwają obecnie prace nad opracowaniem zmodyfikowanego załącznika 2b do porozumienia, zawierającego harmonogram realizacji inwestycji, w tym inwestycji dodanych w ramach rewizji KPO (propozycja załącznika została przekazana do MFiPR 19 marca 2024 r.).

(akta kontroli str. 3181-3213, 3248-3252)

Dyrektor DFE wyjaśniła m.in., że: „[...] realizacja inwestycji KPO jest zależna od wpływu do Polski środków na realizację KPO z Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Brak środków z KPO uniemożliwił zatem wdrażanie inwestycji i spowodował ich opóźnienie. Podkreślenia wymaga również fakt, że w przypadku inwestycji B1.1.1, B1.1.3 oraz B2.1.1 ich realizacja odbywała się początkowo w oparciu o przepisy ustawy „Prawo ochrony środowiska” w ramach programów priorytetowych Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej realizowanych z krajowych środków NFOŚiGW jako prefinansowanie inwestycji z KPO. Zawarcie w grudniu 2023 roku Porozumienia między MKiŚ a NFOŚiGW umożliwi Narodowemu Funduszowi formalną realizację inwestycji KPO, niemniej jednak z uwagi na systemowy brak płynności w ramach KPO, brak jest na chwilę obecną faktycznej możliwości objęcia wsparciem z KPO umów dotychczas prefinansowanych przez NFOŚiGW.”

(akta kontroli str. 3181-3213, 3248-3252, 3330-3338)

W przekazanej MFiPR informacji o realizacji inwestycji (pismem z 6 lutego 2024 r.) DFE ocenił:

- B1.1.1 *Inwestycje w źródła ciepła w systemach ciepłowniczych* – jako inwestycję opóźnioną, do zrealizowania do 30 czerwca 2026 r. Wskazano m.in. na: brak w CST2021 informacji monitoringowych dla części inwestycji; znaczne opóźnienia we wdrażaniu KPO oraz brak gwarancji bieżącego finansowania inwestycji ze środków PFR zagrażający możliwości realizacji zakładanych wskaźników; trwające prace nad uruchomieniem sprawozdawczości w ramach systemu CST¹¹⁹; prowadzone prace nad aktualizacją harmonogramu realizacji inwestycji; planowanym udostępnieniu informacji nt. ilości podpisanych dotychczas umów; NFOŚiGW nie dokonał podziału alokacji pomiędzy wskaźnik B6G i B7G. Podniesiono również, że NFOŚiGW zwraca uwagę na trudności w osiągnięciu kamieni milowych ze względu na możliwy brak woli beneficjentów korzystających dotychczas ze środków krajowych do wejścia w reżim środków unijnych.

W kwestii uruchomienia sprawozdawczości w ramach systemu CST dyrektor DFE wyjaśniła, że: „Wnioski sprawozdawcze dla części inwestycji B1.1.1 Inwestycje w źródła ciepła w systemach ciepłowniczych B7G Źródła ciepła w systemach ciepłowniczych (45 szt.), są przekazywane w systemie CST do IK KPO od kwietnia 2023 r. i obejmują okres od października 2022 r.”.

W odniesieniu do aktualizacji harmonogramu realizacji inwestycji (załącznik 2b) wyjaśniła, że: „Harmonogram realizacji inwestycji nie był dotychczas aktualizowany w kontekście przedmiotowej inwestycji. Aktualnie trwa proces uzgadniania zaktualizowanej wersji załącznika 2b.”.

W odpowiedzi na pytanie, czy NFOŚiGW dokonał podziału alokacji pomiędzy wskaźnik B6G i B7G dyrektor DFE wyjaśniła, że: „Porozumienie o realizacji inwestycji przez NFOŚiGW zostało zawarte w grudniu 2023 r. Zgodnie z informacjami przekazywanymi przez NFOŚiGW, realizacja wskaźnika B6G nastąpi poprzez objęcie KPO umów dotychczas zawartych w ramach programu priorytetowego *Ciepłownictwo powiatowe*, wskaźnik B7G zostanie zrealizowany poprzez planowany do uruchomienia kolejny nabór w ramach tego programu. Ostateczne dokonanie podziału alokacji możliwe będzie po aneksowaniu umów zawartych w ramach zakończonego naboru, co będzie możliwe w momencie udrożnienia płynności w ramach KPO poprzez regularne zasilanie PFR środkami pochodzącymi w realizacji przez KE wniosków o płatność składanych przez Polskę.”.

(akta kontroli str. 3238-3252)

- B1.1.2. *Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych* – jako inwestycję opóźnioną, wskazując m.in., że z wnioskowanych do wypłaty w 2023 r. ponad 3 mld zł wypłacono 1,9 mld zł. Wskaźniki: B8G („Wymiana źródła ciepła w budynkach jednorodzinnych”, termin realizacji: III kwartał 2023 r.), B9G (W2 – „Wymiana źródła ciepła w budynkach jednorodzinnych”, termin realizacji: II kwartał 2026 r.), B10G (T1 – „Termomodernizacja i instalacja OZE w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych i wielorodzinnych”, termin realizacji: III kwartał 2023 r.), B11G (W2 – „Termomodernizacja i instalacja OZE w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych i wielorodzinnych”, termin realizacji II kwartał 2026 r.) oceniono w następujący sposób: B8G – 91,63%, B9G – nd, B10G – 83,78%, B11G – nd.

¹¹⁹ CST/ system CST – CST 2021, Centralny System Teleinformatyczny 2021 tworzony i utrzymywany przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego do obsługi m. in. reform, inwestycji i przedsięwzięć w ramach KPO.

W kwestii zastosowanej metodologii oceny ww. wskaźników w ramach ww. inwestycji dyrektor DFE wyjaśniła m.in., że „[...] wartości procentowe stanowią wyliczenie oparte na stosunku wniosków złożonych w stosunku do poziomu oczekiwanej wartości (wartości wskaźnika). Wyliczenie nastąpiło na podstawie informacji z wniosków o płatność składanych przez NFOŚiGW w CST2021.”

(akta kontroli str. 3238-3252)

- B1.1.3. *Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej szkół* – jako inwestycję opóźnioną, wskazując m.in. na: brak w CST2021 informacji monitoringowych dla części inwestycji; niedostarczanie przez NFOŚiGW szczegółowych danych dotyczących postępu realizacji inwestycji (NFOŚiGW nie dostarczył danych koniecznych do przeprowadzenia odpowiedniego podziału); zagrożenie możliwości realizacji zakładanych wskaźników. Wskaźniki B12G „Zmodernizowane lub wymienione źródła ciepła w budynkach placówek oświatowych spełniające wymagania DNSH (na podstawie podpisanych umów)” i B13G „Zmodernizowane energetycznie budynki placówek oświatowych (na podstawie podpisanych umów)”, których termin realizacji przypada na II kwartał 2026 r. oceniono na: 0,00%.

W kwestii uzupełnienia w systemie informatycznym (CST2021) informacji monitoringowych dyrektor DFE wyjaśniła m.in., że: „[...] w CST2021 składane są wnioski sprawozdawcze, obejmujące okres od 1 stycznia 2023 r.”. W odpowiedzi na pytanie, czy NFOŚiGW dostarczył szczegółowe dane dotyczące postępu realizacji inwestycji dyrektor DFE wyjaśniła, że: „Porozumienie o realizacji inwestycji przez NFOŚiGW zostało zawarte w grudniu 2023 r. W chwili obecnej trwają prace nad aktualizacją harmonogramu realizacji inwestycji w ramach załącznika 2b. Realizacja inwestycji jest uzależniona od systemowego udroźnienia płynności w ramach KPO.”.

(akta kontroli str. 3238-3252)

Dyrektor DFE dokonała następującej oceny stanu zaawansowania pozostałych inwestycji:

- B2.1.1. *Inwestycje w technologie wodorowe, wytwarzanie, magazynowanie i transport wodoru* – inwestycja nie została uruchomiona. Wydano 10 pozwoleń środowiskowych dla stacji tankowania wodoru. Planowane jest rozpoczęcie (w maju 2024 r.) przyjmowania wniosków o dofinansowanie projektów badawczych i innowacyjnych dotyczących innowacyjnych jednostek transportowych napędzanych wodorem. W ramach rewizji KPO zmodyfikowano sposób realizacji inwestycji poprzez powierzenie odpowiedzialności za wdrażanie części inwestycji dotyczącej zwiększania zdolności o produkcji wodoru odnawialnego i niskoemisyjnego BGK. W efekcie trwają prace konieczne do uruchomienia tej części inwestycji, polegające na przygotowaniu strategii inwestycyjnej oraz umowy wykonawczej między MKiŚ a BGK. Do MFiPR przekazano (19 marca 2024 r.) w trybie roboczym nową wersję załącznika 2b do porozumienia o realizacji reform/inwestycji w ramach planu rozwojowego, zawierającą harmonogram realizacji inwestycji.
- E1.1.1 *Wsparcie dla gospodarki niskoemisyjnej* – inwestycja nie została uruchomiona. 23 listopada 2023 r. złożono do Instytucji Koordynującej KPO (MFiPR) oświadczenie IOI o realizacji kamienia milowego E8G. Następnie inwestycja została zgłoszona do MFiPR do modyfikacji w ramach kolejnej rewizji KPO. Zastępca dyrektora DFE wyjaśnił m.in., że: „od lutego 2023 r. trwały negocjacje pomiędzy stronami umów dla inwestycji E1.1.1 (NFOŚiGW, PFR oraz

MKiŚ), a także dialog z MFiPR oraz Ministerstwem Finansów, w przedmiocie, m.in. odpowiedzialności za brak realizacji wskaźników odnoszących się do przedmiotowej inwestycji. Zarówno PFR, jak i NFOŚiGW wskazywały, że nie są w stanie przyjąć na siebie ryzyka odpowiedzialności za niezrealizowanie wskaźników, które groziłoby zwrotem środków przez te instytucje. W związku z powyższym, MKiŚ przekazało do MFiPR zaproponowaną przez NFOŚiGW propozycję modyfikacji zapisów dla inwestycji E1.1.1 na cele rewizji KPO [...], która zakładała jednoczesną zmianę ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju [...]. Odpowiedź MFiPR [...] wyrażała negatywne stanowisko odnośnie do przedstawionej propozycji. W związku z tym podczas misji przedstawiciele Komisji Europejskiej w Polsce, która miała miejsce w dniach 4-5 marca br., Ministerstwo Klimatu i Środowiska zaprezentowało koncepcję modyfikacji wyżej wskazanej inwestycji. Komisja Europejska przychylnie i ze zrozumieniem przyjęła przedstawioną propozycję rewizji KPO w tym zakresie oraz pozytywnie zareagowała na jej wdrożenie analogicznie, jak dla Funduszu Wsparcia Energetyki (inwestycja G3.1.4), gdzie partnerem w realizacji tej inwestycji ma być Bank Gospodarstwa Krajowego. Mając to na względzie resort klimatu i środowiska zainicjował spotkanie z BGK celem omówienia potencjalnej możliwości włączenia się Banku Gospodarstwa Krajowego do prac nad rozwinięciem koncepcji operacjonalizacji wyżej wskazanej inwestycji. [...]

(akta kontroli str. 3181-3213, 3248-3252)

- G1.3.2 *Zero i niskoemisyjny transport zbiorowy (autobusy)* – inwestycja opóźniona. W ramach I naboru Programu Priorytetowego „Zielony Transport Publiczny” do dofinansowania zakwalifikowano 38 wniosków (w tym 29 dotacyjnych i 8 pożyczkowych), na podstawie których zawarto 37 umów. W ramach II naboru ww. programu do dofinansowania zakwalifikowano 85 wniosków (w tym 55 dotacyjnych i 30 pożyczkowych), na podstawie których zawarto 54 umowy o dofinansowanie w formie dotacji oraz 30 umów w o dofinansowanie w formie pożyczki. Zawarcie ostatniej umowy o dofinansowanie (Rabka) planowane jest do II kwartału 2024 r. Łącznie w ramach I i II naboru Programu Priorytetowego „Zielony Transport Publiczny”, planowany jest wybór beneficjentów dla 480 autobusów elektrycznych, 105 autobusów wodorowych oraz 6 trolejbusów. Do stycznia 2024 r. zakończono realizację rzeczową 18 umów i oddano do eksploatacji 114 autobusów elektrycznych. Dyrektor DFE wyjaśniła, że: „Obecnie trwają prace mające na celu zawarcie umów o dofinansowanie w ramach naboru III i przeprowadzenie procesu aneksowania zawartych umów w ramach I i II naboru, umożliwiających wykazanie wskaźników określonych dla inwestycji jako zrealizowane w ramach KPO. Faktycznie aneksowanie umów i ich włączenie do KPO jest uzależnione od udrożnienia płynności w ramach KPO poprzez regularne zasilanie PFR środkami pochodzącymi w realizacji przez KE wniosków o płatność składanych przez Polskę.”.

(akta kontroli str. 3181-3213, 3248-3252)

- B3.2.1 *Inwestycje w neutralizację ryzyka i rekultywację wielkoobszarowych terenów przemysłowych i Morza Bałtyckiego* – inwestycja nie została uruchomiona. Aktualnie prowadzone są prace związane z przygotowaniem dokumentacji naborowej celem umożliwienia ostatecznym odbiorcom wsparcia wnioskowania o dofinansowanie. Uruchomienie inwestycji dotychczas nie było możliwe ze względu na brak środków z KPO. Jednocześnie inwestycja została zgłoszona do rewizji KPO. Trwa uzgadnianie harmonogramu realizacji inwestycji w kontekście załącznika 2b do Porozumienia między MKiŚ a MFiPR.

W kwestii realizacji reform przypisanych do części 51 stwierdzono m.in., że:

- B1.1 *Czyste powietrze i efektywność energetyczna* – do części 51 przypisano kamień milowy: B2G (zrealizowany), B3G (zrealizowany), B4G oraz B5G. Status reformy „opóźniona” wynika ze stanu zaawansowania prac nad realizacją kamieni milowych B4G *Wejście w życie znowelizowanego rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie norm jakościowych dla paliw stałych* oraz B5G *Wejście w życie przepisów określających standardy jakości paliw stałych z biomasy*.
- B2.3 *Wsparcie inwestycji morskich farm wiatrowych* – do części 51 przypisano kamień milowy B4L oraz B5L. Realizacja kamienia milowego B4L *Wejście w życie przepisów wykonawczych wynikających z ustawy o promocji wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych* jest opóźniona. Zgodnie z harmonogramem realizacji reformy, rozpoczęcie prowadzenia zadań dotyczących rozporządzenia MKiŚ w sprawie maksymalnej ceny za 1 MWh, która może być podana w ofertach składanych w aukcji przez wytwórców energii elektrycznej to 4 kw. 2023 r. a wejście w życie rozporządzenia powinno nastąpić w 2 kw. 2024 r. Rozporządzenie to jest wymagane dla aukcji zaplanowanych na rok 2025 oraz 2027, więc wydanie go z tak dużym wyprzedzeniem w stosunku do terminu aukcji mogłoby powodować duże problemy w przyszłości ze względu na niestabilne warunki ekonomiczne. Zakończenie realizacji tego kamienia przewidziano na IV kwartał 2024 r. Terminowo realizowany jest kamień B5L *Organizacja aukcji na energię elektryczną z morskich farm wiatrowych*.
- B3.2 *Wsparcie rekultywacji środowiska i ochrony przed substancjami niebezpiecznymi*, w ramach której realizowany jest kamień milowy B14L. *Wejście w życie ustawy umożliwiającej kompleksowe eliminowanie negatywnego wpływu na środowisko na wielkoobszarowych terenach przemysłowych – OPN* na roboczo przekazano do KE, oczekujące na potwierdzenie realizacji ze strony KE.
- B3.6 *Poprawa warunków dla rozwoju odnawialnych źródeł energii* (przed rewizją B2.2) – do reformy tej przypisano 9 kamieni milowych (B32L, B33L, B34L, B35L T1, B36L T2, B37L T3, B38L T4, B39L, B40L). KE potwierdziła realizację następujących kamieni milowych: B33L, B34L, B39L, B35L T1 (przed rewizją B25G). Kamienie milowe, które oczekują na potwierdzenie realizacji ze strony KE to: B32L, B40L. W kwestii kamienia milowego, B36L T2 (przed rewizją B26G), B37L T3 (przed rewizją B27G), B38L T4 (przed rewizją B28G) – w ocenie MKiŚ zrealizowane.
- G1.1.2 *Usuwanie barier Klimat dla integracji odnawialnych źródeł energii z sieciami elektroenergetycznymi* – do cz. 41 – Klimat przypisano kamień G13G, który oczekuje na potwierdzenie realizacji przez KE.

(akta kontroli str. 3181-3213, 3248-3252)

Zastępca dyrektora DFE wyjaśnił, że: „Ministerstwo (w tym również DFE) nie otrzymało dodatkowych etatów na realizację zadań związanych z KPO, w związku z czym plan finansowy urzędu z przeznaczeniem na wynagrodzenia w latach 2022-2023 nie uwzględniał żadnych dodatkowych środków pochodzących z KPO. Wszystkie wydatki związane z finansowaniem wynagrodzeń osób zaangażowanych w różnych komórkach organizacyjnych ministerstwa (w tym także DFE) w realizację licznych zadań na rzecz KPO, ponoszone były w ramach podstawowego budżetu wynagrodzeń MKiŚ, w konsekwencji czego nie była wymagana dodatkowa analityka na wydatki w zakresie wynagrodzeń dotyczących zadań związanych z realizacją KPO. W związku z wyznaczeniem w Planie KPO MKiŚ do roli IOR i IOI, aby wypełnić obowiązki z nich wynikające, w ramach wewnętrznej reorganizacji urzędu (w tym

także DFE), angażowano posiadane już zasoby osobowe. Natomiast sam poziom zaangażowania osób z DFE w wykonywanie obowiązków związanych z KPO był również uzależniony od jednoczesnego zaangażowania pracowników w inne projekty realizowane w MKiŚ, zatem ulegał on zmianom w ciągu roku.”.

(akta kontroli str. 3248-3252, 3339-3341)

Minister złożył sprawozdania za grudzień 2023 r. z przebiegu reform i inwestycji przypisanych mu w ramach porozumienia z MFiPR w Centralnym Systemie Informatycznym CST2021 (na formularzu wniosku o płatność).

Naczelnik Wydziału Analiz i Koordynacji Finansowania wyjaśnił m.in. że: „[...] W wyniku rewizji KPO reforma B2.2 została przeniesiona do komponentu pożyczkowego i otrzymała nr B3.6, kamienie milowe zaś otrzymały numery odpowiednio B32L, B35L, B39L. W związku z tym konieczne było ponowne złożenie w systemie CST wniosków poświadczających realizację kamieni milowych z uwzględnieniem zmiany numeracji. Mając na względzie, że realizację kamieni milowych wykazuje się odrębnie, w grudniu 2023 r. konieczne było przygotowanie trzech wniosków sprawozdawczych. W odniesieniu do inwestycji, uprzejmie informuję, że w przypadku inwestycji B2.1.1 Inwestycje w technologie wodorowe, wytwarzanie, magazynowanie i transport wodoru składanie wniosków w systemie nie było możliwe. Przyczyną były uzgodnienia między instytucjami zaangażowanymi w realizację inwestycji oraz Instytucją Koordynującą KPO dotyczące zakresu inwestycji i sposobu jej wdrażania, jak również sposobu wykazywania danych w CST. W związku z tym, dane były przekazywane do IK KPO poza systemem. W wyniku rewizji KPO inwestycja uległa modyfikacji. W chwili obecnej prowadzona jest korespondencja z IK KPO w kontekście sposobu sprawozdawania z inwestycji w systemie. Ministerstwo Klimatu i Środowiska nie sprawozdawało również z realizacji inwestycji B2.4.1 Układy magazynowania energii. Przedmiotowa inwestycja nie została objęta Porozumieniem między MFiPR, a MKiŚ. W kontekście prośby o potwierdzenie, że wnioski sprawozdawcze w CST były składane przez MKiŚ w 2023 r. co miesiąc, wyjaśniam, że z powodu problemów technicznych i awarii CST, braków kadrowych, czy też w wyniku uzgodnień z IK KPO zdarzało się, że wnioski sprawozdawcze były składane w formie skumulowanej, obejmującej okres dłuższy niż miesiąc. Potwierdzam jednak, że dla 2023 roku w CST znajdują się dane właściwe dla dotychczasowego okresu realizacji reform i inwestycji KPO.”.

(akta kontroli str. 3248-3252)

Zastępca Dyrektora DFE wyjaśnił m.in., że: „[...] zgodnie z zapisami Wytocznych w zakresie sprawozdawczości i monitorowania w ramach planu rozwojowego współfinansowanego ze środków Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności dane do wniosków sprawozdawczych powinny być wprowadzane nie rzadziej niż raz w miesiącu. Wytoczne nie określają zatem konieczności ujmowania we wnioskach danych dla okresu miesiąca. Należy bowiem zaznaczyć, że celem systemu CST2021 jest gromadzenie aktualnych danych odnośnie do reform i inwestycji KPO. Do wniosków sprawozdawczych obejmujących dłuższy okres realizacji reform i inwestycji należą przede wszystkim wnioski rozpoczynające proces sprawozdawania w CST2021. Obejmowały one okres od początku realizacji do dnia złożenia wniosku, zgodnie z informacjami przedstawionymi na szkoleniu z CST przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Dłuższy okres realizacji obejmowały również wnioski przygotowywane na potrzeby sprawozdawczości półrocznej do Komisji Europejskiej. Ze względu na określone terminy sprawozdawania do KE, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej wskazywało okres, jaki ma zostać ujęty we wnioskach sprawozdawczych w tym kontekście. W związku z brakiem możliwości zapewnienia śladu audytowego w CST2021 opracowano ścieżkę obiegu

dokumentów. Każdy wniosek sprawozdawczy wymaga akceptacji komórki organizacyjnej merytorycznie odpowiadającej za realizację reformy/inwestycji w systemie EZD, co istotnie wpływa na termin przekazywania wniosków do MFiPR. Dodatkowo, na terminy składania wniosków wpływały również problemy natury technicznej, konieczność poprawy wniosków czy braki kadrowe.”

(akta kontroli str. 3226-3237, 3248-3252)

BKA w 2022 r. przeprowadziło kontrolę realizacji 8 kamieni milowych (w ramach 6 reform)¹²⁰, w wyniku których m.in. potwierdziło realizację zadań w ramach kamienia milowego B10L oraz B16G; potwierdziło zgodność danych w one page note¹²¹ ze stanem faktycznym (B1G, B1L); ustalono, że nie zrealizowano 1 z 2 zadań (tj. konsultacji publicznych) w ramach kamienia milowego B29G; w odniesieniu do kamienia milowego B3G stwierdzono, że w komunikacie ws. konsultacji zamieszczonym na stronie <https://bip.mos.gov.pl/prawo/inne-projekty/aktualizacji-krajowego-programu-ochrony-powietrza/> nie wskazano terminu do kiedy można zgłaszać uwagi w ramach konsultacji publicznych i opiniowania. W 2023 r. BKA przeprowadziło kontrolę realizacji 7 kamieni milowych (w ramach 3 reform)¹²², które m.in. potwierdziły realizację kamienia milowego B23G, B24G, B2G oraz prawidłowość danych w one page note ze stanem faktycznym dla kamienia milowego B23G/B33L, B25G/B35L, B29G/B39L. W odniesieniu do kamienia milowego E8G potwierdzono m.in., że umowa z NFOŚiGW (jako ostatecznym odbiorcą wsparcia – dalej: „OOW”) jest w trakcie negocjacji; uchwałą nr B/2/19/2023 z 17 stycznia 2023 r. Zarząd NFOŚiGW zatwierdził listę rankingową wniosków ocenianych II etapie postępowania konkursowego; projekt strategii inwestycyjnej podlegał ustaleniom pomiędzy MKiŚ (DFE), NFOŚiGW oraz PFR (podmiot z tej samej grupy kapitałowej, co podmiot z którym planowane jest zawarcie umowy inwestycyjnej). Strategia inwestycyjna nie została formalnie zatwierdzona i przyjęta przez wybranego Zarządzającego Funduszem PFR TFI S.A.

(akta kontroli str. 3365-3368)

20 grudnia 2022 r. Minister (jako IOI) zawarł umowę z NFOŚiGW o objęcie wsparciem z planu rozwojowego przedsięwzięcia pn. „Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej budynków mieszkalnych jednorodzinnych w ramach Programu Czyste Powietrze”, tj. przedsięwzięcia realizowanego w zakresie inwestycji B1.1.2. *Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych* w ramach KPO. NFOŚiGW, zgodnie z § 5 umowy, zobowiązał się zrealizować przedsięwzięcie w zakresie rzeczowym do 31 sierpnia 2026 r. Okres kwalifikowalności wydatków (zgodnie z § 5 ust. 2) rozpoczyna się od 1 lutego 2020 r. i kończy się 31 sierpnia 2026 r. Na realizację postanowień ww. umowy MKiŚ przyznał NFOŚiGW środki planu rozwojowego w wysokości do 13 895 273,7 tys. Terminy i wysokość poszczególnych transz, uzgodnione pomiędzy NFOŚiGW (jako OOW)

¹²⁰ W ramach reformy B1.1 *Czyste powietrze i efektywność energetyczna* skontrolowano następujące kamienie milowe: B3G, B1G; w ramach reformy B2.2 *Poprawa warunków rozwoju odnawialnych źródeł energii* skontrolowano kamień milowy: B29G, B23G; w ramach reformy B2.4 *Ramy prawne dla rozwoju magazynów energii* skontrolowano kamień milowy B10L; w ramach reformy B1.2 *Ułatwienie przedsiębiorstwom energetycznym realizacji obowiązku oszczędności energii* skontrolowano kamień milowy B1L; w ramach reformy B2.1 *Poprawa warunków dla rozwoju technologii wodorowych oraz innych gazów zdekarbonizowanych* skontrolowano realizację kamienia milowego B16G; a w ramach reformy E1.1 *Wzrost wykorzystania transportu przyjaznego dla środowiska* kamienia milowego E8G.

¹²¹ IOR po osiągnięciu kamienia milowego przekazuje wraz z formularzem sprawozdawczym dodatkowy załącznik w postaci podsumowania w zakresie osiągnięcia kamienia milowego (OPN), w tym mechanizmu weryfikacji, oraz listę dokumentów potwierdzających osiągnięcie kamienia milowego.

¹²² W ramach reformy B1.1 *Czyste powietrze i efektywność energetyczna* skontrolowano kamień milowy B2G; w ramach reformy B2.2 *Poprawa warunków rozwoju odnawialnych źródeł energii* skontrolowano kamienie milowe: B23G, B24G, B23G/B33L, B25G/B35L, B29G/B39L; a w ramach reformy E1.1 *Wzrost wykorzystania transportu przyjaznego dla środowiska* kamienia milowego E8G.

a IOI, określono w harmonogramie dokonywania wydatków, z uwzględnieniem aktualizacji, o której mowa w ust. 3 (§ 8 ust. 1 i 2). Zgodnie z § 10 ust. 1 ww. umowy MKiŚ, po zweryfikowaniu poprawności wydatków ujętych we wniosku o płatność i jego zatwierdzeniu, zleca PFR dokonywanie wypłaty środków na rzecz NFOŚiGW zgodnie z art. 14lp ust. 1 pkt 1 uzppr.

(akta kontroli str. 3159-3166, 3248-3252)

Do końca 2023 r., w ramach realizacji ww. umowy, NFOŚiGW złożył 10 wniosków¹²³ o płatność do projektu¹²⁴ łącznie na 5 243 462,2 tys. zł. MKiŚ zatwierdził wszystkie wnioski. Wniosek nr 1 (złożony 22 grudnia 2022 r. i obejmujący okres od 1 lutego 2020 r. do 20 grudnia 2022 r.) składał się z części refundacyjnej w wysokości 1 795 492,2 tys. zł oraz części zaliczkowej w wysokości 117 505,0 tys. zł – zaliczkę w pełnej kwocie NFOŚiGW otrzymał z PFR 30 grudnia 2022 r., natomiast refundacja została wstrzymana przez MFiPR i do 3 kwietnia br. MKiŚ nie otrzymał zgody MFiPR na realizację zlecenia wypłaty. Zgodnie z wyjaśnieniami Ministra Finansów przekazanymi pismem z 19 grudnia 2022 r.¹²⁵ oraz wspólnym pismem Ministra Finansów i MFiPR z 1 czerwca 2023 r. refundacja poniesionych przez NFOŚiGW wydatków dotyczących inwestycji B1.1.2 będzie możliwa dopiero po uzyskaniu środków pochodzących z budżetu UE. Minister pismami z 31 grudnia 2023 r. oraz 9 stycznia 2024 r. wystąpiła z prośbą o odblokowanie płatności na rzecz NFOŚiGW w ramach inwestycji B1.1.2. W odpowiedzi (pismem z 10 stycznia 2024 r.) MFiPR wskazał, iż otrzymane z KE w grudniu 2023 r. środki przeznaczone są na finansowanie inwestycji z części pożyczkowej KPO, zaś inwestycja B1.1.2 jest finansowana z części grantowej KPO.

(akta kontroli str. 3248-3253, 3330-3339)

Na podstawie wniosków złożonych do końca 2023 r. z PFR wypłacono środki w wys. 2 777 468,7 tys. zł¹²⁶ (tj. 53,0% kwoty wnioskowanej przez NFOŚiGW do końca 2023 r.) na podstawie wniosków o płatność (od nr 2 do nr 6 oraz nr 9). Do końca 2023 r. z PFR nie wypłacono zaliczek łącznie na 1 368 681,4 tys. zł na podstawie wniosków nr 7, 8 i 10, złożonych, odpowiednio, 30 czerwca, 31 sierpnia i 17 listopada 2023 r. W 2024 r. dokonano wypłaty środków w łącznej wysokości 698 180,0 tys. zł (na podstawie wniosków nr 7 i 8¹²⁷). MFiPR wstrzymał wypłatę środków w wys. 507 348,8 tys. zł (na podstawie zatwierzonego przez MKiŚ wniosku nr 10, złożonego 17 listopada 2023 r. i obejmującego okres od 30 września 2023 r. do 31 października 2023 r.) i do 3 kwietnia 2024 r. nie zostały one wypłacone NFOŚiGW.

(akta kontroli str. 3248-3252, 3330-3338)

¹²³ W tym 1 wniosek w 2022 r. i 9 wniosków w 2023 r.

¹²⁴ Obejmujących okres od 1 lutego 2020 r. do 31 grudnia 2023 r. Wnioski składano od 22 grudnia 2020 r. do 31 stycznia 2024 r. W 2023 r. NFOŚiGW złożył 9 wniosków o płatność łącznie na 3 330 465,1 tys. zł. Były to wnioski o płatność od nr 2 do nr 10, przy czym wniosek nr 2 obejmował okres od 21 grudnia 2022 r. do 26 stycznia 2023 r. Wnioski od nr 2 do nr 10 w całości dotyczyły wypłat na 2023 r.

¹²⁵ Minister Finansów (pismem z 19 grudnia 2022 r.) skierowanym do Minister (i stanowiącym odpowiedź na pismo z 5 grudnia 2022 r. dotyczące prognozy wydatków planowanych do poniesienia ze środków PFR dla części dotacyjnej KPO w grudniu 2022 r. w wys. 1 940 000,0 tys. zł z tytułu inwestycji B1.1.2. *Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych*) potwierdziła, w uzgodnieniu z MFiPR, że refundacja tych wydatków będzie możliwa ze środków pochodzących z budżetu UE przeznaczonych na finansowanie KPO (czyli ze środków przekazanych przez KE), a do czasu otrzymania środków z UE, wydatki te mogą być finansowane ze środków PFR w wysokości niezbędnej do uregulowania bieżących płatności przez ostatecznych odbiorców wsparcia.

¹²⁶ W tym 698 180,0 tys. zł (na podstawie wniosków nr 7 i 8) wypłacono w 2024 r.

¹²⁷ Wniosek nr 7 obejmował okres od 1 do 30 czerwca 2023 r., a wniosek nr 8 obejmował okres od 1 lipca do 31 sierpnia 2023 r.

Dyrektor DFE wyjaśniła, że zlecenie wypłaty środków (złożone 18 lipca 2023 r. w systemie PFR i dotyczące WoP nr KPOD.03.03-IP.08-0001/22-007-01¹²⁸) zostało wstrzymane przez MFIPR 20 lipca 2023 r., bez podania przyczyny. Dyrektor DFE wskazała na pismo MFIPR (z 14 sierpnia 2023 r.¹²⁹) skierowane do Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów ds. Programu „Czyste Powietrze” i Efektywność Energetyczna Budynków oraz do wiadomości m.in. Minister, w którym MFIPR poinformował, że decyzja o wstrzymaniu płatności dla powyższej inwestycji podjęta została ze względu na brak uzupełnienia systemu CST 2021 o dane dotyczące realizacji inwestycji, a także ze względu na brak przedstawienia szczegółowego rozliczenia zaliczek przekazanych przez PFR do NFOŚiGW w ramach inwestycji.

Zastępca dyrektora DFE wyjaśnił m.in., że: „[...] Jak wskazano w piśmie MFIPR z 14 sierpnia 2023 r. wstrzymanie płatności dla inwestycji B1.1.2 wynikało z nieuzupełnienia systemu CST2021 o dane dotyczące realizacji powyższej inwestycji mimo wcześniej zgłaszanych zarówno przez MKiŚ, jak NFOŚiGW do MFIPR problemów technicznych z wprowadzaniem przedmiotowych danych do systemu. Od października 2023 r. po znalezieniu rozwiązania problemu wprowadzania danych osób fizycznych (grantobiorców) do systemu CST2021, NFOŚiGW zaczął regularnie raportować dane. Biorąc pod uwagę powyższe oraz aby nie dopuścić do utraty płynności finansowej NFOŚiGW, MKiŚ w dniu 11 grudnia 2023 r. zlecił PFR płatność w ramach inwestycji B1.1.2 w wysokości 72 605 000 zł. Płatność ta dotyczyła wniosku o płatność nr KPOD.03.03-IP.08-0001/22-009-02 i została zrealizowana 21 grudnia 2023 r. MKiŚ poinformował o tym MFIPR pismem z 11 grudnia 2023 [...]. Z uwagi na wstrzymane wcześniej płatności w ramach zatwierdzonych wniosków o płatność, Minister Klimatu i Środowiska pismem z 31 grudnia 2023 r. [...] zwróciła się do Minister Funduszy i Polityki Regionalnej z prośbą o zapewnienie środków finansowych na potrzeby realizacji inwestycji B1.1.2 w ramach planowanego przekazania Polsce przez Komisję Europejską zaliczki ze środków KPO.”.

(akta kontroli str. 3248-3252, 3330-3338)

Działania Ministra na rzecz zapewnienia ciągłości finansowania inwestycji B.1.1.2 *Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych* były nieskuteczne. Minister po wstrzymaniu finansowania ww. inwestycji ze środków PFR nie wystąpiła z wnioskiem o sprzedaż obligacji skarbowych, które w 2022 r. – na wniosek Minister – zostały przekazane nieodpłatnie NFOŚiGW (na podstawie art. 47 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022) na finansowanie lub dofinansowanie działań w zakresie ochrony klimatu oraz wsparcia przemysłu energochłonnego, tj. przede wszystkim Programu Priorytetowego „Czyste powietrze” (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Dyrektor DFE wyjaśniła m.in., że: „Potrzeba płynnego finansowania Programu stanowiła i nadal stanowi priorytet Ministerstwa Klimatu i Środowiska. Należy jednak zaznaczyć, iż Ministerstwo Klimatu i Środowiska jako Instytucja Pośrednicząca w systemie realizacji programu FEnlKS jest zobowiązana do zapewnienia pełnej zgodności projektów współfinansowanych w funduszy unijnych z zapisami Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. [...] oraz ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027. [...]. Należy także zwrócić uwagę na fakt, że MKiŚ jako [...] (IOI) w ramach KPO zobowiązał NFOŚiGW do zamieszczenia w systemie CST2021 danych,

¹²⁸ Wniosek za okres od 1 do 3 czerwca 2023 r. na 463 152,6 tys. zł.

¹²⁹ Znak: DSR-XIIa.5202.12.2023.MW.

o których mowa w art. 22 ust. 2 lit. do Rozporządzenia w sprawie RRF. Prace prowadzone przez NFOŚiGW wraz z wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej związane z gromadzeniem potrzebnych danych są monitorowane przez IOI. Jak zwraca uwagę KE oraz IK KPO, zasilenie kompletem informacji systemu CST jest wymogiem Rozporządzenia i dodatkowo stanowi treść kamienia milowego F7G,. Należy zwrócić uwagę, że trudności w zasileniu systemu CST (docelowo kilkaset tysięcy rekordów danych) wiążą się nie tylko z aktywnością MKiŚ oraz NFOŚiGW, ale również potrzebą dalszego dostosowania systemu do wymogów IOI, NFOŚiGW jak również ostatecznych odbiorców wsparcia. Resort klimatu i środowiska lub bezpośrednio NFOŚiGW na bieżąco zgłasza do MFIPR usterki związane z jego funkcjonowaniem”.

(akta kontroli str. 3159-3165, 3248-3252)

We wniosku sprawozdawczym z realizacji reform i inwestycji (złożonym w grudniu 2023 r. do systemu CST i wygenerowanym do formatu pdf¹³⁰) dla B1.1.2. *Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych – podinwestycja B1.1.2-1/2 (PP Czyste Powietrze)*¹³¹ wskazano m.in. że: dotychczas wydatki związane z zarządzaniem systemem udzielania wsparcia nie były rozliczane przez beneficjenta w projekcie; odnośnie do „Zielonych wydatków” – zgodnie z przyjętą metodyką „Zielone wydatki” określone są dla kwot wypłaconych i rozliczonych. W związku z faktem, że od czerwca 2023 r. nie ma kwot wypłaconych i rozliczonych, oszacowana kwota „Zielonych wydatków” narastająco (wg stanu na 30 czerwca 2023 r.) wynosi 2 355 432 554,89 zł. We wniosku wskazano na problem związany z wypłatą refundacji wydatków poniesionych przez NFOŚiGW w wys. 1 795 492 167,29 zł. W ramach planowanego przebiegu realizacji projektu wskazano, że wydzielenie na potrzeby FEnKS wyników naboru Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze” rozpoczętego 3 stycznia 2023 r. już teraz spowodowało obniżenie dotychczas zrealizowanych poziomów wskaźników KPO.

(akta kontroli str. 1185-1196, 3248-3252)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Działania Ministra na rzecz zapewnienia ciągłości finansowania inwestycji B.1.1.2 *Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych* były nieskuteczne.

Minister nie zapobiegł wstrzymaniu w 2023 r. finansowania realizacji ww. inwestycji. MFIPR poinformował Minister (pismem z 14 sierpnia 2023 r.¹³²), że decyzja o wstrzymaniu płatności dla inwestycji B1.1.2 z PFR podjęta została z uwagi na niewprowadzenie do systemu CST2021 danych dotyczących realizacji inwestycji, a także ze względu na nieprzedstawienie szczegółowego rozliczenia zaliczek przekazanych przez PFR do NFOŚiGW w ramach inwestycji. MFIPR podniósł w ww. piśmie m.in., że już 28 listopada 2022 r. przekazano do MKiŚ pismo, w którym wskazała, jakie dokładnie dane mają być raportowane w ww. systemie. Ponadto MFIPR regularnie prowadzi szkolenia w zakresie wprowadzania danych w systemie CST2021 a także wyjaśnia na bieżąco zgłaszane wątpliwości w trakcie zwoływanych spotkań roboczych.

¹³⁰ KPOD.03.03-IZ.00-0001/23.

¹³¹ Wniosek nr KPOD.03.03-IZ.00-0001/23-008-02 za okres od 1 listopada 2023 r. do 12 stycznia 2024 r.

¹³² Pismo skierowane do Pełnomocznika Prezesa Rady Ministrów ds. Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze” i Efektywności Energetycznej Budynków oraz do wiadomości m.in. Minister.

Z ustaleń kontroli wynika również, że Departament Zgodności Rozliczeń Środków Europejskich w MFiPR kierował (od marca 2023 r.) do DFE pisma, w których wskazywał, że w celu zachowania właściwej ścieżki audytu w CST powinny znaleźć się dane wymagane przepisami art. 22 ust. 2 lit. d rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności¹³³, w tym informacje o faktycznych grantobiorcach, którym udzielono wsparcia finansowego, w przypisanym do projektu, formularzu grantobiorców. W związku z tym Departament Zgodności Rozliczeń Środków Europejskich zwracał się o niezwłoczne wprowadzenie danych do CST2021 celem wypełnienia wymagań stawianych w art. 22 ust. 2 lit. d. rozporządzenia RRF. W odpowiedzi na ww. pisma DFE informował m.in. o: wezwaniu NFOŚiGW do ostatecznego wprowadzenia do systemu w terminie do 30 czerwca; dokładaniu przez NFOŚiGW wszelkich starań aby wywiązać się z obowiązków w zakresie zamieszczania wypełnionego formularza grantów; a także: podkreślał konieczność modyfikacji systemu SL2021 w celu sprawnego importowania danych grantobiorców PPCP; wskazywał, że NFOŚiGW sygnalizował liczne problemy techniczne dotyczące możliwości wprowadzenia danych, o czym MFiPR był informowany; informował, że NFOŚiGW przekazał, zgodnie z dyspozycją IOI, harmonogram prac związanych z gromadzeniem i wprowadzaniem do systemu CST2021.

(akta kontroli str. 3159-3166, 3248-3252)

Zastępca dyrektora DFE wyjaśnił m.in., że: „[...] wstrzymanie płatności dla inwestycji B1.1.2 wynikało z nieuzupełnienia systemu CST2021 o dane dotyczące realizacji powyższej inwestycji mimo wcześniej zgłaszanych zarówno przez MKiŚ, jak NFOŚiGW do MFiPR problemów technicznych z wprowadzaniem przedmiotowych danych do systemu. Od października 2023 r. po znalezieniu rozwiązania problemu wprowadzania danych osób fizycznych (grantobiorców) do systemu CST2021, NFOŚiGW zaczął regularnie raportować dane. Biorąc pod uwagę powyższe oraz aby nie dopuścić do utraty płynności finansowej NFOŚiGW, MKiŚ w dniu 11 grudnia 2023 r. zlecił PFR płatność w ramach inwestycji B1.1.2 w wysokości 72 605 000 zł. Płatność ta dotyczyła wniosku o płatność nr KPOD.03.03-IP.08-0001/22-009-02 i została zrealizowana 21 grudnia 2023 r. MKiŚ poinformował o tym MFiPR pismem z 11 grudnia 2023 [...]. Z uwagi na wstrzymane wcześniej płatności w ramach zatwierdzonych wniosków o płatność, Minister Klimatu i Środowiska pismem z 31 grudnia 2023 r. do Minister Funduszy i Polityki Regionalnej [...] zwróciła się z prośbą o zapewnienie środków finansowych na potrzeby realizacji inwestycji B1.1.2 w ramach planowanego przekazania Polsce przez Komisję Europejską zaliczki ze środków KPO.”

(akta kontroli str. 3248-3252, 3330-3337)

Zastępca dyrektora DFE – w kwestii niezapewnienia przedłożenia przez NFOŚiGW szczegółowego rozliczenia zaliczek – wskazał na pismo Ministra (skierowane do Ministra Finansów oraz do wiadomości MFiPR) z 30 czerwca 2023 r., w którym zawarto wyjaśnienia oraz rozliczenie zaliczek, a także wyjaśnił, że: „Obowiązek uzupełnienia danych w CST2021 należy do NFOŚiGW. MKiŚ wielokrotnie wzywał NFOŚiGW do uzupełnienia danych w systemie CST2021, zarówno w oficjalnych pismach, jak w pismach zatwierdzających wnioski o płatność. Na dzień składania wyjaśnień (5 kwietnia 2024 r. – dopisek kontrolera) wprowadzono do systemu CST2021 151 668 grantów w wysokości 2 793 038 478,44 zł. NFOŚiGW nadal

¹³³ Dz.U.UE.L.2021.57.17., dalej: „rozporządzenie RRF”.

zgłasza trudności z uzupełnianiem danych grantobiorców w systemie CST2021 jak to zostało wskazane w piśmie NFOŚiGW z 25 marca 2024 r. [...]. MKiŚ nie jest administratorem systemu CST2021 w związku z czym nie ma możliwości ingerencji w usunięcie problemów technicznych zgłaszanych przez NFOŚiGW.”

(akta kontroli str. 3248-3252, 3330-3337)

Odpowiedzialność za prawidłową realizację inwestycji spoczywała nie tylko na NFOŚiGW (jako OOW) ale przede wszystkim na Ministrze – instytucji odpowiedzialnej na poziomie Rady Ministrów za realizację inwestycji. Tymczasem ustalenia kontroli wskazują na doraźne, nieusystematyzowane działania Ministerstwa w celu rozwiązania problemu z wprowadzaniem danych do systemu CST2021 oraz monitorowaniem szczegółowego rozliczenia zaliczek przekazanych przez PFR do NFOŚiGW w ramach inwestycji.

NIK wskazuje również, że Minister po wstrzymaniu finansowania ww. inwestycji ze środków PFR nie wystąpiła z wnioskiem o sprzedaż obligacji skarbowych, które w 2022 r. – na jej wniosek – zostały przekazane nieodpłatnie NFOŚiGW (na podstawie art. 47 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022) na finansowanie lub dofinansowanie działań w zakresie ochrony klimatu oraz wsparcia przemysłu energochłonnego, tj. przede wszystkim Programu Priorytetowego „Czyste powietrze”¹³⁴.

W odniesieniu do rozważania w MKiŚ – w związku ze wstrzymaniem w 2023 r. płatności z PFR (tj. niedokonaniem wypłat zgodnie z wnioskami nr 7, 8 i 10) – sprzedaży obligacji w celu zapewnienia finansowania ww. inwestycji zastępca dyrektora DFE wyjaśnił, że: „DFE nie posiada wiedzy na temat rozważań czy analiz dotyczących podjęcia decyzji o sprzedaży obligacji skarbowych w celu zapewnienia finansowania inwestycji B1.1.2 w związku ze wstrzymaniem płatności z PFR. Podejmowanie decyzji w tym zakresie nie należało wówczas do kompetencji DFE.”

(akta kontroli str. 3248-3252, 3330-3337)

Była Minister wyjaśniła, że: „Program Czyste powietrze był moim priorytetem, stąd daleko idące zmiany w programie w trakcie sprawowania przeze mnie funkcji- wprowadzenie zaliczki dla wykonawcy w terminem wypłaty, wprowadzenie terminu dla wypłaty drugiej transzy, zmiana kwot wsparcia szczególnie dla osób w najtrudniejszej sytuacji finansowej; możliwość składania drugiego wniosku na termomodernizację po wymianie źródła ciepła, jeżeli wcześniej nie została dokonana, kwalifikowalność wydatków na audyt. Przez cały okres sprawowania funkcji podejmowałam wszelkie działania na rzecz zabezpieczenia odpowiednich środków na realizację programu i środki były sukcesywnie przekazywane do beneficjentów. Po

¹³⁴ W wyniku kontroli P/23/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2022 r.” (przeprowadzonej w NFOŚiGW ustalono, że Minister wystąpiła w 2022 r. do Ministra Finansów z wnioskiem o przekazanie nieodpłatnie NFOŚiGW skarbowych papierów wartościowych o wartości nominalnej 4,0 mld zł na podstawie art. 47 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 na finansowanie lub dofinansowanie działań w zakresie ochrony klimatu oraz wsparcia przemysłu energochłonnego. Na 31 grudnia 2022 r. wyceniono w NFOŚiGW wartość obligacji skarbowych o wartości nominalnej 4,0 mld zł na 3,1 mld zł. Przychody NFOŚiGW z tytułu odsetek od obligacji skarbowych na 31 grudnia 2022 r. wyniosły 53 440,0 tys. zł. W ramach kontroli P/22/042 „Gospodarowanie środkami uzyskanymi ze sprzedaży uprawnień do emisji w drodze aukcji w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych” (przeprowadzonej w MKiŚ) Minister, w sprawie zasadności występowania w 2022 r. o przekazanie NFOŚiGW papierów skarbowych o wartości 4,0 mld zł na finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska w sytuacji niecelowego przekazywania w 2022 r. na rachunek FRPKE środków w wysokości ponad 4,5 mld zł, wyjaśniła m.in., że: „[...] We wniosku NFOŚiGW wskazała główne obszary wymagające wsparcia tj. finansowanie przedsięwzięć programu priorytetowego *Czyste Powietrze* oraz przedsięwzięcia z zakresu efektywności energetycznej. Biorąc pod uwagę fakt, że finansowanie programu priorytetowego *Czyste Powietrze* zostało uruchomione ze środków Polskiego Funduszu Rozwoju, NFOŚiGW przeznaczył uzyskane środki na realizację programu priorytetowego *Wsparcie przemysłu energochłonnego*”.

otrzymaniu informacji (nie pamiętam źródła, nie mam dzisiaj jako osoba niesprawująca funkcji dostępu do dokumentów) natychmiast wystosowałam stosowne pisma [...] oraz zorganizowałam serię spotkań z udziałem Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministra Finansów i Prezesa PFR wraz z zespołami. Wskazywałam na konieczność ciągłości finansowania PFR wraz z jednoczesnym pilnym uruchomieniem środków Programu Feniks. Zatem podjęłam wszelkie działania na rzecz zabezpieczenia środków. Nie przypominam sobie wniosku do mnie o opinię w sprawie obligacji skarbowych, jestem przekonana, że taki wniosek nie wpłynął.”

(akta kontroli str. 3248-3252, 3272-3305)

Minister (jako IOI) nie wypracował skutecznych mechanizmów nadzoru nad realizacją przedmiotowej inwestycji. Minister nie zapobiegł wstrzymaniu finansowania jej realizacji ze środków PFR, a następnie nie podjął działań w celu zapewnienia finansowania tej inwestycji z innych źródeł, w tym w szczególności ze sprzedaży obligacji skarbowych, które na jego wniosek zostały przekazane NFOŚiGW na finansowanie lub dofinansowanie działań w zakresie ochrony klimatu oraz wsparcia przemysłu energochłonnego, tj. przede wszystkim Programu Priorytetowego „Czyste powietrze”.

Ocena cząstkowa

Minister jako Instytucja odpowiedzialna za realizację 13 reform oraz Instytucja odpowiedzialna za realizację 13 inwestycji nie podjął skutecznych działań na rzecz zapewnienia ciągłości finansowania inwestycji B.1.1.2 *Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych*. Działania Ministra w tym zakresie miały charakter działań doraźnych, a ponadto nie wykorzystano możliwości finansowania realizacji ww. inwestycji z innych źródeł, tj. np. ze sprzedaży obligacji skarbowych. Z zaplanowanych na realizację inwestycji środków zaangażowano 13 895 274,0 tys. zł, z których w 2022 r. wydatkowano 117 505,0 tys. zł, a w 2023 r. – 1 961 784,0 tys. zł w związku z realizacją inwestycji B.1.1.2 *Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych*. Źródłem finansowania były środki z PFR. W przypadku 6 z 13 inwestycji przypisanych Ministrowi IOI nie zawarła porozumień w celu ich realizacji, 4 miały status (zgodnie z oceną DFE) opóźnionych, a 3 pozostawały nieuruchomione. Podjęto działania w celu realizacji kamieni milowych przypisanych Ministrowi jako instytucji odpowiedzialnej za realizację reform, co potwierdziły również wyniki kontroli przeprowadzonych przez BKA.

5. Nadzór Ministra nad jednostkami podległymi i nadzorowanymi

Opis stanu faktycznego

Minister sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu części 41 – „Środowisko” oraz części 51 – „Klimat”. Nadzór polegał w szczególności na sporządzaniu okresowych ocen wykonania budżetu części 41 i 51, tj. wykonania dochodów i wydatków budżetowych (w tym zaangażowania planu wydatków), przeprowadzaniu kontroli gospodarki finansowej w MKiŚ (w tym efektywności i skuteczności realizacji planu w układzie zadaniowym), kontroli prawidłowości danych ujętych w sprawozdawczości budżetowej oraz zapewnieniu prowadzenia zadań audytowych, których wyniki były podstawą do formułowania zaleceń do komórek kontrolowanych.

Zarządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 12 lutego 2021 r. w sprawie prowadzenia nadzoru przez Ministra Klimatu i Środowiska¹³⁵ ustalono m.in. zasady i tryb sprawowania przez komórki organizacyjne Ministerstwa spraw z zakresu nadzoru Ministra nad jednostkami organizacyjnymi podległymi Ministrowi lub przez niego nadzorowanymi. Nadzór sprawowany przez właściwe komórki organizacyjne

¹³⁵ Dz. Urz. MKiŚ poz. 14, ze zm.

Ministerstwa jest nadzorem m.in. w obszarze personalnym, finansowym, pozafinansowym (merytorycznym) i formalno-prawnym (ust. 7 „Zasad ogólnych”).

NIK zwraca uwagę, że działania Ministra (dysponenta części) podejmowane w ramach przyjętego systemu nadzoru i kontroli nie były w pełni skuteczne, ze względu m.in. na nierzetelny nadzór nad prawidłowością stosowania w GDOŚ upoważnienia, o którym mowa w art. 171 ust. 5 ufp, w związku z art. 171 ust. 3 tej ustawy (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1052-1078, 3376-3421)

3 stycznia 2023 r. Minister zawarł z Ministrem RiRW porozumienie w sprawie stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania¹³⁶.

Zgodnie z § 1 Porozumienia Minister oraz Minister RiRW współpracują w zakresie starań o dofinansowanie ze środków NFOŚiGW do 100% kosztów kwalifikowanych realizacji zadań IRŚ-PIB z zakresu budowy i utrzymania stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych opartego na nowoczesnych systemach monitorowania wód wraz z systemem wczesnego ostrzegania.

Działania Ministra dla zapewnienia utworzenia nowego systemu stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych były nierzetelne, w tym w szczególności w zakresie niewystąpienia o opinię i wskazanie potrzeb do ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej oraz PGW WP, jako podmiotów merytorycznie przygotowanych do opiniowania założeń takiego systemu (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 3261-3271, 3305-3329, 3347-3359)

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

- 1) Minister sprawował nierzetelny nadzór nad prawidłowością wykorzystania pełnomocnictwa, o którym mowa w art. 171 ust. 5 ufp, udzielonego przez Ministra zastępcy Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska.

Zastępca Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska dokonał przeniesienia wydatków na zakup komputerów przenośnych i monitorów w łącznej wysokości 232,3 tys. zł z § 6060 („Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych”) do § 4000 (grupa wydatków bieżących jednostki) 3 decyzjami¹³⁷ w sprawie zmian w budżecie państwa na 2023 r. Każda z tych decyzji – podjętych oddzielnie w odstępach od 6 do 12 dni – zmniejszyła limit wydatków majątkowych GDOŚ (dysponenta III stopnia) o kwoty nieprzekraczające 100,0 tys. zł, przy czym na 7 dni przed wydaniem pierwszej decyzji zamawiający szacując wartość zamówienia na zakup komputerów i monitorów wiedział, że cena jednostkowa tego sprzętu będzie niższa niż 10,0 tys. zł i w związku z tym zakup ten nie będzie mógł być finansowany z § 6060. Tym samym ww. działanie zastępcy Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska miało na celu uniknięcie obowiązku zastosowania art. 171 ust. 3 ufp, zgodnie z którym przeniesienie polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków majątkowych jednorazowo o kwotę powyżej 100 tys. zł wymaga zgody Ministra Finansów.

Stwierdzone
nieprawidłowości

¹³⁶ Dalej: „Porozumienie”.

¹³⁷ Z 22 czerwca 2023 r., znak: 56/2023, na 88,0 tys. zł; z 28 czerwca 2023 r., znak: 57/2023, na 85,3 tys. zł; z 10 lipca 2023 r., znak: 63/2023, na 59,0 tys. zł.

Dyrektor Departamentu Budżetu w zakresie ww. decyzji wyjaśnił m.in., że: „[...] dotyczyły różnych jednostek podległych, tj.: GDOŚ, RDOŚ w Krakowie oraz RDOŚ w Białymstoku. Weryfikację poprawnego dokonania przez GDOŚ zmian umożliwiło przede wszystkim uzasadnienie dokonywanych zmian ujęte w ww. decyzjach. Zmiany dokonane ww. decyzjami polegające na zmniejszeniu planu finansowego wydatków majątkowych na zadaniu pn. „Zakup sprzętu komputerowego, oprogramowania” zachowały swoje pierwotne przeznaczenie pomimo zmiany grupy ekonomicznej. Jednocześnie, dokonywanie przez jednostkę zmian (w tym również w krótkich odstępach czasu), świadczy o przeprowadzaniu szczegółowej analizy planu i zaangażowania w zakresie potrzeb finansowych dysponentów oraz spodziewanych wydatków jak również oszczędności wynikających z realizowanych zadań. Podejmowanie przez jednostkę takich działań świadczy o prowadzeniu gospodarki finansowej zgodnie z art. 44 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.). Niezależnie od powyższego należy podkreślić, że zgodnie z art. 53 ww. ustawy, Dyrektor Generalny Ochrony Środowiska będący kierownikiem jednostki jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej, a udzielone upoważnienie zobowiązuje do dokonywania zmian zgodnie z przepisami prawa.”

(akta kontroli str. 1052-1078, 1666-1713)

Zmiana w planie finansowym GDOŚ, dokonana 3 decyzjami, nie była konsekwencją analizy planu i zaangażowania bowiem szacunkowa wartość zamówienia, jak i średnie ceny jednostkowe komputerów i monitorów, były znane przed dokonaniem tych zmian, a jak wyjaśnił zastępca Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska zwiększenie wydatków majątkowych jednorazowo o kwotę powyżej 100,0 tys. zł wymagałoby zgody Ministra Finansów.

W ramach nadzoru nad GDOŚ nie zapewniono w Ministerstwie wyeliminowania przypadku dokonania zmian w planie finansowym GDOŚ z naruszeniem art. 171 ust. 3 ufp, co było postępowaniem nierzetelnym.

- 2) Działania Ministra w celu utworzenia nowego systemu stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych opartego na nowoczesnych systemach monitorowania wód wraz z systemem wczesnego ostrzegania były nierzetelne z uwagi na:
 - a) Brak współpracy Ministra z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej i PGW WP, tj. z organami właściwymi w zakresie gospodarki wodnej.

Minister zawarł Porozumienie wyłącznie z Ministrem RiRW, nie podejmując działań w celu zapewnienia obligatoryjnego uwzględnienia potrzeb i opinii ww. organów w trakcie realizacji przedsięwzięcia polegającego na utworzeniu ww. systemu monitoringu.

W odniesieniu do niezawarcia przez MKiŚ Porozumienia także z organami właściwymi do spraw gospodarki wodnej, a jedynie z ministrem właściwym do spraw rolnictwa i rozwoju wsi dyrektor Biura Ministra wyjaśniła, że: „Biuro Ministra nie posiada wiedzy o innych porozumieniach Ministerstwa Klimatu i Środowiska z innymi organami państwowymi, poza porozumieniem zawartym z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz nie posiada wiedzy dlaczego takie porozumienia nie zostały zawarte.”

(akta kontroli str. 3305-33329)

Była Minister wyjaśniła, że: „Zadania ministra właściwego ds. gospodarki wodnej są jasno określone w Prawie Wodnym. Minister właściwy ds. gospodarki wodnej

nie proponował innych form współpracy, uczestniczył w pracach zespołu w trybie tajnym i jawnym oraz w RZZK. Na potrzeby prawidłowej realizacji zadania odbywała się bieżąca współpraca z zespołami odpowiednich RZGW przy montażu 19 punktów pomiarowych (ścieżki współpracy są ustalone przez lata współpracy między IRŚ, GIOŚ, RZGW w oparciu o ustawowe i statutowe kompetencje każdej z instytucji).”.

(akta kontroli str. 3272-3304)

NIK nie podziela opinii, że uregulowanie w ustawie – Prawo wodne zadań i kompetencji ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej czy PGW WP jest tożsame z uwzględnieniem stanowiska i opinii w sprawie nowotworzonego systemu monitoringu wód śródlądowych, którego jednymi z głównych interesariuszy mają być ww. minister i nadzorowane przez niego PGW WP. Jednocześnie zwraca uwagę, że udział ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej w pracach zespołu, który rekomendował utworzenie ww. systemu monitoringu nie jest tożsame z wypracowaniem wymagań odnośnie do samego systemu i uzgodnieniem jego zadań i zasad funkcjonowania.

Tym samym brak działań w celu ustanowienia i uregulowania współpracy z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej oraz nadzorowanym przez niego PGW WP należy uznać za postępowanie nierzetelne.

- b) Nieokreślenie kryteriów wyboru podmiotu odpowiedzialnego za stworzenie nowego systemu stałego monitoringu, o którym mowa w Porozumieniu.

Dyrektor Biura Ministra wyjaśniła m.in., że: „Informacja o wyborze Instytutu Rybactwa Śródlądowego – Państwowego Instytutu Badawczego, jako podmiotu odpowiedzialnego za utworzenie systemu stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania, została przekazana ustnie naczelnikowi Wydziału Nadzoru w Biurze Ministra przez ówczesnego dyrektora Biura Ministra. Następstwem powyższego było przygotowanie projektu Porozumienia w sprawie stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania, które zostało zaakceptowane i podpisane przez Ministra Klimatu i Środowiska i Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi [...]”.

(akta kontroli str. 3305-3329)

Była Minister jakkolwiek wyjaśniła m.in. że „IRŚ-PIB to najbardziej doświadczony instytut w Polsce w zakresie monitoringu i ekologii wód z uwzględnieniem wpływu jakości wód na dobrostan ryb i innych mięczaków.” i przedstawiła przedmiot działania IRŚ-PIB, to jednak nie odniosła się do kryteriów wyboru ww. podmiotu. Z kolei dyrektor Biura Ministra wyjaśniła, że „nie ma wiedzy na temat kryteriów jakie były brane pod uwagę przy wyborze podmiotu odpowiedzialnego za utworzenie ww. systemu.”, co potwierdza brak śladów rewizyjnych kryteriów wyboru podmiotu odpowiedzialnego za stworzenie nowego systemu stałego monitoringu i wskazuje na niejasność zasad wyboru wykonawcy tego systemu.

Odpowiedzialność jednostki sektora publicznego za utworzenie, na potrzeby organów i podmiotów państwowych, systemu monitoringu wód śródlądowych na terenie kraju ze środków publicznych powinna zostać uregulowana w przepisach prawa. W przypadku braku regulacji prawnych w tym zakresie, wybór jednostki powinien być dokonany w sposób udokumentowany i na podstawie wyników analizy, w celu zagwarantowania transparentności i obiektywizmu procesu decyzyjnego. Opisane wyżej postępowanie należy uznać za nierzetelne.

- c) Nieskuteczność realizacji zapisów § 2 ust. 1 i 2 Porozumienia zawartego z Ministrem RiRW, w związku z niezaopiniowaniem przez Ministra wniosku IRŚ-PIB do NFOŚiGW o dofinansowanie realizacji zadania oraz niewyegzekwowaniem przedstawienia do zaopiniowania zbiorczego zestawienia działań planowanych do zrealizowania w 2023 r.

Zgodnie z Porozumieniem Minister RiRW, we współpracy z IRŚ-PIB, powinien przedstawić Ministrowi (w terminie do 15 stycznia każdego roku) do zaopiniowania zbiorcze zestawienie działań planowanych do zrealizowania w ramach przedsięwzięcia objętego wnioskiem o dofinansowanie (§ 2 ust. 1 ww. Porozumienia), a IRŚ-PIB przedstawia Ministrowi i Ministrowi RiRW (do końca lutego każdego roku) roczną informację o zrealizowanych działaniach (§ 3 ust. 1). Pierwsze zestawienie działań oraz pierwsza roczna informacja miały dotyczyć roku 2023 (§ 4 ust. 1).

(akta kontroli str. 3261-3271)

Minister nie otrzymał do zaopiniowania zbiorczego zestawienia działań planowanych do zrealizowania w 2023 r. o którym mowa w § 2 ust. 1 Porozumienia.

Ponadto dopiero 15 marca 2024 r. zwrócono się w MKiŚ do IRŚ-PIB o przekazanie „skonkretyzowanego harmonogramu prac w ramach działań planowanych do zrealizowania w 2024 r. w rzece Odrze, w jej dopływach, w tym w Kanale Gliwickim, jak i w dorzeczu Wisły wraz z dokładną informacją dotyczącą ich lokalizacji.”, co świadczy o braku wiedzy w MKiŚ w 2023 r. o skonkretyzowanym harmonogramie prac IRŚ-PIB w ramach działań planowanych do podjęcia w 2023 r. i roku następnym, tj. roku zakończenia procesu tworzenia przedmiotowego systemu monitoringu i osiągnięcia efektów rzeczowych i ekologicznych przez dotowanego.

Stwierdzone postępowanie należy uznać za nierzetelne.

- d) Nieskuteczność nadzoru nad NFOŚiGW z uwagi na zawarcie w umowie o dofinansowaniu zapisu o przekazaniu bezpłatnym majątku przez IRŚ-PIB podmiotowi wyznaczonemu przez MKiŚ, bez podstawy prawnej takiego działania.

Zgodnie z umową zawartą pomiędzy IRŚ-PIB a NFOŚiGW MKiŚ wyznaczy podmiot przejmujący od IRŚ-PIB system po zakończeniu obowiązywania ww. umowy. Ponadto w umowie przewidziano, że po 31 grudnia 2027 r. Instytut zapewni gotowość do przekazania działającego systemu stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania instytucji wskazanej przez ministra właściwego ds. klimatu i środowiska.

W kwestii określenia kto i na jakiej podstawie będzie właścicielem lub zarządcą nowo tworzonego stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania po okresie obowiązywania umowy o dofinansowanie zawartej pomiędzy IRŚ-PIB a NFOŚiGW Dyrektor Biura Ministra wyjaśniła m.in., że: „Zgodnie z zapisami programu priorytetowego [...] po okresie obowiązywania umowy o dofinansowanie, zawartej pomiędzy IRŚ-PIB a NFOŚiGW o przejęciu własności systemu ciągłego monitoringu wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania zadecyduje minister właściwy do spraw klimatu i środowiska”.

(akta kontroli str.3305-3329)

W odniesieniu do kwestii na jakiej podstawie prawnej MKiŚ podejmie decyzję kto przejmie od IRŚ-PIB system, będący majątkiem Instytutu, po zakończeniu obowiązywania umowy nr 1036/2023/Wn-50/MN-PO/D z 5 czerwca 2023 r. dyrektor Biura Ministra wyjaśniła, że: „Zgodnie z umową zawartą pomiędzy NFOŚiGW a IRŚ-PIB, po 31.12.2027 r. Instytut zapewni gotowość do przekazania działającego systemu stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania instytucji wskazanej przez ministra właściwego ds. klimatu i środowiska.”.

W odniesieniu do obowiązującej na chwilę obecną podstawy prawnej do podjęcia takiej decyzji oraz formy w jakiej taka decyzja zostałaby podjęta dyrektor Biura Ministra wyjaśniła, że: „W okresie kiedy doszło do powstania katastrofy ekologicznej na rzece Odrze, priorytetem MKiŚ było podjęcie pilnych działań zmierzających do budowy systemu monitoringu zagrożeń wód śródlądowych w celu szybkiego ostrzegania przed wystąpieniem niepożądanych incydentów, związanych z nagłym pogorszeniem jakości wód.”.

(akta kontroli str. 3347-3353)

W odpowiedzi na pytanie czy MKiŚ wyraził zgodę na wskazanie w umowie nr 1036/2023/Wn-50/MN-PO/D z 5 czerwca 2023 r., że MKiŚ wyznaczy podmiot przejmujący od IRŚ-PIB system po zakończeniu obowiązywania ww. umowy, a także podstawy prawnej na jakiej zamierzał podjąć taką decyzję dyrektor Biura Ministra wyjaśniła, że: „Odpowiedni zapis w umowie jest bezpośrednim przeniesieniem zapisu z programu priorytetowego przyjętego przez Zarząd NFOŚiGW, pozytywnie zaopiniowanego przez Ministra Klimatu i Środowiska oraz zatwierdzonego przez Radę Nadzorczą Funduszu (w zakresie kryteriów wyboru projektów).”.

W kwestii ww. podstawy prawnej, która obowiązywała w dniu opiniowania przez Ministra programu priorytetowego dyrektor Biura Ministra wyjaśniła, że: „Programy priorytetowe NFOŚiGW są opiniowane na podstawie art. 400k ust. 2 pkt 1b ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo Ochrony Środowiska.”.

(akta kontroli str. 3305-3329, 3347-3353)

Wbrew wyjaśnieniom dyrektor Biura Ministra, nie można uznać wskazanego powyżej przepisu jako podstawy prawnej do wprowadzenia takich rozwiązań. Opisane postępowanie należy uznać za nierzetelne.

- e) Zainicjowanie działań na potrzeby udzielenia dofinansowania utworzenia nowego systemu monitoringu wód powierzchniowych bez zapewnienia ustalenia minimalnych wymagań funkcjonalnych i technicznych dla nowotworzonego systemu, uzgodnionych z interesariuszami tego systemu, w tym w szczególności z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej, PGW WP, GIOŚ, przed udzieleniem przez NFOŚiGW dofinansowania IRŚ-PIB na utworzenie nowego systemu monitoringu wód śródlądowych w kraju w wysokości 250 000,0 tys. zł.

W odniesieniu do określenia wymagań funkcjonalnych i technicznych dla planowanego do utworzenia nowego stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania, a w przypadku nieokreślenia ww. wymagań, podstawy na której planowano potwierdzić zgodność systemu stworzonego ze środków NFOŚiGW z potrzebami organów właściwych do spraw gospodarki wodnej i do spraw środowiska dyrektor Biura Ministra wyjaśniła, że: „Celem realizacji przedsięwzięcia jest zbudowanie systemu monitoringu jakościowego wód powierzchniowych, identyfikującego obecność substancji zagrażających równowadze ekosystemów wodnych oraz przekazującego komunikaty alarmowe

do służb i organów odpowiedzialnych za akcje ratownicze i ochronę środowiska. Zgodnie z zapisami Porozumienia przeniesionymi do Programu, wymagania techniczne dotyczące nowego stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania określają metodyki, opracowane i sfinansowane w ramach umowy pomiędzy NFOŚiGW a IRŚ-PIB. Zadania tego podjął się IRŚ-PIB, angażując zespół naukowców specjalizujących się w ichtiologii, hydrologii i hydrobiologii. Dostarczanie przez punkty pomiarowe danych jakościowych o stanie wód oraz zdolność przekazywania komunikatów alarmowych odpowiednim podmiotom będzie oznaczała właściwą realizację celu Przedsięwzięcia.”.

(akta kontroli str. 3305-3329)

W kwestii braku w zbiorczym zestawieniu działań planowanych do zrealizowania przez IRŚ-PIB w 2024 r. informacji takich jak m.in. lokalizacja punktów pomiarowych dyrektor Departamentu Strategii i Analiz (DSA) wyjaśnił, że: „Lokalizacja punktów pomiarowych jest ustalona przez zespół ds. określenia lokalizacji punktów pomiarowo–kontrolnych, działający w ramach projektu *Stąły monitoring zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych, opartego na nowoczesnych systemach monitorowania wód wraz z system wczesnego ostrzegania*. W ramach kontaktów roboczych MKiŚ uzyskało informację od IRŚ-PIB, iż dalej trwa proces weryfikacji lokalizacji części punktów pomiarowych [...]”.

(akta kontroli str. 3354-3364)

Była Minister wyjaśniła m.in., że: „Program priorytetowy oraz wniosek IRŚ-PIB spełniał wszystkie kryteria formalne i merytoryczne wskazane w porozumieniu i w oczekiwaniach wszystkich instytucji zaangażowanych, w tym zawierał wszystkie wymagane załączniki. Specyfikacja techniczna systemu oraz zakres i miejsca pomiarów miały być wypracowane przez panel ekspertów, do którego IRŚ-PIB zaangażował specjalistów ds. gospodarki wodnej i środowiska z całego kraju w ramach realizacji umowy nr 1036/2023/Wn-50/MN-PO/D/. W momencie, w którym dojdzie do stworzenia pełnego stałego systemu monitoringu oraz zostaną określone warunki jego utrzymania i zarządzania, właściciel lub zarządca systemu powinien być wskazany przez MKiŚ w porozumieniu z innymi ministrami i instytucjami podległymi.”.

Nie można zgodzić się z byłą Minister, że: „Program priorytetowy oraz wniosek IRŚ-PIB spełniał wszystkie kryteria formalne i merytoryczne wskazane w porozumieniu i w oczekiwaniach wszystkich instytucji zaangażowanych, w tym zawierał wszystkie wymagane załączniki” w sytuacji gdy, jak wyjaśniła dyrektor Biura Ministra, do wniosku nie załączono studium wykonalności.

Studium wykonalności w obszarze wykonalności technicznej, organizacyjnej, zarządczej, uwzględniające wszystkich interesariuszy projektu powinno być opracowywane w celu zminimalizowania ryzyka niepowodzenia przedsięwzięcia dofinansowanego przez NFOŚiGW, a istotnego z punktu widzenia interesu publicznego. Nieokreślenie obowiązku sporządzenia studium wykonalności w przypadku tak kosztownego i innowacyjnego projektu, którego status, zakres zadań, były nieokreślone w przepisach prawa nie gwarantuje osiągnięcia najlepszych efektów z poniesionych nakładów.

Ponadto NIK zauważa, że zgodnie z umową dofinansowania zawartą pomiędzy NFOŚiGW a IRŚ-PIB, do końca 2024 r. powinien zostać utworzony nowy system monitoringu wód śródlądowych. Inicjowanie i akceptowanie działań w ramach procesu utworzenia całego systemu monitoringu obejmującego obszar kraju na potrzeby organów i służb państwowych – bez określenia punktów pomiarowych

i wymagań funkcjonalnych i technicznych dla całego systemu – stwarza nieakceptowalne ryzyko nieosiągnięcia najlepszych efektów z poniesionych nakładów, ponieważ to nie Minister ani NFOŚiGW jako dotujący określają wymagania jakościowe i ilościowe dla tworzonego systemu a sam dotowany. Nie negując konieczności wypracowania wytycznych, metodyk i zaleceń przez zespoły ekspertów dotyczące miejsc, zakresu i częstotliwości pomiarów oraz wymagań funkcjonalnych i technicznych systemu monitoringu, należy podkreślić celowość oceny pracy ekspertów przez właściwe organy i służby państwowe będące interesariuszami ww. systemu monitoringu pod kątem zgodności z ich wymaganiami przed podejmowaniem ostatecznej decyzji o realizacji inwestycji w pełnym zakresie. Rezultat uzgodnień powinien stanowić wyznacznik dla NFOŚiGW i podstawę określenia wymagań dla dotowanego celem zapewnienia osiągnięcia najlepszych efektów z poniesionych nakładów.

Opisane wyżej postępowanie należy uznać za nierzetelne.

- f) Niewyegzekwowanie, w ramach nadzoru nad NFOŚiGW, realizacji wymogu zainstalowania co najmniej 25 stacji do końca III kwartału 2023 r..

Była Minister wyjaśniła, że: „Pismem z dnia 23 stycznia 2023 roku wnioskowaliśmy o utworzenie do końca III kw. 2023 roku co najmniej 25 punktów pomiarowych w ramach stałego monitoringu, aby punkty te wspomogły bieżący monitoring Odry i pozwoliły uchronić rzekę przed powtórką katastrofy ekologicznej z roku 2022. IRŚ-PIB zainstalował 5 punktów pomiarowych, a nad zakupem i instalacją kolejnych podjął prace. Zgodnie z zawartym porozumieniem, IRŚ-PIB przedstawia Ministrowi Klimatu i Środowiska oraz Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi do końca lutego każdego roku roczną informację o zrealizowanych działaniach. Raport za 2023 rok powinien zostać przedstawiony do końca lutego 2024. Na regularnych cotygodniowych spotkaniach w sprawie katastrofy ekologicznej na Odrze w MKiŚ monitorowaliśmy postęp prac. Jednocześnie po uzyskaniu informacji o możliwych opóźnieniach w realizacji umowy, zleciłam wiceminister Małgorzacie Golińskiej spotkanie z IRŚ-PIB celem monitorowania postępu prac, a następnie odbyłam spotkanie z zespołem ministerstwa, IRŚ-PIB oraz NFOŚiGW.”.

DSA monitorował postęp realizacji działań wynikających z Porozumienia w sprawie stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania od 2 lutego 2024 r.

(akta kontroli str. 3354-3364)

W odniesieniu do niewyegzekwowania instalacji 25 punktów pomiarowych; działań zrealizowanych w związku z niewykonaniem prośby Minister oraz w kwestii terminu instalacji 15 stacji dyrektor DSA wyjaśnił m.in., że: „W 2023 r. funkcjonowało 4 stacje testowe zarządzane przez IRŚ-PIB. Stacje te zostały zdemontowane w okresie zimowym ze względów technicznych. Na przełomie lutego/marca br. za pośrednictwem kontaktów roboczych MKiŚ otrzymało informację, że część z puli planowanych punktów na rzece Odrze została zainstalowana. Informacja dotycząca liczby instalowanych stacji (tj. 15 sztuk) została podana w ramach kontaktów roboczych pomiędzy IRŚ-PIB a MKiŚ oraz podczas spotkania, które odbyło się w dniu 7 marca 2024 r. Liczba stacji została również potwierdzona na spotkaniu Międzyresortowego Zespołu ds. Przeciwdziałania Sytuacji Kryzysowych i Zagrożeń Środowiskowych na Rzece Odrze w dniu 14 marca 2024 r., a następnie za pośrednictwem pisma od IRŚ-PIB do MKiŚ. W ramach posiedzenia ww. Zespołu IRŚ-PIB doręczył również

wykaz stacji wraz z danymi geograficznymi dotyczącymi ich lokalizację [...]”. Dyrektor DSA wskazał na podjęcie m.in. następujących działań naprawczych: zorganizowano (7 marca 2024 r.) spotkanie robocze w ramach Międzyresortowego Zespołu ds. Przeciwdziałania Sytuacjom Kryzysowym i Zagrożeniom Środowiskowym na Rzece Odrze, w zakresie monitoringu, gdzie ustalono m. in., że IRŚ-PIB najpóźniej do 14 marca 2024 r. zasili publicznie dostępny portal pomiary.gios.gov.pl danymi z stacji pomiarowych uruchomionych w ramach projektu; zwrócono się do IRŚ-PIB z prośbą o przekazanie skonkretyzowanego harmonogramu prac w ramach działań planowanych do zrealizowania w 2024 r. w rzece Odrze, w jej dopływach, w tym w Kanale Gliwickim, jak i w dorzeczu Wisły wraz z dokładną informacją dotyczącą ich lokalizacji; zaproszono IRŚ-PIB do udziału w posiedzeniach Międzyresortowego Zespołu ds. Przeciwdziałania Sytuacjom Kryzysowym i Zagrożeniom Środowiskowym na Rzece Odrze, które odbyło się w dniach 14 i 28 marca 2024 r. Ponadto dyrektor DSA wskazał, że 8 kwietnia br. NFOŚiGW wszczął kolejną kontrolę terenową realizacji przedmiotowej umowy.
(akta kontroli str. 3305-3329)

Opisane powyżej działania w związku z niewykonaniem przez IRŚ-PIB instalacji 25 punktów pomiarowych podjęte zostały w Ministerstwie dopiero w 2024 r.. Niewyegzekwowanie uruchomienia wymaganej liczby stacji do końca 2023 r. (zgodnie z prośbą Minister) należy uznać za działanie nierzetelne.

Ocena
cząstkowa

Minister nie zapewnił skutecznego nadzoru nad GDOŚ i NFOŚiGW. Stwierdzono nierzetelność działań MKiŚ w zakresie wykorzystania udzielonych pełnomocnictw w GDOŚ oraz w ramach tworzenia systemu stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania przez NFOŚiGW, jak również działań Ministra jako inicjatora utworzenia ww. systemu.

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

1. Należy zauważyć, że zawarcie umowy finansowania inwestycji pomiędzy Ministrem a PFR nie zagwarantowało ciągłości finansowania inwestycji B1.1.2 *Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych*. W związku z tym istnieje konieczność zapewnienia przez Ministra jako IOI oraz IOR właściwej koordynacji inwestycji i reform planowanych do sfinansowania w ramach KPO. Działania te powinny w szczególności zapobiec problemom z zachowaniem ciągłości finansowania inwestycji, za realizację których Minister został wyznaczony jako instytucja odpowiedzialna.
2. Poprawne funkcjonowanie stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania wymaga jednoznacznego określenia w sposób wiążący dla interesariuszy tego systemu spraw dotyczących m.in. katalogu zadań, podmiotu odpowiedzialnego za przejęcie systemu od IRŚ-PIB po zakończeniu obowiązywania umowy dofinansowania i podstawy takiego działania, sposobu stałego finansowania systemu oraz zasad współdziałania

interesariuszy. Niewątpliwie wiązać się to musi z przygotowaniem projektów aktów prawnych wdrażających wymagania w ww. zakresie do porządku prawnego, w celu zapewnienia zgodności działań podejmowanych na potrzeby utworzenia tego systemu oraz na etapie jego eksploatacji z wymogami art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp.

Wnioski

1. Zapewnienie adekwatnych i skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej – po dokonaniu ponownej identyfikacji ryzyk odnoszących się do zadań skontrolowanych przez NIK – w celu:
 - występowania do Ministra Finansów o uruchomienie środków z rezerw celowych z przeznaczeniem na dotacje po zweryfikowaniu przygotowania beneficjentów do wykorzystania udostępnianych środków;
 - niezwłocznego podpisywania umów dotacji z poszczególnymi podmiotami po otrzymaniu decyzji Ministra Finansów uruchamiających środki w ramach rezerw celowych;
 - udzielania zamówień publicznych zgodnie z pzp oraz wewnętrznymi procedurami udzielania zamówień publicznych obowiązującymi w Ministerstwie;
 - przekazywania ministrowi właściwemu ds. rozwoju regionalnego informacji o dokonaniu blokad środków uruchomionych z rezerw celowych w budżecie środków europejskich zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami;
 - zapewnienia naliczania kar umownych w przypadku niewywiązywania się wykonawcy z postanowień umowy;
 - skutecznego nadzoru nad prawidłowością wykorzystania pełnomocnictwa, o którym mowa w art. 171 ust. 5 ufp.
2. Dokonywanie i ewidencjonowanie wydatków na wynagrodzenia we właściwych częściach budżetowych zgodnie z faktycznym ich wykonaniem, co zapewni rzetelność danych w sprawozdaniu Rb-70.

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 piśmie¹³⁸ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

¹³⁸ 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.

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, 25 kwietnia 2024 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Michał Jędrzejczyk
(podpisano elektronicznie)

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Tomasz Gawel – p.o. Dyrektor Departamentu Środowiska