



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
JACEK KOZŁOWSKI

KSI.410.1.1.2025

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 41 – Środowisko
i 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
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 r. oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej na rok 2024. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2021-2023 okres objęty kontrolą obejmuje również te lata.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	Damian Pazio, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/4/2025 z 2 stycznia 2025 r. Monika Skrzypiec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/5/2025 z 2 stycznia 2025 r. Norbert Gabarkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/1/2025 z 2 stycznia 2025 r. Piotr Koczara, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/2/2025 z 2 stycznia 2025 r. Piotr Siemiak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/3/2025 z 2 stycznia 2025 r. Monika Chryplewicz Kałwa, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/33/2025 z 25 lutego 2025 r. Agnieszka Wójcik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/26/2025 z 12 lutego 2025 r.

(akta kontroli str. 1-11)

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

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny: wykonania budżetu państwa na rok 2024 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.

Ocenie podlegały w szczególności:

- działania związane z pobieraniem i egzekucją dochodów budżetowych w części 51,
- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w części 41 i części 51, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2024 r. w zakresie operacji finansowych,
- 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 publicznych⁵, w tym:
 - a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
 - b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 41 i części 51.

Zakres kontroli

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

- analizy wykonania planu dochodów budżetowych,
- szczegółowej kontroli prawidłowości i terminowości ustalenia wybranych należności,
- przeglądu analitycznego należności, których termin płatności minął oraz weryfikacji podejmowanych przez wierzycieli działań windykacyjnych w stosunku do wytypowanej próby należności,
- analizy porównawczej zrealizowanych dochodów budżetowych z planem i wykonaniem roku ubiegłego,
- 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,

⁵ Dalej: „u.f.p.” (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.).

- analizy stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach części: 41 i 51.

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

III. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Część 41 – „Środowisko”

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 roku ubiegłego. Zrealizowane dochody wyniosły 184 601,0 tys. zł i stanowiły 98,2% planu. Były one niższe o 7 060,9 tys. zł, tj. 3,7% dochodów wykonanych w 2023 r.

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

W 2024 r., w części 41 zrealizowane wydatki wyniosły 748 358,1 tys. zł, tj. 81,2% planu po zmianach. Były one wyższe o 148 371,2 tys. zł, tj. o 27,4%, od wydatków poniesionych w 2023 r.

Środki rezerw celowych zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem wskazanym w decyzjach Ministra Finansów.

Szczegółowe badanie trzech dotacji wykazało, że Minister udzieliła Tatrzańskiemu Parkowi Narodowemu⁷ dotacji celowej na zakup czterech busów elektrycznych, pomimo że przed zawarciem umowy nie zostały określone zasady ich wykorzystania oraz nie opracowano programu edukacyjnego zakładającego ich wykorzystanie, co świadczy o nierzetelnej weryfikacji w MKiŚ przygotowania jednostki dotowanej do realizacji ww. zadania. Ponadto badanie wykazało, że Dyrektor Departamentu Budżetu przyjęła rozliczenie umowy dotacji celowej Karkonoskiego Parku Narodowego⁸, pomimo że umowy dotyczące wydatków ujętych w rozliczeniu tej dotacji zostały zawarte przed podpisaniem umowy dotacji oraz zmianą planu finansowego parku, a park zapewnił finansowanie ww. zadań z innego źródła, co świadczy o nierzetelnej weryfikacji w MKiŚ potrzeb beneficjentów przed wystąpieniem o uruchomienie środków z rezerw celowych oraz podpisaniem umowy dotacji.

Szczegółowe badanie 73 wydatków budżetu państwa wykazało przypadek dokonania rozliczenia usług według ustalonego w MKiŚ jednolitego klucza podziałowego, który jest wskaźnikiem procentowym udziału poszczególnych części budżetowych w finansowaniu stałych kosztów utrzymania, co było niezgodne z polityką rachunkowości oraz przypadek niezapewnienia udokumentowania w aktach osobowych pracownika spoza korpusu służby cywilnej jego zakresu obowiązków. W zakresie wydatków na działania promocyjne i reklamowe stwierdzono przypadek wyrażenia przez zamawiającego zgody na odstąpienie od wymagań wskazanych w zawartej

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ Dalej: „TPN”.

⁸ Dalej: „Karkonoski PN”.

umowie oraz dopuszczenia do ograniczenia zakresu umowy przez osobę nieupoważnioną.

W obszarze udzielania zamówień publicznych, w jednym z czterech zbadanych zamówień, stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niepobraniu przez Główną Księgową (dysponenta III stopnia) kary umownej w wysokości 0,9 tys. zł, co było działaniem niezgodnym z zawartą umową.

Wydatki budżetu środków europejskich w części 41 wyniosły 37,6% planu po zmianach. Przyczyną niskiego wykonania wydatków było niepodpisanie umów o dofinansowanie i przeniesienie realizacji wydatków na 2025 r. Kontrola wykazała, że procedura weryfikacji fiszek projektowych dotyczących projektów w ramach programu FENIKS 2021-2027 została przeprowadzona z przekroczeniem do 201 dni terminu określonego w systemie oceny i wyboru projektów.

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

Część 51 – „Klimat”

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r., przeprowadzono pełną kontrolę dochodów budżetowych w części 51 – „Klimat” obejmującą analizę realizacji dochodów, w tym prawidłowości i terminowości ustalenia wybranych należności oraz windykacji zaległości.

Dochody budżetu państwa zrealizowane w 2024 r. w wysokości 14 699 247,9 tys. zł, tj. 100,6% planu. Były one niższe o 4 197 902,5 tys. zł, tj. 22,2% dochodów wykonanych w 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie dochodów budżetu państwa oraz dochodzenia należności budżetu państwa. Stwierdzona nieprawidłowość dotycząca braku terminowej transpozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/959 z dnia 10 maja 2023 r.⁹ zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, skutkowałą niezgodnością przepisów krajowych obowiązujących w 2024 r. z prawem Unii Europejskiej w zakresie wymagań odnośnie do przeznaczenia dochodów z aukcyjnej sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych lub ich równowartości finansowej, w tym katalogu celów, na które państwo członkowskie może przeznaczyć te środki, nie miała jednakże wpływu na wykonanie przez jednostkę kontrolowaną dochodów w 2024 r.

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

⁹ Dalej: „dyrektywa 2023/959” (Dz. Urz. UE L 130 str. 134). Zgodnie z art. 5 dyrektywy 2023/959, jej przepisy weszły w życie 5 czerwca 2023 r., tj. dwudziestego dnia po jej opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, które nastąpiło 16 maja 2023 r.

W 2024 r. zrealizowane wydatki w części 51 wyniosły 579 468,5 tys. zł, tj. 96,5% planu po zmianach. Były one wyższe o 68 843,6 tys. zł, tj. o 13,5%, od wydatków poniesionych w 2023 r.

Środki rezerw celowych zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniami wskazanymi w decyzjach Ministra Finansów.

Wypłaty środków w ramach transz ujętych w umowach dotacji objętych badaniem szczegółowym wynikały z zatwierdzenia złożonych wniosków o płatność, a etapowe rozliczenie odbywało się zgodnie z ich zapisami.

Szczegółowe badanie 49 wydatków budżetu państwa wykazało przypadek sklasyfikowania wydatku niezgodnie z załącznikiem 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹⁰.

W obszarze udzielania zamówień publicznych, w jednym z czterech zbadanych zamówień, stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niepobraniu przez Głównego Księgowego dysponenta III stopnia kary umownej w wysokości 2,2 tys. zł, co było działaniem niezgodnym z zawartą umową.

Wydatki budżetu środków europejskich w części 51 wyniosły 98,4% planu po zmianach. Kontrola ustaliła, że Minister zaplanowała wydatki na realizację 11 projektów z zakresu infrastruktury energetycznej w budżecie środków europejskich w części 51 – Klimat w wysokości 483 668,3 tys. zł, pomimo że zgodnie z art. 7a ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹¹ sprawy związane z infrastrukturą energetyczną, w tym funkcjonowaniem systemów energetycznych, z uwzględnieniem zasad racjonalnej gospodarki i potrzeb bezpieczeństwa energetycznego kraju zostały przypisane do działu energia, tj. do części 47.

NIK opiniuje pozytywnie sporządzone przez dysponenta części 51 łączne roczne sprawozdania budżetowe i sprawozdania w zakresie operacji finansowych. Łączne roczne sprawozdania budżetowe, a także sprawozdanie w zakresie operacji finansowych zostały sporządzone na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek podległych, które zawierały rzetelne dane.

Minister przed wypowiedzeniem zawartego z MRIRW „Porozumienia w sprawie stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania” oraz wypowiedzeniem przez NFOŚiGW umowy nr 1036/2023/Wn-50/MN-PO/D nie zapewniła uzgodnienia z MI: ram prawnych dla funkcjonowania systemu stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania oraz form i sposobu prowadzenia planowanego monitoringu. Powyższe stworzyło ryzyko, że dotychczas podjęte działania w sprawie przedmiotowego monitoringu nie będą dokonywane stosownie do wymogu w art. 44 ust. 3 pkt. 1 u.f.p. Ponadto Minister podejmując inicjatywę w zakresie tworzenia systemu stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania oraz włączenia tego systemu do Państwowego Monitoringu Środowiska realizowanego przez GIOŚ nie uzgodniła z MI form i sposobu prowadzenia planowanego monitoringu, co było działaniem nierzetelnym.

¹⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 513, ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1370, ze zm.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹² kontrolowanej działalności

A. CZĘŚĆ 41 – „ŚRODOWISKO”

OBSZAR	1. Dochody budżetowe
	1.1 Dochody budżetowe – dysponent części budżetowej
Opis stanu faktycznego	Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 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 2024 r.¹³ kwota dochodów wyniosła 188 001,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły łącznie 184 601,0 tys. zł i stanowiły 98,2% planu oraz 96,3% dochodów wykonanych w 2023 r. (191 661,9 tys. zł). (akta kontroli str. 628-670, 853-858) Główne pozycje dochodów stanowiły wpływy: – z opłat za koncesje i licencje (§ 0590), które wyniosły 153 034,4 tys. zł, tj. 95,3% planu (160 567,0 tys. zł) i były niższe o 3,8% od dochodów uzyskanych w 2023 r. (159 019,5 tys. zł). Dochody te pochodziły z wpływów z tytułu wynagrodzenia z umów o ustanowienie użytkowania górniczego; – z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa (§ 0750), które wyniosły 27 799 tys. zł, tj. 145,1% planu (19 154,0 tys. zł) i stanowiły 106,0% dochodów wykonanych w 2023 r. (26 233,1 tys. zł). Uzyskane dochody pochodziły przede wszystkim z wpływów z tytułu udostępnienia informacji geologicznej. Na wyższe niż planowane wykonanie dochodów wpływ miało zawarcie większej liczby umów o korzystanie z informacji geologicznej za wynagrodzeniem oraz wydanie większej liczby decyzji w sprawie udzielenia koncesji lub decyzji zmieniających koncesję¹⁴. – ze sprzedaży składników majątkowych (§ 0870) – w wys. 2 523,8 tys. zł. Stanowiły one 32,3% dochodów planowanych (7 817,0 tys. zł) i 51,7% wykonanych w 2023 r. (4 880,9 tys. zł) z tego tytułu. Pochodziły one przede wszystkim z wpłat dokonywanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe z następujących tytułów: sprzedaży gruntów i lasów zbędnych dla gospodarki leśnej¹⁵; odszkodowania za zwrot wywłaszczonej działki¹⁶; zniesienia prawa współwłasności nieruchomości na podstawie postanowienia sądowego oraz przeniesienia własności nieruchomości. Niższe niż planowano wykonanie dochodów wynikało m.in. z braku

¹² 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.

¹³ Ustawa budżetowa na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r. (Dz. U. poz. 122, ze zm.).

¹⁴ Powyższe dochody zależne są od wyniku postępowań koncesyjnych oraz od liczby i rodzaju wniosków o zawarcie umów o korzystanie za wynagrodzeniem z informacji geologicznej, które wpływają do MKiŚ.

¹⁵ Na podstawie art. 38 ustawy z dnia 28 września 1991 r. ustawy o lasach (Dz. U. z 2024 r. poz. 530, ze zm.), dalej: „ustawa o lasach”.

¹⁶ Na podstawie art. 140 z dnia 21 sierpnia 1997 r. ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, ze zm.).

zainteresowania nabyciem nieruchomości i obniżeniem cen sprzedaży nieruchomości w kolejnych przetargach.

Na niepełną realizację planowanych dochodów wpłynęło ponadto uzyskanie niższych wpływów m.in.: w rozdziale 71095 – z opłat egzaminacyjnych oraz opłat za wydanie świadectw (§ 0590) stanowiących 72,1% planu (50,5 tys. zł); w rozdziale 75001 – z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych (§ 0940), wykonanych na poziomie 70,7% planu (19,8 tys. zł); w rozdziale 90022 – z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych (§ 0940), stanowiących 16,8% planu (13,4 tys. zł).

(akta kontroli str. 853-858, 870-877)

Należności

Na koniec 2024 r., w części 41, stan należności pozostałych do zapłaty wyniósł 6 088,4 tys. zł, w tym zaległości netto – 4 274,5 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 2023 r. kwota należności pozostałych do zapłaty była wyższa o 1 514,5 tys. zł (tj. stanowiła 133,1% kwoty należności pozostałych do zapłaty według stanu na koniec 2023 r.), a kwota zaległości netto była wyższa o 1 196,3 tys. zł (tj. stanowiła 138,9% kwoty zaległości netto według stanu na koniec 2023 r.).

(akta kontroli str. 859-861)

1.2 Dochody budżetowe – dysponent III stopnia

Plan dochodów MKiŚ (dysponenta III stopnia) ustalono na 179 223,0 tys. zł. Zrealizowane dochody, odprowadzone na rachunek dochodów budżetu państwa, wyniosły 180 100,0 tys. zł, co stanowiło 100,5% planu. Uzyskane w 2024 r. dochody stanowiły 97,7% dochodów wykonanych w 2023 r. (184 361,3 tys. zł).

(akta kontroli str. 450-451, 382)

Główne pozycje dochodów stanowiły wpływy:

- z opłat za koncesje i licencje (wpływy z tytułu wynagrodzenia z umów o ustanowienie użytkowania górniczego) w wysokości 153 034 tys. zł, co stanowiło 85,0% całości uzyskanych dochodów. Dochody z tytułu użytkowania górniczego wykonano w kwocie niższej niż zaplanowano (95,3% planu);
- z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa (26 868,7 tys. zł) w wysokości 14,9% łącznej kwoty dochodów wykonanych, odprowadzonych na rachunek budżetu państwa, pozyskanych przez MKiŚ w części 41. Dochody z tytułu udostępnienia informacji geologicznej wykonano w kwocie wyższej niż zaplanowano (145,2% planu) w związku z zawarciem większej liczby umów o korzystanie z informacji geologicznej za wynagrodzeniem oraz wydanie większej liczby decyzji koncesyjnych.

Dochody nieplanowane osiągnięto m.in. z tytułu wpływów z kar i odszkodowań wynikających z umów (§ 0950) w wys. 59,9 tys. zł. Osiągnięcie nieplanowanych dochodów z tego tytułu wynikało z naliczenia kar umownych za niewywiązywanie się podmiotów z obowiązków wynikających z umów (w 89,3% dotyczyło to umów o udostępnianie informacji geologicznej za wynagrodzeniem). Dochody z tego tytułu nie zostały ujęte w planie, gdyż na etapie planowania były trudne do oszacowania.

(akta kontroli str. 835, 893-902)

Należności

Według sprawozdania Rb-27 Ministerstwa (dysponenta III stopnia) należności pozostałe do zapłaty według stanu na 31 grudnia 2024 r. wyniosły ogółem 4 327,0 tys. zł, w tym zaległości netto – 2 516,8 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 2023 r. należności pozostałe do zapłaty były wyższe o 363,6 tys. zł (tj. stanowiły 109,2% ich wartości), a zaległości netto były wyższe o 43,1 tys. zł (tj. stanowiły 101,7% ich wartości). Najwyższe należności pozostałe do zapłaty, w tym zaległości netto (odpowiednio 2 294,0 tys. zł oraz 607,1 tys. zł), dotyczyły wpływów z tytułu opłat za koncesje i licencje oraz dochodów z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa (850,9 tys. zł, w tym zaległości netto 847,6 tys. zł), a także należności dotyczących pozostałych odsetek (784,5 tys. zł).

(akta kontroli str. 836)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OBSZAR

2. Wydatki

Opis stanu
faktycznego

2.1. Wydatki budżetu państwa

2.1.1. Wydatki budżetu państwa – dysponent części budżetowej

W ustawie budżetowej na rok 2024 limit wydatków budżetu państwa w części 41 ustalono w wysokości 631 203,0 tys. zł. W trakcie roku limit wydatków został zwiększony *per saldo* o 290 178,5 tys. zł (tj. o 46,0%) do 921 381,5 tys. zł, z tego: o 287 018,7 tys. zł z tytułu przeniesienia środków z rezerw (w tym 284 644,1 tys. zł z rezerw celowych i 2 374,6 tys. zł z rezerwy ogólnej), o 839,0 tys. zł na podstawie decyzji Ministra Finansów korygujących plan wydatków wynikający z ustawy budżetowej, o 2 320,8 tys. zł w wyniku decyzji Ministra (dysponenta części 41) przenoszących środki pomiędzy częściami budżetowymi.

(akta kontroli str. 106-136, 248-257, 1488-1504, 2105-2110)

W 2024 r. limit wydatków Ministra (dysponenta części 41) został zwiększony środkami z rezerwy ogólnej o 2 374,6 tys. zł¹⁷, na podstawie dwóch zarządzeń Prezesa Rady Ministrów nr 45 z dnia 19 kwietnia 2024 r. oraz nr 115 z 14 listopada 2004 r. w sprawie przyznania Ministrowi Klimatu i Środowiska, z ogólnej rezerwy budżetowej, środków finansowych, z przeznaczeniem na prowadzenie niektórych spraw arbitrażowych przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej.

(akta kontroli str. 86-93, 136-186, 242-247, 272-277, 1505-1552)

¹⁷ Zarządzenie nr 45 Prezesa Rady Ministrów oraz w związku z wnioskiem Ministra z 22 kwietnia 2024 r. (znak: 41.4143.1.282.2024.WMF-A) w sprawie przyznania Ministrowi Klimatu i Środowiska, z ogólnej rezerwy budżetowej, środków finansowych, z przeznaczeniem na obsługę postępowań arbitrażowych YAW Chee Siew przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej oraz Mondi Investments Limited przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (decyzja znak: MF/FG2.4143.3.119.2024.MF.1125 z dnia 24 kwietnia 2024 r.) w wysokości 1 329,9 tys. zł.

– Zarządzenie nr 115 Prezesa Rady Ministrów oraz w związku z wnioskiem Ministra z 15 listopada 2024 r. (znak: 41.4143.1.941.2024.WMF-A) w sprawie przyznania Ministrowi Klimatu i Środowiska, z ogólnej rezerwy budżetowej, środków finansowych, z przeznaczeniem dla Ministerstwa Klimatu i Środowiska na obsługę postępowania zaskarżającego wyroki sądu arbitrażowego w sprawie PDZ HOLDINGS PTY LTD oraz PDZ (UK) Ltd i PD Co Holdings (UK) przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (decyzją znak: MF/FG2.4143.3.407.2024.MF.5136 z dnia 22 listopada 2024 r.) w wysokości 1 044,7 tys. zł.

Limit wydatków części 41 został zwiększony *per saldo* o 284 644,1 tys. zł z 12 pozycji rezerw celowych, na podstawie 241 decyzji Ministra Finansów i 76 korekt tych decyzji, 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)” – o 1 660,7 tys. zł;
- poz. 16 „Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa” – o 37 206,4 tys. zł;
- poz. 19 „Rezerwa płacowa na zmiany organizacyjne i nowe zadania (w tym na skutki przechodzące)” – o 200,3 tys. zł;
- poz. 20 „Środki na szkolenia i wynagrodzenia na nowe mianowania urzędników służby cywilnej oraz skutki przechodzące” – o 75,5 tys. zł;
- poz. 21 „Rezerwa na zwiększenie wynagrodzeń przeznaczonych na wypłaty wynagrodzeń dla osób odwołanych z kierowniczych stanowisk państwowych, a także nagród jubileuszowych, odpraw emerytalnych i odpraw w związku z przejściem na rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, dla pracowników jednostek organizacyjnych stanowiących wyodrębnioną część budżetową, w których średnioroczne zatrudnienie w roku poprzednim nie przekracza 50 osób, wraz z pochodnymi od wynagrodzeń” – o 281,8 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 42,3 tys. zł;
- poz. 29 „Zmiany systemowe w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego, w tym w finansowaniu zadań oświatowych” – o 13 500,5 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 37 165,6 tys. zł;
- poz. 49 „Utrzymanie rezultatów niektórych projektów zrealizowanych przy udziale środków z UE, w tym systemy informatyczne, a także środki na wsparcie potencjału realizacji zadań publicznych” – 156 294,0 tys. zł;
- poz. 59 „Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej” – o 27 706,6 tys. zł;
- poz. 62 „Rezerwa na przygotowanie i realizację zadań związanych z objęciem i sprawowaniem przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE w pierwszej połowie 2025 roku” – o 2 323,9 tys. zł;
- poz. 66 „Środki na uzupełnienie wzrostu wynagrodzeń w jednostkach sektora finansów publicznych” – o 8 186,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 86-106, 187-201, 204-241, 1488-1504)

Środki z rezerw celowych w części 41 zostały wykorzystane w wysokości 126 353,7 tys. zł, tj. 44,4% środków uruchomionych po korektach. Środki te zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniami wskazanymi w decyzjach Ministra Finansów.

Niepełne wykorzystanie środków nastąpiło w:

- poz. 44 „Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, w tym środki na odbudowę dochodów budżetu państwa i zadania związane z poprawą finansów publicznych” – wykorzystano 34 538,6 tys. zł (92,9% środków uruchomionych), gdzie głównymi przyczynami niższych wydatków były m.in.: wyniki rozstrzygnięć postępowań przetargowych w których wybrana oferta opiewała na niższą kwotę niż wstępnie oszacowano, mniejsze zapotrzebowanie na leczenie i rehabilitację zwierząt; brak możliwości realizacji zleconych prac z uwagi na niekorzystne warunki atmosferyczne uniemożliwiające prawidłowe prowadzenie prac; niewyłonienie kandydatów do obsady etatów w ramach prowadzonych naborów i wynikające z tego urealnienie funduszu wynagrodzeń stanowiącego podstawę naliczenia składek ubezpieczeń społecznych; niepełne wydatkowanie środków wynikało z niższych niż planowano kosztów na krajowe służbowe delegacje (zablokowane 1 278,1 tys. zł).
- poz. 49 „Utrzymanie rezultatów niektórych projektów zrealizowanych przy udziale środków z UE, w tym systemy informatyczne, a także środki na wsparcie potencjału realizacji zadań publicznych” – wykorzystano 3 249,3 tys. zł (2,1% środków uruchomionych środków) na zadania związane z usuwaniem odpadów niebezpiecznych. Niższe wykonanie wydatków wynikało z unieważnienia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (153 000,0 tys. zł zostały zablokowane).
- poz. 59 „Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej” – wykorzystano 25 735,0 tys. zł (92,9% środków uruchomionych). Na niższe wydatkowanie środków wpłynęło unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, rozstrzygnięcia przetargowe niższe niż zakładano na etapie planowania, odstąpienie od częściowej realizacji umowy z przyczyn niezależnych od wykonawcy i zamawiającego, podpisanie umów na kwoty niższe niż wcześniej planowano z powodu niewyrażenia zgód przez właścicieli poszczególnych nieruchomości na przeprowadzenie działań w terenie, ponadto zmiany w zapotrzebowaniu na pokrycie kosztów delegacji krajowych i zagranicznych w stosunku do pierwotnie planowanych oraz niższe koszty tłumaczeń pisemnych i ustnych na spotkaniach z udziałem delegacji zagranicznych.
- poz. 62 „Rezerwa na przygotowanie i realizację zadań związanych z objęciem i sprawowaniem przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE w pierwszej połowie 2025 roku” – wykorzystano 1 768,2 tys. zł (76,1% środków uruchomionych). Wynikało to z trudnej do przewidzenia na etapie uruchamiania środków dynamiki zmian w kalendarzach grup roboczych. Oszczędności powstały wskutek zawarcia mniejszej niż planowano liczby umów, niższych kosztów udziału w spotkaniach, w tym przelotów osób oddelegowanych celem wsparcia Stałego Przedstawicielstwa RP do Brukseli oraz wynikały z usprawiedliwionych nieobecności pracowników, a także z rozwiązania stosunku pracy, co przełożyło się na niższe wykonanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi (64,3 tys. zł zablokowane).

(akta kontroli str. 86-106, 187-201, 204-241, 1488-1504, 2182-2191)

W kwestii sposobu weryfikacji przez Ministra (dysponenta części) prawidłowości wydatkowania (przez jednostki realizujące) środków uruchomionych z rezerw celowych dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśniła m.in., że: „co miesiąc wnikliwej weryfikacji poddawane były *Informacje dotyczące wydatkowania środków pochodzących z rezerw celowych* przekazywane przez jednostki podległe Ministrowi Klimatu i Środowiska. Dane z arkuszy jednostkowych były sprawdzane pod względem formalno-rachunkowym oraz pod kątem zgodności wykazanych decyzji w *Informacjach* z decyzjami uruchamiającymi środki z rezerw celowych ujętymi w ISOBP 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 na decyzji oraz poprawność sklasyfikowania wydatku budżetowego poniesionego przez jednostkę. Na podstawie informacji jednostkowych sporządzane były łączne zestawienia resortowe wydatkowania środków z rezerw celowych. Dane z arkuszy jednostkowych były wprowadzane do arkusza zbiorczego ręcznie niekopiowane) – decyzja po decyzji, co również przyczyniało się do bieżącej analizy poziomu zaangażowania i wydatkowania środków w stosunku do daty uruchomienia środków z rezerw celowych, a także ewentualnych zagrożeń mogących wpłynąć na niezrealizowanie zadania w terminie. Wydatkowanie środków uruchomionych z rezerw celowych wykazane w *Informacji* również podległo porównaniu z ewidencją rozdysponowania decyzji budżetowych w ISOBP TREZOR w poszczególnych miesiącach. W przypadku wystąpienia niezgodności wydatkowania środków ujętych w rozliczeniu rezerw celowych z danymi wynikającymi z ISOBP TREZOR lub innych wątpliwości, dysponent części budżetowej kierował pismami¹⁸ do kierowników jednostek z prośbą o przedłożenie dodatkowych wyjaśnień [...]”.

(akta kontroli str. 187-201)

Po kontroli P/24/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 41 – Środowisko i w części 51 – Klimat” NIK sformułowała wniosek pokontrolny o zapewnienie adekwatnych i skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej – po dokonaniu ponownej identyfikacji ryzyk odnoszących się do zadań skontrolowanych przez NIK m.in. w celu występowania 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 13 czerwca 2024 r.¹⁹ dyrektorów departamentów merytorycznych MKiŚ, w tym Departamentu Ochrony Przyrody²⁰ – 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 [...]”.

(akta kontroli str. 202-204)

¹⁸ Np. pisma Departamentu Budżetu znak: DB-WSA.3113.10.2024.AK z 7 czerwca 2024 r.; DBWSA.3113.15.2024.KP z 2 lipca 2024 r.; DBWSA.3113.16.2024.ANT z 25 lipca 2024r.; DB-WSA.3113.21.2024.ANT z 2 września 2024 r.; DBWSA.3113.29.2024.ANT z 6 listopada 2024 r.

¹⁹ Pismo znak: DB-WKB.081.2.5.2024.MZ 3232144.12632480.10172782 z 7 czerwca 2024 r.

²⁰ Dalej: „DOP”.

Szczegółowym badaniem w części 41 – Środowisko objęto 11 decyzji uruchamiających środki z rezerw celowych²¹ Ministra Finansów, wydanych w 2024 r. na wniosek Ministra, na łączną kwotę 173 565,8 tys. zł. Cztery z nich skorygowano (zmniejszono łącznie o 975,1 tys. zł, tj. o 0,6%) do 172 590,7 tys. zł (stanowiło to 60,6% środków uruchomionych z rezerw celowych po korekcie).

Ze środków uruchomionych badanymi decyzjami wykorzystano 18 330,4 tys. zł, tj. 10,6% środków uruchomionych po korekcie oraz dokonano blokad na kwotę 153 736,5 tys. zł (89,1% uruchomionych środków po korekcie) – łącznie 172 066,9 tys. zł (99,7% uruchomionych środków po korekcie).

Środki w wysokości 18 330,4 tys. zł wydatkowano m.in. na: realizację zadań państwowej służby geologicznej (10 710,0 tys. zł); dofinansowanie leczenia i rehabilitacji zwierząt oraz doposażenie ośrodków leczenia i rehabilitacji zwierząt; zakup zabezpieczeń przed szkodami wyrządzanymi przez zwierzęta chronione; wykonanie pomiarów poziomu hałasu na terenach zamkniętych ustalonych przez Ministra Obrony Narodowej; wykonanie audytów energetycznych; wykonanie odwodnienia wokół budynku ośrodka w ośrodkach rehabilitacji oraz azylach dla zwierząt na terenie województwa świętokrzyskiego; zwalczanie gatunków inwazyjnych na siedlisku muraw galmanowych zlokalizowanych w obszarze Natura 2000 Armeria PLH12009 (regionalne dyrekcje ochrony środowiska²² 6 300,8 tys. zł); wykonanie zabiegów z zakresu ochrony czynnej wskazanych w planach ochrony oraz zadaniach ochronnych na terenie wybranych dziewięciu rezerwatów przyrody w województwie zachodniopomorskim” (RDOŚ w Szczecinie 342,5 tys. zł); opracowanie ekspertyzy pn.: „Monitorowanie zmian w polskim sektorze leśno-drzewnym

²¹ 1) Decyzja MF/FG2.4143.3.134.2024.MF.1314 z 22 maja 2024 r. na kwotę 4 973,0 tys. zł. Rozliczone 100,0% uruchomionych środków.
2) Decyzja MF/FG2.4143.3.173.2024.MF.1752 z 21 czerwca 2024 r. na kwotę 2,1 tys. zł, skorygowana 5 lipca 2024 r. decyzją MF/FG2.4143.3.173.2024.MF.1752.K01 o -2,1 tys. zł do 0,0 tys. zł.
3) Decyzja MF/FG2.4143.3.203.2024.MF.2006 z 8 lipca 2024 r. na kwotę 20,0 tys. zł, skorygowana 28 listopada 2024 r. decyzją MF/FG2.4143.3.203.2024.MF.2006.K01 o -20,0 tys. zł do 0,0 tys. zł.
4) Decyzja MF/WM1.4143.3.49.2024.MF.1983 z 11 lipca 2024 r. na kwotę 1 707,4 tys. zł, skorygowana decyzją MF/WM1.4143.3.49.2024.MF.1983.K01 z 15 października 2024 r. o kwotę -515,0 tys. zł do 1 192,4 tys. zł. Wydatkowanie 744,2 tys. zł, tj. na poziomie 62,4% skorygowanych środków. Na niewydatkowane 448,2 tys. zł nie złożono wniosku o korektę.
5) Decyzja MF/FG2.4143.3.253.2024.MF.2555 z 23 sierpnia 2024 r. na kwotę 780,4 tys. zł, skorygowana 30 grudnia 2025 r. decyzją MF/FG2.4143.3.253.2024.MF.2555.K01 o kwotę -437 962,00 tys. zł, tj. 56,1% kwoty decyzji. Rozliczono 100,0% środków uruchomionych po korekcie.
6) Decyzja MF/FG2.4143.3.258.2024.MF.2596 z 30 sierpnia 2024 r. na kwotę 5 805,0 tys. zł. Wydatkowano 4 973,0 tys. zł. Na niewydatkowane 67,9 tys. zł nie złożono wniosku o korektę decyzji.
7) Decyzja MF/FG2.4143.3.289.2024.MF.3070 z 13 września 2024 r. na kwotę 137,7 tys. zł. Brak realizacji zadania. Środki w wysokości 137,7 tys. zł zostały zablokowane decyzją Ministra znak 41.4143.12.34.2024.BD z 23 grudnia 2024 r.
8) Decyzja MF/FG2.4143.3.290.2024.MF.3072 z 13 września 2024 r. na kwotę 152 862,3 tys. zł. Brak realizacji zadania. Środki w wysokości 152 862,3 tys. zł zostały zablokowane decyzją Ministra znak 41.4143.12.32.2024.BD z 23 grudnia 2024 r.
9) Decyzja MF/FG2.4143.3.300.2024.MF.3193 z 20 września 2024 r. na kwotę 105,0 tys. zł. Rozliczono do 100,0% uruchomionych środków.
10) Decyzja MF/WM1.4143.3.166.2024.MF.3657 z 4 października 2024 r. na kwotę 169,9 tys. zł. Wydatkowanie 127,9 tys. zł, tj. na poziomie 76,1% uruchomionych środków. Środki w wysokości 41,9 tys. zł zostały zablokowane decyzją Ministra znak 41.4143.12.25.2024.BD z 24 grudnia 2024 r.
11) Decyzja MF/FG2.4143.3.360.2024.MF.4643 z 15 października 2024 r. na kwotę 7 003,0 tys. zł. Wydatkowano 6 300,8 tys. zł. Niewydatkowane 702,7,0 tys. zł, w tym blokada decyzją Ministra znak 41.4143.12.41.2024.BD z 30 grudnia 2024 r. na kwotę 694,6 tys. zł.

²² Dalej: „RDOŚ”.

według standardów Komitetu Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego EKG ONZ²³ w latach 2022-2024" (MKiŚ 105,0 tys. zł); sfinansowanie zadań związanych z przygotowaniem i sprawowaniem przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej w I połowie 2025 r. dla MKiŚ i GDOŚ (odpowiednio 744,2 tys. zł i 127,9 tys. zł). Środki rezerw celowych zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniami wskazanymi w decyzjach Ministra Finansów.

Przyczynami niewykorzystania 154 260,3 tys. zł były m.in.: w przypadku środków blokowanych przez Ministra (153 736,5 tys. zł): unieważnienie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego²⁴ na usunięcie odpadów zdeponowanych w Knurowie i w Siemianowicach Śląskich (RDOŚ w Katowicach łącznie 153 000,0 tys. zł); zawarcie umów na realizację zadań związanych z ochroną przyrody oraz dofinansowaniem azyli i ośrodków rehabilitacji zwierząt na kwoty niższe niż pierwotnie szacowano; unieważnienie postępowania na realizację jednego zadania²⁵ ze względu na rozstrzygnięcie przewyższające kwotę, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia; brak możliwości wydatkowania środków we wskazanym paragrafie z uwagi na charakter zadania²⁶ (regionalne dyrekcje ochrony środowiska łącznie 694,6 tys. zł); niższy kurs euro i oszczędności powstałe w wyniku uzyskania z ogłoszonych przetargów niższych cen na organizację wizyt studyjnych, a także z uwagi na nieodbycie się wszystkich zaplanowanych spotkań, w tym w Brukseli oraz spotkań grup roboczych Rady UE (WPIEI²⁷, ewentualnie WPE²⁸) (GDOŚ²⁹ 41,9 tys. zł).

(akta kontroli str. 94-105, 136-186, 187-201, 205-241)

W 2024 r. w części 41 zrealizowane wydatki wyniosły 748 358,1 tys. zł, tj. 81,2% planu po zmianach. Były one wyższe o 148 371,2 tys. zł, tj. o 27,4%, od wydatków poniesionych w 2023 r.

(akta kontroli str. 248-257, 628-670)

W 2024 r. Prezes Rady Ministrów nie wydał Ministrowi wiążącego polecenia wpłaty środków na fundusze obsługiwane przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

(akta kontroli str. 890-892)

W strukturze zrealizowanych wydatków w części 41 największy udział miały wydatki bieżące jednostek budżetowych, tj. 463 278,8 tys. zł co stanowiło 61,9% wydatków w tej części, a następnie dotacje 219 808,6 tys. zł (29,4%), wydatki

²³ Europejska Komisja Gospodarcza Organizacji Narodów Zjednoczonych [przypis kontrolera].

²⁴ Wniesienie odwołania do Krajowej Izby Odwoławczej przez jednego z oferentów, niepodpisanie umowy przez wybranego wykonawcę.

²⁵ Zadanie RDOŚ w Opolu pn. „Opracowanie koncepcji odtworzenia oraz utrzymania siedlisk i populacji minoga strumieniowego *Lampetra planeri* na rzece Biała Głuchołaska po powodzi z września 2024 r.”

²⁶ Zadanie pn. "Opracowanie wstępnej dokumentacji projektowej dotyczącej progu wodnego na rzece Kłodnicy w miejscowości Lenartowice" (analiza/opracowanie), planowanego w ramach zadania inwestycyjnego „Budowa i modernizacja obiektów hydrotechnicznych”. Jednocześnie, Minister Finansów nie dokonał zmiany klasyfikacji budżetowej w drodze korekty decyzji MF/FG2.4143.3.360.2024.MF.4643 z dnia 15 października 2024 r. z uwagi na szczegółowość Opinii nr 85 Komisji Finansów Publicznych.

²⁷ WPIEI – (Working Party on International Environment Issues) – Grupa Robocza ds. Międzynarodowych Zagadnień Środowiska Rady Unii Europejskiej przygotowuje stanowiska, które UE prezentuje następnie podczas międzynarodowych negocjacji związanych ze środowiskiem i zmianą klimatu. Poszczególne formacje grupy omawiają m.in. problematykę klimatu, bioróżnorodności, chemikaliów, zrównoważonego rozwoju na świecie i odpadów.

²⁸ WPE – (Working Party on the Environment) – Grupa Robocza ds. Środowiska Rady Unii Europejskiej.

²⁹ GDOŚ – Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska.

majątkowe 40 300,1 tys. zł (5,4%), wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p., w tym wydatki budżetu środków europejskich 22 444,8 tys. zł (3,0%) oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych 2 525,8 tys. zł (0,3%).

(akta kontroli str. 248-257, 628-670)

Blokowanie planowanych wydatków

Minister w części 41 wydał 31 decyzji w sprawie blokowania planowanych na 2024 r. wydatków budżetu państwa na łączną kwotę 166 756,5 tys. zł, w tym cztery decyzje na łączną kwotę 2 021,3 tys. zł blokowały planowane wydatki okresowo. Zablokowane do końca 2024 r. planowane wydatki 27 decyzjami na łączną kwotę 164 735,2 tys. zł stanowiły 17,9% ogółu planowanych wydatków po zmianach. Minister dokonywał blokad na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 u.f.p.

W przypadku 27 decyzji w sprawie blokowania w 2024 r. wydatków zostały one podjęte przez dysponenta do 26 dni. Dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśniła: „Decyzje o blokowaniu środków postawionych [...] do dyspozycji Ministra Klimatu i Środowiska zostały podjęte po potwierdzeniu braku dodatkowych potrzeb w zakresie ww. środków. Blokada środków jest ostatecznym krokiem, dlatego musi być podjęta po dokładnym przeanalizowaniu sprawy [...]”.

(akta kontroli str. 657-670, 997-1010, 1021-1035)

W planie wydatków dysponenta III stopnia zablokowane do końca 2024 r. wydatki wyniosły łącznie 604,7 tys. zł, co stanowiło 0,8% ogółu planowanych wydatków. Uzyskane oszczędności wynikały m.in.:

- z zakończenia umowy o specjalistyczne doradztwo prawne oraz rezygnacji z zawarcia nowej umowy;
- z mniejszej niż spodziewana liczby opracowań Komisji Zasobów Kopaliny, Komisji Dokumentacji Hydrogeologicznych oraz Komisji Dokumentacji Geologiczno-Inżynierskich, które wpłynęły do MKiŚ;
- z odstąpienia od realizacji części zakupów wyposażenia na potrzeby Stanowiska Kierowania Ministra Klimatu i Środowiska w zapasowym miejscu pracy;
- z odstąpienia od realizacji w roku budżetowym wydatków związanych z utrzymaniem bazy danych HNS³⁰;
- z rezygnacji z organizacji spotkania członków Państwowej Rady Ochrony Przyrody z dyrektorami Parków Narodowych;
- ze zmniejszonego zapotrzebowania na środki dotyczące zakupu materiałów, zakupu usług drukarskich, remontowych, pocztowych i kurierskich oraz niższych wydatków na zagraniczne podróże służbowe pracowników Ministerstwa Klimatu i Środowiska.

(akta kontroli str. 1031-1035)

W planach finansowych GDOŚ i RDOŚ zablokowane do końca 2024 r. wydatki wyniosły łącznie 156 893,2 tys. zł, tj. 95,2% wszystkich zablokowanych wydatków do końca 2024 r. w części 41 – „Środowisko”. Przyczynami blokowania wydatków było niepodpisanie przez wykonawcę umowy na usunięcie odpadów oraz konieczność przesunięcia realizacji zadań na 2025 r. z uwagi na brak podpisanych umów o dofinansowanie projektów w ramach programu FEnIKS

³⁰ Host National Support (wsparcie przez państwo gospodarza).

2021-2027. Pozostałe planowane wydatki zostały zablokowane w planach finansowych: Centralnego Azylu dla Zwierząt (w wysokości 360,9 tys. zł), szkół leśnych (w wysokości 234,1 tys. zł) oraz dysponenta części (w wysokości 6 642,3 tys. zł) i wynikały m.in. z braku podpisania umów o dofinansowanie projektów przez parki narodowe z NFOŚiGW.

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 u.f.p.

Szczegółowemu badaniu podano 13 decyzji blokujących planowane wydatki do końca 2024 r. w łącznej kwocie 162 500,0 tys. zł, co stanowiło 98,6% wszystkich zablokowanych wydatków. W badanym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 657-670, 1031-1035)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie wyniosło w 2024 r. 2 270 osób i było o 55 osób, tj. o 2,5% większe niż średnie w 2023 r., w tym zatrudnienie w grupie członków korpusu służby cywilnej wyniosło w 2024 r. 1 418 osób i było o 30 osób, tj. o 2,2% większe niż średnie zatrudnienie w 2023 r.

Dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśniła, że wzrost zatrudnienia wynikał głównie z:

- zatrudniania w szkołach leśnych prowadzonych przez Ministra Klimatu i Środowiska nauczycieli specjalistów: pedagogów, psychologów, logopedów;
- zatrudnienia nauczycieli do przedmiotów zawodowych w związku z otwarciem nowego oddziału klasy;
- zatrudnienia drugiego zastępcy Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska;
- zatrudnienia pracowników z uwagi na faktyczne potrzeby związane z realizacją projektów ze środków UE;
- zatrudnienia osób na zastępstwa za osoby przebywające na długich zwolnieniach: chorobowych, macierzyńskich, bezpłatnych, urlopach na podratowanie zdrowia (dot. nauczycieli);
- obsadzenia wakujących stanowisk.

Według planu po zmianach środki na wynagrodzenia³¹ wyniosły 264 068,4 tys. zł, w tym 3 271,7 tys. zł ze środków europejskich. Na wynagrodzenia w 2024 r. wykorzystano 259 048,2 tys. zł (98,1% planu), w tym 392,4 tys. zł (12,0% planu) ze środków europejskich.

(akta kontroli str. 674, 2162-2165)

Wyliczone na podstawie sprawozdania Rb-70 przeciętne wynagrodzenie brutto w części 41 w 2024 r. wyniosło 9,5 tys. zł i było o 15,8% wyższe względem 2023 r., przy czym w grupie członków korpusu służby cywilnej przeciętne wynagrodzenie brutto wyniosło w 2024 r. 10,2 tys. zł. i było o 15,8% wyższe względem 2023 r.

Dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśniła także, że wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w 2024 r. wynikał m.in. z:

³¹ Według Rb-28 i Rb-28UE.

- podwyższenia minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2024 r.;
- podwyższenia kwoty bazowej wynagrodzenia o 20% od 1 stycznia 2024 r.;
- podwyższenia wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Ministra Klimatu i Środowiska;
- sfinansowania systemu motywacyjno-lojalnościowego dla członków korpusu prezydencji, pracowników oraz innych osób zaangażowanych w 2024 r. w przygotowania polskiego przewodnictwa w Radzie UE w I połowie 2025 r.;
- otrzymania z rezerwy celowej środków na wynagrodzenia dla nowo zatrudnianych nauczycieli z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej;
- wypłaty dodatków służby cywilnej dla nowo mianowanych urzędników służby cywilnej.

(akta kontroli str. 328-331)

Wydatki majątkowe

W części 41 wydatki majątkowe zaplanowano pierwotnie w wysokości 34 716,0 tys. zł, a według planu po zmianach – w wysokości 54 352,6 tys. zł. Wydatki majątkowe wykonane zostały w wysokości 45 125,6 tys. zł, tj. 83,0% planu po zmianach.

(akta kontroli str. 940-958)

Największe wydatki poniesiono w ramach dotacji celowych o charakterze inwestycyjnym na dofinansowanie zadań realizowanych przez państwową służbę geologiczną pełnioną przez Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy³² (łącznie 15 580,6 tys. zł, 99,3% planowanych wydatków) oraz dotacji celowych dla parków narodowych na realizację projektów z udziałem środków UE (4 365,1 tys. zł, 38,0% planowanych wydatków). Kolejnym co do wielkości zaangażowanych środków wydatkiem majątkowym zrealizowanym w części 41 były dotacje celowe dla parków narodowych na sfinansowanie prawa pierwokupu nieruchomości gruntowych (4 172,2 tys. zł, 99,4% planowanych wydatków).

(akta kontroli str. 940-958)

Przyczyną niższego wykonania wydatków majątkowych w ramach dotacji celowych dla parków narodowych na realizację projektów z udziałem środków EU było m.in.: niepodpisanie umów o dofinansowanie projektów przez parki narodowe; przedłużające się procedury przetargowe na Budowę Centrum Edukacji Przyrodniczej Morgi.

(akta kontroli str. 658-670, 1231-1237)

Wydatki na dotacje celowe

Minister (dysponent części 41) udzielił dotacji na podstawie umów dotacji, które zrealizowano w wysokości 251 353,9 tys. zł, tj. 98,4% planu po zmianach (z tego na cele nieinwestycyjne – 219 998,0 tys. zł oraz na cele inwestycyjne – 31 355,9 tys. zł), w tym na współfinansowanie zadań realizowanych z budżetu UE – 4 554,5 tys. zł. Wydatki na dotacje były o 79 073,4 tys. zł, tj. o 45,9%, wyższe niż w 2023 r.

Beneficjentami dotacji były 23 parki narodowe (180 366,2 tys. zł), PIG-PIB (67 815,0 tys. zł), Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (3 168,8 tys. zł), powiat biłgorajski (3,0 tys. zł) oraz Gmina Miejska Przemyśl (0,9 tys. zł).

Środki z dotacji celowych zostały przeznaczone na:

³² Dalej: „PIG-PIB”.

- dofinansowanie zadań realizowanych na podstawie art. 8h ust. 1 pkt 1 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³³ oraz na prowadzenie działań związanych z edukacją przyrodniczą;
- pokrycie kosztów związanych z realizacją prawa pierwokupu nieruchomości gruntowej przez parki narodowe;
- współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków zagranicznych;
- pokrycie kosztów związanych z utrzymaniem efektów rzeczowych projektu zrealizowanego przez Bieszczadzki Park Narodowy;
- usuwanie skutków powodzi na terenie Karkonoskiego PN;
- remont konserwatorski budynku, remont części szlaku turystycznego;
- uzupełnienie wzrostu wynagrodzeń wraz z pochodnymi;
- 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;
- zakup środków transportu przez parki narodowe;
- zadania zlecone PGL LP w ramach art. 54 ustawy o lasach.

(akta kontroli str. 1154-1158, 1161-1162)

Szczegółowej kontroli poddano trzy umowy dotacji łącznie na 49 565,2 tys. zł, co stanowiło 19,7% dotacji zrealizowanych w części 41. Ministerstwo przekazało dotacje (po uwzględnieniu rozliczenia i zwrotu) w wysokości: 41 146,2 tys. zł dla PIG-PIB – 99,6% wykonania (umowa nr 49/DB/2024 z 14 czerwca 2024 r.) na dofinansowanie realizacji zadań państwowej służby geologicznej, 3 217,5 tys. zł dla TPN – 87,0% wykonania (umowa nr 106/DB/2024 z 31 października 2024 r.) na zakup środków transportu oraz 3 966,4 tys. zł dla Karkonoskiego PN – 87,0% wykonania (umowa nr 103/DB/2024 z 31 października 2024 r.), na usuwanie skutków powodzi i remont fragmentu szlaku na Śnieżkę.

(akta kontroli str. 1154-1158, 1163-1182, 1214-1219)

Dotacje zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Beneficjenci dokonali zwrotu niewykorzystanych części dotacji oraz przedłożyli rozliczenia w terminach wynikających z umów. W MKiŚ terminowo dokonywano rozliczenia dotacji. MKiŚ nie przeprowadził w 2024 r. kontroli dotacji objętych szczegółowym badaniem. W przypadku dwóch z trzech objętych szczegółowym badaniem dotacji stwierdzono nierzetelną weryfikację przygotowania jednostki do realizacji zadania oraz zasadności uruchomienia dotacji w pełnej kwocie (szczegółowy opis znajduje się w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych Minister (dysponent części 41) wydatkował łącznie 2 560,1 tys. zł, tj. 97,2% planu po zmianach. Głównymi rodzajami świadczeń finansowanych z tych środków były wypłaty nauczycielom dodatków wiejskich, zakup okularów korekcyjnych i odzieży ochronnej, świadczenia wynikające z przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, pomoc zdrowotna dla nauczycieli, stypendia dla uczniów, zwroty kosztów podróży,

³³ Dz. U. z 2024, poz.1478, dalej: „u.o.p.”.

dofinansowania do zakupu podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych w ramach Rządowego programu pomocy uczniom niepełnosprawnym.

(akta kontroli str. 1021-1027, 2162-2165)

Wydatki, które w roku 2024 nie wygasły z upływem roku budżetowego

W 2024 r. w części 41 nie wystąpiły wydatki niewygasające.

(akta kontroli str. 628-670)

Zobowiązania

Na koniec 2024 r. zobowiązania w części 41 wyniosły 25 298,7 tys. zł. Główną pozycję zobowiązań stanowiło dodatkowe wynagrodzenie roczne wraz z pochodnymi (17 912,3 tys. zł), składki do organizacji międzynarodowych, których Polska jest członkiem – ich termin zapłaty przypadał na 2024 r. (1 049,1 tys. zł), a także odszkodowania na rzecz osób fizycznych za szkody wyrządzone przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową oraz zwierzęta łowne (1 044,3 tys. zł). Na koniec 2024 r. zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(akta kontroli str. 628-670)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister udzieliła w 2024 r. TPN dotacji celowej na zakup czterech sztuk busów elektrycznych przystosowanych do przewozu osób z niepełnosprawnościami w rejon Morskiego Oka, pomimo że przed zawarciem umowy nie zostały określone zasady ich wykorzystania oraz nie opracowano programu edukacyjnego zakładającego ich wykorzystanie. Powyższe świadczy o nierzetelnej weryfikacji w MKiŚ przygotowania jednostki dotowanej do realizacji ww. zadania.

Dotacja celowa w wysokości 3 700,0 tys. zł została udzielona umową z 31 października 2024 r. nr 106/DB/2024 ze środków uruchomionych z rezerw celowych. Środki transportu zostały dostarczone do TPN 20 grudnia 2024 r. Koszt realizacji zadania objętego dotacją wyniósł ostatecznie 3 217,5 tys. zł.

Z Listu intencyjnego w zakresie transportu turystów na drodze do Morskiego Oka z 28 lutego 2025 r. podpisanego w obecności Minister wynikało, że współpraca stron³⁴, w celu wypracowania rozwiązań dotyczących organizacji transportu turystów na drodze do Morskiego Oka, będzie dotyczyła wykonywania przewozu dla celów edukacyjnych pojazdami elektrycznymi należącymi do TPN a zasady korzystania z pojazdów elektrycznych TPN w celu realizacji przewozów edukacyjnych zostaną określone w odrębnej umowie. Strony zobowiązały się do ustalenia warunków korzystania z tych pojazdów. Ponadto z opracowanego przez pracownika TPN „Harmonogramu wdrażania projektu zmian w transporcie na drodze do Morskiego Oka” (przekazanego do MKiŚ pocztą elektroniczną w trakcie kontroli) wynikało m.in., że przygotowanie wariantów przewozów edukacyjnych, opracowanie systemu rezerwacji i sprzedaży biletów zaplanowano dopiero na I kwartał 2025 r.

(akta kontroli str. 1214-1219, 120-1265)

³⁴ Tatrzński Park Narodowy, Powiat Tatrzński, Stowarzyszenie Przewoźników do Morskiego Oka z Gminy Bukowina Tatrzńska, Gmina Bukowina Tatrzńska.

Zastępca dyrektora DOP oświadczył: „Przed podpisaniem umowy dotacji przeprowadzono analizę oceniającą celowość zakupu środków transportu, uwzględniając zarówno aspekty funkcjonalne, jak i strategiczne. Kluczowym czynnikiem determinującym decyzję o zakupie było dążenie do ograniczenia przewozów konnych na drodze do Morskiego Oka [...]. Harmonogram wdrażania projektu został dostosowany do aktualnych i przyszłych zmian w organizacji transportu w rejonie Morskiego Oka [...].

Odnosnie do aktualnego wykorzystania zakupionych środków transportu zastępca dyrektora DOP oświadczył: „Aktualnie m.in. z uwagi na okres zimowy pojazdy nie są użytkowane. Ponadto, trwał proces wyłaniania podmiotu, który będzie wykonywał przewozy, jednak w związku z rozmowami z zainteresowanymi podmiotami formuła ta będzie musiała zostać zmodyfikowana. [...]”.

(akta kontroli str. 1220-1230)

Minister wyjaśniła m.in., że: „Generalne uregulowanie zasad współpracy między zainteresowanymi podmiotami, zostało określone w Memorandum informacyjnym [...]. Szczegółowe zasady korzystania z pojazdów, będą uregulowane w umowie dotyczącej rozporządzaniem pojazdami. Na tym etapie zostanie wdrożony także szczegółowy program edukacyjny kierowany do osób korzystających z pojazdów elektrycznych. Jednym z podstawowych zadań parku narodowego jest edukacja przyrodnicza, stąd program edukacyjny będzie dotyczył wartości przyrodniczych oraz sposobów ich ochrony na obszarze Tatrzańskiego Parku Narodowego. [...] Planowane jest uruchomienie usługi edukacyjnej w maju 2025 r.”

(akta kontroli str. 1270-1275)

Złożone wyjaśnienia potwierdzają, że w MKiŚ nie przeprowadzono rzetelnej weryfikacji przygotowania beneficjenta do realizacji zadań, na potrzeby których uruchomiono środki z rezerw celowych.

Tym samym nie wykonano w MKiŚ wniosku pokontrolnego po kontroli NIK P/24/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 41 – Środowisko i w części 51 – Klimat” dotyczącego 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. Jego realizacja nie nastąpiła, mimo że Minister zobowiązała do tego wybrane jednostki organizacyjne MKiŚ (w tym DOP).

2. Dyrektor Departamentu Budżetu³⁵ przyjęła rozliczenie umowy dotacji celowej Karkonoskiego PN na remont szlaku niebieskiego – Drogi Jubileuszowej prowadzącej na Śnieżkę oraz usuwania skutków powodzi na terenie Karkonoskiego PN, pomimo że umowy dotyczące ośmiu wydatków ujętych w rozliczeniu dotacji celowej na łączną kwotę 1 234,9 tys. zł zostały zawarte przed podpisaniem umowy dotacji oraz zmianą planu finansowego Karkonoskiego PN i Park zapewnił finansowanie ww. zadań z innego źródła. Powyższe świadczy o nierzetelnej weryfikacji w MKiŚ potrzeb beneficjentów przed wystąpieniem o uruchomienie środków z rezerw celowych oraz podpisaniem umowy dotacji.

Umową z 30 października 2024 r. nr 103/DB/2024 Minister udzieliła Karkonoskiemu PN dotacji celowej na pokrycie kosztów związanych

³⁵ Joanna Urbaniak.

z realizacją remontu fragmentu szlaku niebieskiego – Drogi Jubileuszowej prowadzącej na Śnieżkę – 240,0 tys. zł i usuwaniem skutków powodzi na terenie Karkonoskiego PN – 4 319,2 tys. zł. W związku z dotacją decyzją Ministra Finansów z 15 października 2024 r.³⁶ zostały uruchomione środki z rezerw celowych 4 559,2 tys. zł. Dotacja została wykorzystana w wysokości 3 966,4 tys. zł. Zmiany w planie finansowym parku zostały wprowadzone decyzją Dyrektora Karkonoskiego PN Nr 3 z 30 października 2024 r. Rozliczenie dotacji (korekta) wpłynęło do MKiŚ 10 stycznia 2025 r. Po merytorycznym zatwierdzeniu rozliczenia dotacji przez DOP, dyrektor Departamentu Budżetu 19 stycznia 2025 r. poinformowała dotowanego o przyjęciu rozliczenia dotacji.

(akta kontroli str. 1214-1219, 1231-1249, 1266-1269, 1276-1285)

Osiem umów na realizację wydatków, które zostały rozliczone w ramach przyznanej dotacji celowej zostały zawarte przed podpisaniem umowy dotacji oraz przed dokonaniem zmian w planie finansowym parku, tj. umowa na remont fragmentu szlaku niebieskiego – Drogi Jubileuszowej prowadzącej na Śnieżkę została zawarta 30 lipca 2024 r., natomiast umowy dotyczące usuwania skutków powodzi zostały zawarte: 19 września 2024 r., 21 października 2024 r., 22 października 2024 r., 23 października 2024 r. (dwie umowy), 28 października 2024 r. (dwie umowy).

(akta kontroli str. 1219A-1219B, 1244-1249, 1266-1269)

Zastępca dyrektora Karkonoskiego PN poinformował: „Źródłem zabezpieczenia środków na realizację umów [...] zawartych przed zawarciem umowy dotacji nr 103/DB/2024 z 30 października 2024 r. oraz przed wprowadzeniem zmian w planie finansowym z tytułu otrzymanej dotacji, były środki zaplanowane w planie finansowym Karkonoskiego Parku Narodowego [...] na 2024 roku w grupach wydatków usługi i zakup materiałów. Karkonoski Park Narodowy [...] zwracał się z wnioskiem o zapewnienie i uruchomienie środków z rezerwy celowej budżetu państwa na realizację pilnego zadania remontu fragmentu szlaku niebieskiego – Drogi Jubileuszowej, prowadzącej na Śnieżkę w wysokości 240 000 zł pismem [...] z dnia 21.06.2024 roku. Z uwagi na stopień zagrożenia dla użytkowników szlaku turystycznego, groźbę powiększania uszkodzeń, brak dojazdu do poszkodowanych przez służby ratunkowe GOPR, podjęto decyzje o wstrzymaniu realizacji części zadań ochronnych parku, dla uzyskania możliwości zaciągnięcia zobowiązania w postaci wyłonienia wykonawcy i podpisania umowy na realizację prac remontowych [...]. Wstrzymane zadania ochronne przywrócono do realizacji po przyznaniu środków z rezerwy celowej budżetu państwa. [...] Karkonoski Park Narodowy niezwłocznie po ustaniu stanu zagrożenia podjął działania ograniczające skutki powodzi z września 2024 roku oraz rozmiar możliwych uszkodzeń szlaków turystycznych będących następstwem erozji zainicjowanej w trakcie powodzi. Podejmowane działania miały miejsce w obszarze objętym stanem klęski żywiołowej [...], miały za zadanie ochronę zdrowia i życia osób (usunięcie i stabilizacja bloków skalnych przy platformie widokowej na Szrenicy), ochronę mienia, służyły zabezpieczeniu szlaków turystycznych przed rozmywaniem w trakcie kolejnych opadów deszczu. Zadania przyjęte do realizacji [...] nie skutkowały przekroczeniem planu finansowego Karkonoskiego Parku Narodowego, miały pokrycie

³⁶ Decyzja numer: MF/FG2.4143.3.355.2024.MF.4614.

w niezrealizowanych zadaniach ujętych w planie finansowym państwowej osoby prawnej, w części zakup usług i materiałów. Zaciąganie zobowiązań dotyczących usuwania skutków powodzi z września 2024 roku, wymienionych powyżej zadań było dokonane po podjęciu przez Ministra Finansów decyzji o przyznaniu dofinansowania [...].”

(akta kontroli str. 1288-1292E)

Zastępca dyrektora DOP wyjaśnił: „[...] rozliczenie dotacji celowej udzielonej Karkonoskiemu Parkowi Narodowemu umową dotacji nr 103/DB/2024, było zgodne z postanowieniami tej umowy. Dotacja celowa została udzielona Karkonoskiemu Parkowi Narodowemu m.in. na zadanie związane z realizacją remontu fragmentu szlaku niebieskiego – Drogi Jubileuszowej prowadzącej na Śnieżkę. Jednocześnie należy zauważyć, że Departament Ochrony Przyrody opiniuje rozliczenia dotacji pod względem merytorycznym, związanym z merytoryczną realizacją zadań parku narodowego, w powiązaniu z celem jego tworzenia i funkcjonowania.”.

(akta kontroli str. 1299-1302)

Dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśniła „Rozliczenie dotacji celowej udzielonej Karkonoskiemu PN na podstawie umowy nr 103/DB/2025 z 30 października 2024 r. nastąpiło zgodnie z zapisami niniejszej umowy. Przedłożone przez Karkonoski PN rozliczenie dotacji, które zostało zweryfikowane pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a następnie przyjęte, nie zawierało informacji o datach zawarcia umów z wykonawcami, gdyż nie jest to wymagany element rozliczenia [...] Departament Budżetu nie posiadał wiedzy na temat dat zawarcia przez Karkonoski PN umów z kontrahentami [...] starania o pozyskanie środków na zadanie związane z remontem [...] Karkonoski PN podjął jeszcze w czerwcu 2024 r. [...] w związku z powzięciem informacji na temat zawarcia przez Karkonoski PN umów z wykonawcami przed otrzymaniem środków z rezerwy celowej i zmianą planu finansowego, Departament Budżetu podjął działania w celu wyjaśnienia zaistniałej sytuacji, w porozumieniu z Departamentem Ochrony Przyrody.”.

(akta kontroli str. 1293-1297, 1306-1307)

NIK zauważa podejmowane od czerwca 2024 r. działania na rzecz zapewnienia środków finansowych na realizację remontu szlaku niebieskiego – Drogi Jubileuszowej prowadzącej na Śnieżkę, nie kwestionuje też zasadności realizacji zadań objętych dotacją. Kwestionuje natomiast rozliczanie, w ramach dotacji celowej finansowanej z rezerw celowych, wydatków na realizację których zabezpieczone były środki na dzień zawarcia umów z wykonawcami z innego źródła niż dotacja. Ponadto powyższe świadczy o nierzetelnej weryfikacji w MKiŚ zasadności ubiegania się przez beneficjentów o uruchomienie środków z rezerw celowych oraz przyznanie dotacji. Tym samym nie zrealizowano w MKiŚ wniosku pokontrolnego po kontroli NIK P/24/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 41 – Środowisko i w części 51 – Klimat” pomimo tego, że Minister zobowiązała wybrane jednostki organizacyjne MKiŚ (w tym 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”.

2.1.2. Wydatki budżetu państwa – dysponent III stopnia

Na podstawie ustawy budżetowej na rok 2024 (w części 41), w oparciu o przyznane limity dyrektor generalny MKiŚ opracowała plan finansowy wydatków MKiŚ (dysponenta III stopnia). W planie finansowym Ministerstwa na 2024 r. wydatki budżetu państwa ustalono pierwotnie w wysokości 65 741,0 tys. zł. W trakcie roku plan wydatków został zwiększony *per saldo* o 11 974,3 tys. zł do 77 715,3 tys. zł, tj. o 18,2%, w tym z tytułu przeniesienia środków z rezerw – *per saldo* o 9 653,5 tys. zł (7 278,9 tys. zł z rezerw celowych i 2 374,6 tys. zł z rezerwy ogólnej) oraz decyzji dysponenta części przenoszących wydatki między częściami (*per saldo* o 2 320,8 tys. zł).

(akta kontroli str. 106-136, 258-260, 1488-1504, 2105-2110)

W 2024 r. zwiększenie limitu wydatków Ministerstwa (dysponenta III stopnia) w części 41 środkami z rezerwy ogólnej o 2 374,6 tys. zł³⁷, wynikało z potrzeby zabezpieczenia środków finansowych na zapłatę kosztów związanych z prowadzeniem dwóch postępowań arbitrażowych przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej. Minister Finansów zwiększył wydatki w części 41 – „Środowisko” środkami z rezerwy ogólnej na podstawie:

- zarządzenia nr 45 Prezesa Rady Ministrów oraz w związku z wnioskiem Ministra z 22 kwietnia 2024 r. (znak: 41.4143.1.282.2024.WMF-A) w sprawie przyznania Ministrowi Klimatu i Środowiska, z ogólnej rezerwy budżetowej, środków finansowych, z przeznaczeniem na obsługę postępowań arbitrażowych YAW Chee Siew przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej oraz Mondi Investments Limited przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (decyzją znak: MF/FG2.4143.3.119.2024.MF.1125 z dnia 24 kwietnia 2024 r.) o 1 329,9 tys. zł.
- zarządzenia nr 115 Prezesa Rady Ministrów oraz w związku z wnioskiem Ministra z 15 listopada 2024 r. (znak: 41.4143.1.941.2024.WMF-A) w sprawie przyznania Ministrowi Klimatu i Środowiska, z ogólnej rezerwy budżetowej, środków finansowych, z przeznaczeniem dla Ministerstwa Klimatu i Środowiska na obsługę postępowania zaskarżającego wyroki sądu arbitrażowego w sprawie PDZ HOLDINGS PTY LTD oraz PDZ (UK) Ltd i PD Co Holdings (UK) przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (decyzją znak: MF/FG2.4143.3.407.2024.MF.5136 z dnia 22 listopada 2024 r.) wydatki w części 41 – „Środowisko” o 1 044,7 tys. zł. Informacje z Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej o potrzebie zabezpieczenia tych środków wpłynęły do MKiŚ w 2024 r.: 24 stycznia 2024 r. (nowy pozew o arbitraż YAW Chee Siew) i 18 października 2024 r. (zaskarżenie wyroków sądu arbitrażowego w sprawie PDZ HOLDINGS PTY LTD oraz PDZ (UK) Ltd i PD Co Holdings (UK)).

Wykorzystano 2 353,7 tys. zł z rezerwy ogólnej, tj. 99,1% uruchomionych środków. Niepełne wydatkowanie środków (20,9 tys. zł) dotyczyło jednej decyzji³⁸ i wynikało z różnicy kursów walut. Wysokość opłaty została ustalona w funtach brytyjskich i nie można było dokładnie oszacować wartości wpłaty w złotych do dnia zapłaty, tj. do 18 grudnia 2024 r., kiedy wydatek został poniesiony.

(akta kontroli str. 86-93, 136-201, 242-247, 2105-2110)

W części 41 plan finansowy MKiŚ (dysponenta III stopnia) został zwiększony *per saldo* o 7 278,9 tys. zł środkami z sześciu pozycji rezerw celowych, z których

³⁷ Zob. przypis 17.

³⁸ Decyzja Ministra Finansów znak MF/FG2.4143.3.407.2024.MF.5136 z 22 listopada 2024 r.

wykorzystano 6 559,1 tys. zł (90,1% kwoty zwiększającej limit wydatków), z tego:

- z poz. 19 „Rezerwa płacowa na zmiany organizacyjne i nowe zadania (w tym na skutki przechodzące)” z 200,3 tys. zł – wykorzystano 195,5 tys. zł (tj. 97,6% kwoty zwiększającej limit wydatków po zmianach);
- z poz. 20 „Środki na szkolenia i wynagrodzenia na nowe mianowania urzędników służby cywilnej oraz skutki przechodzące” z 53,3 tys. zł – wykorzystano 52,3 tys. zł (tj. 98,2% kwoty zwiększającej limit wydatków po zmianach);
- z poz. 21 „Rezerwa na zwiększenie wynagrodzeń przeznaczonych na wypłaty wynagrodzeń dla osób odwołanych z kierowniczych stanowisk państwowych, a także nagród jubileuszowych, odpraw emerytalnych i odpraw w związku z przejściem na rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, dla pracowników jednostek organizacyjnych stanowiących wyodrębnioną część budżetową, w których średnioroczne zatrudnienie w roku poprzednim nie przekracza 50 osób, wraz z pochodnymi od wynagrodzeń” z 281,8 tys. zł wykorzystano 281,8 tys. zł (tj. 100,0% kwoty zwiększającej limit wydatków po zmianach);
- z poz. 44 „Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, w tym środki na odbudowę dochodów budżetu państwa i zadania związane z poprawą finansów publicznych” z 790,6 tys. zł wykorzystano 790,5 tys. zł (tj. 100,0% kwoty zwiększającej limit wydatków po zmianach);
- z poz. 62 „Rezerwa na przygotowanie i realizację zadań związanych z objęciem i sprawowaniem przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE w pierwszej połowie 2025 roku” z 1 908,2 tys. zł wykorzystano 1 416,8 tys. zł (tj. 74,2% kwoty zwiększającej limit wydatków po zmianach);
- z poz. 59 „Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej” z 4 044,7 tys. zł wykorzystano 3 822,1 tys. zł (tj. 94,5% kwoty zwiększającej limit wydatków po zmianach).

Środki przeniesione z pięciu pozycji rezerw celowych (poz. 19, poz. 20, poz. 21, poz. 44 i poz. 62) zostały wykorzystane zgodnie z celami określonym w 13 decyzjach Ministra Finansów, tj. na uregulowanie przewidzianych do poniesienia wydatków wynikających z utworzenia Funduszu Małych Projektów (740,0 tys. zł) oraz na sfinansowanie:

- zadań związanych z przygotowaniem i sprawowaniem Przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej w I połowie 2025 r. (844,4 tys. zł) oraz systemu motywacyjno-lojalnościowego dla członków korpusu prezydencji, pracowników oraz innych osób zaangażowanych w 2024 r. w przygotowania polskiego przewodnictwa w Radzie UE (453,8 tys. zł), a także zapewnienie zakwaterowania osobom oddelegowanym na wzmocnienie Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE w związku ze sprawowaniem tej prezydencji (118,6 tys. zł);
- wypłat wynagrodzeń oraz ekwiwalentów za niewykorzystany urlop, wraz z pochodnymi, dla osób odwołanych z kierowniczych stanowisk państwowych (281,8 tys. zł);
- wynagrodzeń dla pracowników MKiŚ od 1 kwietnia 2024 r. – skutki przechodzące decyzji Ministra Finansów z 14 października 2023 r. symbol: MF/FG2.4143.3.360.2023.MF.5484 (195,5 tys. zł);

- dodatków służby cywilnej w 2024 r. oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla 9 mianowanych z dniem 1 grudnia 2023 r. urzędników (5 z MKiŚ, 3 z GDOŚ i 1 z RDOŚ w Krakowie) (52,3 tys. zł);
- od 1 lipca 2024 r. stanowiska do spraw wykonywania działań nadzorczych nad Centralnym Azylem dla Zwierząt (50,5 tys. zł).

(akta kontroli str. 86-105, 187-201, 1488-1504)

W ramach środków przeniesionych siedmioma decyzjami Ministra Finansów z poz. 59 rezerw celowych, zrealizowano zgodnie z przeznaczeniem następujące zadania:

- wsparcie działań Ministra Klimatu i Środowiska w obszarze działań edukacyjno-informacyjno-promocyjnych z zakresu ochrony różnorodności biologicznej oraz zrównoważonego wykorzystania zasobów, poprawy stanu środowiska i zmian klimatu (2 670,1 tys. zł);
- wsparcie procesu negocjacyjnego oraz realizacja zadań związanych z wypełnieniem obowiązków wynikających z porozumień międzynarodowych oraz współpracy międzynarodowej (897,0 tys. zł);
- prowadzenie Krajowego Systemu Informacji o Pożarach Lasów w latach 2023-2025 (150,0 tys. zł);
- przygotowanie opracowania pn. „Monitorowanie zmian w polskim sektorze leśno-drzewnym według standardów Komitetu Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego EKG ONZ w latach 2022-2024” (105,0 tys. zł).

(akta kontroli str. 86-105, 187-201, 1488-1504)

Na realizację wymienionych zadań uruchomiono środki z rezerw celowych w łącznej wysokości 9 788,9 tys. zł, a następnie skorygowano (zmniejszono) o 2 510,0 tys. zł, tj. o 25,6%. Z uruchomionych po korekcie 7 278,9 tys. zł wykorzystano 6 559,1 tys. zł (90,1%). Przyczynami korekt decyzji Ministra Finansów było m.in. podpisanie umów z wykonawcami (wyłonionymi w trybie zamówienia publicznego) na kwotę niższą niż szacowano; zaktualizowanie kosztów i zakresu poszczególnych działań planowanych w ramach realizacji zadań oraz urealnienie składek od faktycznie wypłaconych wynagrodzeń, w tym funduszu wynagrodzeń stanowiącego podstawę naliczenia składek ZUS, ubezpieczeń społecznych, a także brak osób chętnych do przystąpienia do PPK³⁹, ponadto niższe koszty tłumaczeń pisemnych i ustnych.

(akta kontroli str. 86-105, 187-201, 1488-1504)

W 2024 r. zrealizowane wydatki MKiŚ (dysponenta III stopnia) wyniosły 75 431,1 tys. zł, tj. 97,1% planu po zmianach, w tym wydatki na finansowanie i współfinansowanie projektów z udziałem środków z budżetu UE – 355,3 tys. zł.

Były one o 14 835,2 tys. zł, tj. o 24,5% wyższe od poniesionych w 2023 r.

(akta kontroli str. 258-260, 436-439, 1467-1487)

W strukturze zrealizowanych wydatków części 41 dysponenta III stopnia (75 431,1 tys. zł) wydatki bieżące jednostek budżetowych tj. 74 679,3 tys. zł stanowiły 99,0% wszystkich wydatków poniesionych przez MKiŚ (dysponenta III stopnia), wydatki majątkowe zrealizowano w wysokości 624,3 tys. zł, co stanowiło 0,8%, a świadczenia na rzecz osób fizycznych – 127,5 tys. zł (0,2%).

³⁹ Pracownicze Plany Kapitałowe.

Szczegółowym badaniem pod względem gospodarności, legalności, celowości i rzetelności objęto wydatki Ministerstwa (dysponenta III stopnia) udokumentowane 73 dowodami księgowymi łącznie na 13 733,6 tys. zł, stanowiące 18,2% ogółu wydatków poniesionych przez tego dysponenta. Doboru próby do badania dowodów księgowych dokonano z zastosowaniem metody MUS⁴⁰ – 40 dowodów łącznie na 12 404,8 tys. zł, stanowiące 16,4% ogółu wydatków poniesionych przez Ministerstwo, a pozostałe dowody wybrano w sposób celowy, według osądu kontrolera, łącznie na 1 328,8 tys. zł. Wystąpił przypadek dopuszczenia do ograniczenia zakresu umowy przez osobę nieupoważnioną (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”); przypadek dokonania rozliczenia usług według ustalonego w MKiŚ jednolitego klucza podziałowego, który był wskaźnikiem procentowym udziału poszczególnych części budżetowych w finansowaniu stałych kosztów utrzymania, co było niezgodne z polityką rachunkowości (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”), wystąpił jeden przypadek niezapewnienia udokumentowania w aktach osobowych pracownika spoza korpusu służby cywilnej jego zakresu obowiązków (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 19-23, 1553-2093)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w MKiŚ (dysponent III stopnia) wyniosło w 2024 r. 292,48 osób i było o 1,74 osoby (o 0,6%) wyższe niż w roku poprzednim.

W planie po zmianach przewidziano środki na wynagrodzenia w wysokości 44 184,9 tys. zł. W części 41 w 2024 r. nie planowano środków na wynagrodzenia pochodzących ze środków europejskich. Wykonanie ww. wydatków wyniosło 44 109,6 tys. zł (99,8% planu). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto wyliczone na podstawie danych zawartych w Rb-70 wyniosło 12,6 tys. zł i było o 17,7% wyższe od przeciętnego wynagrodzenia w 2023 r.

Dyrektor Biura Zarządzania Kapitałem Ludzkim⁴¹ wyjaśniła, że na wzrost zatrudnienia względem roku 2023 miało wpływ m.in.: przejście pracowników z Ministerstwa Rozwoju i Technologii oraz wolne etaty, które były sukcesywnie zapełniane, a wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w 2024 r. wynikał ze wzrostu kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej oraz wzrostu wskaźnika wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.

W ostatnim kwartale 2024 r. wypłacono pracownikom MKiŚ dodatki specjalne i zadaniowe w związku z realizacją dodatkowych zadań związanych z przygotowaniem i sprawowaniem przewodnictwa Polski w Radzie UE. Dodatki wypłacono 56 pracownikom na łączną kwotę 384,4 tys. zł, z czego 32,3 tys. zł w formie dodatku specjalnego, a 352,1 tys. zł w formie dodatku zadaniowego. Dodatki zostały wypłacone z tej części budżetowej, w której zatrudnieni byli pracownicy. W MKiŚ opracowano tabelę zadań w której określono wykonywane przez pracownika zadania związane z przewodnictwem Polski w Radzie UE oraz określono zaangażowanie i obciążanie pracą poszczególnych osób w trzystopniowej skali, celem podziału środków w ramach dodatków. Za prawidłowe przypisanie i weryfikację zadań, za które pracownicy otrzymali dodatki, odpowiedzialni byli dyrektorzy komórek organizacyjnych po

⁴⁰ Metoda monetarna.

⁴¹ Dalej: „BZKL”.

konsultacjach z Departamentem Spraw Międzynarodowych. Na podstawie wskazań ww. wskazań BZKL przygotowywało decyzje odnośnie przyznania dodatków zadaniowych i specjalnych.

W 2024 r. w MKiŚ wypłacono nagrody 151 osobom o łącznej kwocie 580,6 tys. zł. Nagrody zostały wypłacone z tej części budżetowej, w której zatrudnieni byli pracownicy.

W MKiŚ w 2024 r. 15 osobom wypłacono środki pochodzące z Funduszu Cyberbezpieczeństwa w łącznej wysokości 1 427,8 tys. zł. Ww. środki były środkami pozabudżetowymi, w związku z tym nie były przypisane do żadnej z części budżetowej MKiŚ. Dwóm pracownikom zatrudnionym w części 41 wypłacono 104,0 tys. zł, a sześciu zatrudnionym w części 41 i 51 – 787,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 299-302, 393-400, 2154-2161)

Wydatki majątkowe

Na wydatki majątkowe w części 41 w MKiŚ (dysponent III stopnia) zaplanowano (według planu po zmianach) 650,0 tys. zł. Wykonanie wyniosło 624,3 tys. zł, tj. 96,0% planu po zmianach. Wydatki poniesiono na zakup: infrastruktury sieciowej i serwerowej, w tym zakup serwerów fizycznych pod wirtualizator i przełączników; wsparcie działań Ministra w obszarze działań edukacyjno-informacyjno-promocyjnych z zakresu ochrony różnorodności biologicznej (prawa autorskie) oraz zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania. Analiza wydatków majątkowych nie wykazała nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 959-996)

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych MKiŚ (dysponent III stopnia) wydatkowało 127,5 tys. zł, tj. 66,9% planu po zmianach. Głównymi rodzajami finansowanych świadczeń były odprawy pieniężne – 78,5 tys. zł, ryczałt za energię elektryczną – 13,1 tys. zł, zwrot za okulary – 12,1 tys. zł. Niższe wykonanie w stosunku do planu finansowego – jak wyjaśniła zastępca dyrektora Biura Finansowego – wynikało m.in. z niższego niż planowano wydatkowania środków z tytułu zwrotu kosztów przejazdu, w związku z udziałem w posiedzeniach zespołów ds.: wzmocnienia ochrony lasów cennych przyrodniczo i ważnych społecznie, reformy łowiectwa, utworzenia nowego Parku Narodowego „Dolina Dolnej Odry” oraz organizacji tylko jednego spotkania Państwowej Rady Ochrony Przyrody.

(akta kontroli str. 390-392, 2130-2145)

Udzielanie zamówień publicznych

W 2024 r. przeprowadzono postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, których łączna wartość szacunkowa wynosiła 6 790,1 tys. zł, z czego według zasad określonych w przepisach pzp przeprowadzono postępowania, których łączna wartość szacunkowa wynosiła 2 298,9 tys. zł. Udzielono także zamówienia według zasad określonych w regulaminie udzielania zamówień publicznych, których łączna wartość szacunkowa wynosiła 4 491,1 tys. zł.

W MKiŚ terminowo wywiązano się z obowiązków: publikacji i zapewnienia aktualności planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych w 2024 r. oraz przekazania Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych do 1 marca 2024 r. sprawozdania o udzielonych zamówieniach w 2023 r., w tym o zamówieniach finansowanych z części 41.

(akta kontroli str. 67, 73)

Szczegółowym badaniem objęto dwa postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o łącznej wartości udzielonych zamówień w wysokości 369,4 tys. zł brutto. Do obu zamówień zastosowano „Procedury udzielania zamówień publicznych w Ministerstwie Klimatu i Środowiska”⁴², z czego do jednego z uwagi na wartość zamówienia nieprzekraczającą 130,0 tys. zł netto, a do jednego z uwagi na wyłączenie wynikające z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁴³ dotyczące zakupu czasu antenowego lub audycji od dostawców audiowizualnych lub radiowych usług medialnych. Przedmiotem zamówień były:

- szkolenie dla pracowników pn. „Myślenie krytyczne”, wartość udzielonego zamówienia oraz wydatkowana w 2024 r. kwota wyniosły 3,0 tys. zł brutto;
- zakup czasu antenowego na emisję spotów radiowych dotyczących różnorodności biologicznej, wartość udzielonego zamówienia oraz wydatkowana w 2024 r. kwota wyniosły 366,4 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 jednego z dwóch objętych szczegółowym badaniem zamówień⁴⁴, do 26 lutego 2025 r. nie pobrano kary umownej w wysokości 0,9 tys. zł, z cz. 41, co było działaniem niezgodnym z § 11 ust. 4 umowy nr BZKL-WRZ-25/2024 z 15 listopada 2024 r. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Przy udzielaniu badanych zamówień MKiŚ stosowało zasadę równego traktowania wykonawców, działało przejrzystie oraz proporcjonalnie.

(akta kontroli str. 62, 65, 76, 78, 1147-1147o)

Zobowiązania

Na koniec 2024 r. zobowiązania dysponenta III stopnia w części 41 wyniosły 5 046,5 tys. zł. Główną pozycję zobowiązań stanowiło dodatkowe wynagrodzenie roczne wraz z pochodnymi (3 721,4 tys. zł) oraz składki do organizacji międzynarodowych (1 049,1 tys. zł). Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(akta kontroli str. 436-439)

Wydatki, które w roku 2024 nie wygasły z upływem roku budżetowego

W 2024 r. w części 41 nie wystąpiły wydatki niewygasające.

(akta kontroli str. 436-439)

Badanie wydatków na działania promocyjne i reklamowe prowadzone w MKiŚ

W MKiŚ, w 2024 r., w części 41 prowadzono łącznie osiem działań, kampanii i przedsięwzięć promocyjnych i reklamowych, a także edukacyjnych i informacyjnych⁴⁵, z tego cztery z tych działań realizowano w DOP i cztery w DEK⁴⁶ łącznie na 2 327,6 tys. zł (w tym 2 327,6 tys. zł z budżetu państwa).

⁴² Obowiązujące od 12 stycznia 2023 r., dalej: „Procedury zamówień 2023”.

⁴³ Dalej: „pzp” (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320).

⁴⁴ Zamówienie na Szkolenia dla pracowników pn. „Myślenie krytyczne”.

⁴⁵ Według zestawienia przedstawionego przez Biuro Kontroli i Audytu (BKA).

⁴⁶ Departament Edukacji i Komunikacji.

Wydatki te stanowiły w części 41: 3,1% wydatków budżetu państwa Ministerstwa (dysponenta III stopnia).

(akta kontroli str. 64, 72)

Szczegółowym badaniem objęto dwie kampanie prowadzone przez DEK, w których poniesiono wydatki w wysokości 1 131,5 tys. zł, tj.:

- emisja spotów radiowych nt. ochrony bioróżnorodności na 366,4 tys. zł. Realizacja tego działania miała na celu kształtowanie i podniesienie świadomości społeczeństwa w zakresie ochrony różnorodności biologicznej poprzez informowanie i edukowanie nt. roli, jaką pełni bioróżnorodność. Przedmiotem zamówienia był zakup czasu antenowego na emisję dwóch spotów radiowych: jeden o długości 30 sekund zaś drugi o długości 15 sekund. Zamówienie wpisywało się w cel z Planu działalności MKiŚ pn. „Zrównoważone gospodarowanie zasobami i ochrona środowiska”, ukazując społeczeństwu, dlaczego różnorodność biologiczna jest ważna. Grupa docelowa kampanii: 15-75 lat;
- przygotowanie i realizacja ogólnopolskiej kampanii informacyjno-edukacyjnej na temat różnorodności biologicznej skierowanej do dzieci na 765,1 tys. zł. Realizacja tego działania miała na celu rozwijanie wiedzy dzieci w zakresie różnorodności biologicznej, kształtowanie postawy przyjaznej bioróżnorodności wśród dzieci i zwiększenie ich poziomu wiedzy o środowisku naturalnym. Kampania skierowana do dzieci⁴⁷.

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 komórki organizacyjnych.

Sposób monitorowania prowadzonych działań informacyjno-edukacyjnych był określony w zawartych umowach. Zgodnie z postanowieniami umowy na emisję spotów radiowych odebrano oraz zaakceptowano raport poemisijny, a następnie podpisano protokół odbioru tej umowy. W protokole Zamawiający potwierdził, że przedmiot został wykonany zgodnie z umową, tj. osiągnął zakładane efekty dotarcia oraz przez badanie ewaluacyjne, które zostało przeprowadzone po zakończeniu całej kampanii. Wykonanie wskaźników było weryfikowane przy odbiorze zamówienia i potwierdzane w protokołach odbioru.

W przypadku jednej z dwóch objętych szczegółowym badaniem kampanii⁴⁸ faktyczny zakres zadania został ograniczony w korespondencji z wykonawcą przez osobę nieupoważnioną, co stanowiło działanie nierzetelne. Konsekwencją tego było dokonanie odbioru bez zastrzeżeń części przedmiotów wykonanych w ramach realizacji I części umowy, nr DEK/16/2024 z 27 września 2024 r., pomimo że nie umieszczono na nich logotypu i hasła kampanii wymaganego na mocy postanowienia umowy oraz nie zważono kosztów (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Dyrektor DEK wyjaśnił, że w celu ewaluacji realizowanych działań informacyjno-edukacyjnych w zakresie emisji spotów radiowych nt. ochrony bioróżnorodności

⁴⁷ W wieku 4-9 lat (w podziale na grupy: 4-6 lat i 7-9 lat).

⁴⁸ Przygotowanie i realizacja ogólnopolskiej kampanii informacyjno-edukacyjnej na temat różnorodności biologicznej skierowanej do dzieci.

ewaluację przeprowadzono, opierając się na „jednym narzędziu dotarcia, ze względu na zbyt wysokie koszty badań opinii, jako podstawy oceny skuteczności działań oraz przyjęto informację nt. dotarcia do grupy docelowej, która znajduje się w raportach poemisyjnych”. Natomiast w przypadku kampanii informacyjno-edukacyjnej na temat różnorodności biologicznej skierowanej do dzieci ewaluacja „zostanie przeprowadzona po zakończeniu działań, w październiku 2025 roku. Zgodnie z § 1 ust. 3 pkt 10 umowy, Wykonawca zapewni przeprowadzenie badania ewaluacyjnego po zrealizowanej Kampanii oraz przedstawi wyniki przeprowadzonego badania w formie badawczego raportu końcowego”.

(akta kontroli str. 62, 78, 1079-1081, 1147-1147o)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Niepobranie do 26 lutego 2025 r. przez Głównego Księgowego dysponenta III stopnia kary umownej w wysokości 0,9 tys. zł, co było działaniem niezgodnym z § 11 ust. 4 umowy nr BZKL-WRZ-25/2024 z 15 listopada 2024 r., zawartej z wykonawcą na usługę polegającą na opracowaniu i przeprowadzeniu dwudniowego szkolenia pt. „Myślenie krytyczne”.

W myśl § 11 ust. 4 ww. umowy Zamawiający był uprawniony do potrącenia kar umownych z wynagrodzenia należnego Wykonawcy.

Na podstawie § 11 ust. 1 pkt 7 ww. umowy, w przypadku zwłoki wykonawcy w wykonaniu lub należyтым wykonaniu Umowy w zakresie przygotowania i przekazania materiałów szkoleniowych, zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 2 – Zamawiający jest uprawniony do żądania od Wykonawcy kar umownych w wysokości 1% kwoty wynagrodzenia za brak przekazania materiałów szkoleniowych najpóźniej w trakcie szkolenia, a ponadto za każdy dzień zwłoki w wysokości 1% kwoty wynagrodzenia, jednakże łącznie nie więcej niż 10% kwoty wynagrodzenia.

W oparciu o § 11 ust. 1 pkt 9 ww. umowy – w przypadku zwłoki w wykonaniu lub należyтым wykonaniu Umowy w zakresie przekazania Zamawiającemu pełnej dokumentacji ze szkolenia, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 7 – Zamawiający jest uprawniony do żądania od Wykonawcy kar umownych za każdy dzień zwłoki w wysokości 1% kwoty wynagrodzenia, jednakże nie więcej niż 10% kwoty wynagrodzenia. W myśl § 11 ust. 3 ww. kary umowne mogły być naliczane z różnych tytułów i podlegają sumowaniu, z zastrzeżeniem, iż łączna wysokość kar umownych naliczonych przez Zamawiającego w związku z Umową nie mogła przekroczyć 30% wynagrodzenia.

Zgodnie z Protokołem odbioru szkolenia nr BZKL-WRZ-25/2024 z 15 listopada 2024 r., podpisanym przez wykonawcę i zamawiającego, przedmiot umowy przyjęto z zastrzeżeniami, z powodu których nałożono na wykonawcę łączną karę umowną stanowiącą 30% wynagrodzenia w wysokości 0,9 tys. zł. Brak dokonania potrącenia kary umownej z wypłaconego wykonawcy wynagrodzenia miał miejsce na etapie dokonywania płatności przez MKiŚ.

Do dnia sporządzenia sprawozdania rocznego Rb-27 za 2024 r., tj. do 6 lutego 2025 r., nie dokonano kompensaty zobowiązań w stosunku do wykonawcy z należnościami od niego.

Nieprawidłowość miała wpływ na roczne sprawozdanie Rb-27 za 2024 r., w związku z nieujęciem należności z tytułu kary umownej w wysokości

0,9 tys. zł w księgach rachunkowych prowadzonych dla cz. 41, we właściwym okresie sprawozdawczym 2024 r. Było to niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴⁹.

Odpowiedzialna za stwierdzoną nieprawidłowość Główny Księgowy dysponenta III stopnia⁵⁰ wyjaśniła, że „przyczyną niedokonania potrącenia kary umownej do faktury 159/12/2024 z 20.12.2024 r. za szkolenie pt.: „Myślenie krytyczne” był błąd ludzki, co było spowodowane bardzo dużą ilością dokumentów wpływających do Biura Finansowego w ostatnich dniach grudnia”.

Ponadto poinformowała, że 24 lutego 2025 r. „Ministerstwo wystąpiło do kontrahenta o wpłatę należnej kary umownej. Jednocześnie, w celu uniknięcia w przyszłości tego rodzaju zdarzeń dokonano analizy księgowania operacji dotyczących naliczonych kar umownych. Wprowadzono dodatkowe księgowanie, które pozwoli na bieżącą weryfikację naliczonych i przekazanych na dochody kar umownych lub innych potrąceń”.

W związku z kontrolą NIK, 26 lutego 2025 r. kontrahent uregulował należność. Kara umowna wraz z odsetkami naliczonymi od 30 grudnia 2024 r. do 26 lutego 2025 r. w łącznej wysokości 3,2 tys. zł została przekazana na centralny bieżący rachunek budżetu państwa.

(akta kontroli str. 76-77, 1050-1052)

2. Przy realizacji umowy nr DEK/16/2024 z 27 września 2024 r. na przygotowanie i realizację ogólnopolskiej kampanii informacyjno-edukacyjnej na temat różnorodności biologicznej skierowanej do dzieci, pracownik MKiŚ⁵¹ wyznaczony do kontaktu z wykonawcą przekazał wykonawcy decyzję o odstąpieniu od zamieszczenia logotypu i hasła kampanii na przygotowywanych kostiumach, będących jednym z elementów zamówienia, mimo wymogu określonego w § 15 ust. 1 tej umowy. Wykonawca potwierdził, że nie wystąpiły przesłanki do odstąpienia od tego wymagania określone § 15 ust. 2 tej umowy związane z brakiem możliwości umieszczenia wymaganych elementów. Decyzję o niezamieszczeniu logotypu i hasła kampanii podjął Dyrektor Departamentu Edukacji i Komunikacji w MKiŚ⁵², nie dokonując jednak jako osoba upoważniona do reprezentowania zamawiającego zmiany zakresu przedmiotu zamówienia z zachowaniem formy określonej w § 11 ust. 6 umowy. Osoba wyznaczona do kontaktu, która przekazała wspomnianą decyzję wykonawcy, nie miała pełnomocnictwa do zmiany treści stosunku prawnego. W efekcie zmiana zakresu zamówienia była nieważna.

W tej sytuacji dokonanie przez zastępcę dyrektora Departamentu Edukacji i Komunikacji w MKiŚ⁵³ odbioru bez zastrzeżeń, przedmiotów wykonanych w ramach realizacji I części umowy, nr DEK/16/2024 z 27 września 2024 r., pomimo że na żadnym z dwóch zamówionych kostiumów nie umieszczono logotypu i hasła Kampanii było niezgodne z § 15 ust. 1 umowy. Za nierzetelne należy również uznać niezwyfikowanie w trakcie odbioru faktycznej wagi kostiumów.

⁴⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.

⁵⁰ Magdalena Kostrzewa.

⁵¹ Anna Marcinkowska.

⁵² Hubert Różyk.

⁵³ Małgorzata Czeszejko-Sochacka.

Zgodnie z pkt VI ppkt 1 lit. b Opisu przedmiotu zamówienia stanowiącego załącznik nr 1 do umowy, waga jednego kostiumu nie powinna przekraczać 5 kg. Zastępca dyrektora Departamentu Edukacji i Komunikacji, dokonująca odbioru przedmiotu zamówienia oparła się jedynie na oświadczeniu wykonawcy.

Dyrektor DEK wyjaśnił, że wyraził zgodę na nieumieszczanie logotypu i hasła kampanii. Wskazał, że „na podstawie § 15 ust. 2 umowy zrezygnowano z oznakowania kostiumów logotypem i hasłem kampanii ze względu na to, iż umieszczenie dodatkowego logotypu na metce wszytej do kostiumu wiązałoby się z koniecznością znaczącego powiększenia metki, co miałoby wpływ na estetykę kostiumu i mogłoby się przełożyć na bezpieczeństwo użytkownika”. Ponadto wskazał, że „odstąpienie od oznaczenia kostiumów logo i hasłem kampanii mieściło się w przesłance niemożliwości oznaczenia § 15 ust. 2 umowy, gdyż nie zmieniło celu umowy”.

Odpowiedzialna za nierzetelny odbiór przedmiotu zamówienia zastępca dyrektora DEK wyjaśniła, że „zgodnie z § 15 ust. 2 umowy obowiązek Wykonawcy dotyczący oznakowania materiałów powstałych w ramach kampanii, nie dotyczy wyjątkowych sytuacji, jeśli na danym utworze nie ma możliwości zamieszczenia oznaczeń. Umieszczenie dodatkowego logotypu na metce wszytej do kostiumu wiązałoby się z koniecznością znaczącego powiększenia metki, co miałoby wpływ na estetykę kostiumu. Ponadto wyprodukowane kostiumy mają charakter uniwersalny, by zapewnić możliwość wykorzystania kostiumów w wielu innych działaniach edukacyjnych, także po zakończeniu kampanii”.

W zakresie braku weryfikacji wagi kostiumów zastępca dyrektora DEK wyjaśniła, że odbiór kostiumów został dokonany na podstawie oględzin.

Zdaniem NIK z zapisów zawartej pomiędzy stronami umowy wynika, że zasadą jest umieszczanie na wszystkich produktach wytworzonych w ramach Kampanii elementów wskazanych w § 15 ust. 1 umowy, tj. m.in. logotypu i hasła Kampanii. Umowa nie przewiduje możliwości podjęcia przez Zamawiającego uznaniowej decyzji co do umieszczania na produktach elementów wskazanych w § 15 ust. 1 umowy. Ponadto należy zauważyć, że zapisy umowy nie określały, jaką formę powinno mieć logo i hasło Kampanii, zatem nie musiało ono być umieszczane na kostiumach w formie wszytej metki, a mogło zostać umieszczone w innej formie. Przekazanie zgody przez osobę wskazaną do kontaktów doprowadziło do ograniczenia zakresu umowy przez osobę nieupoważnioną.

Ponadto wskazać należy, że logo kampanii pełni kluczową rolę w identyfikacji i odróżnieniu jej od innych inicjatyw. Jego brak na kostiumach sprawia, że odbiorcy nie będą świadomi, iż dane działania są częścią konkretnej kampanii, co może osłabić jej skuteczność i spójność przekazu. Należy również podkreślić, że logotyp oraz hasło kampanii umieszczone na kostiumach nie uniemożliwia ich wykorzystania w innych wydarzeniach, a powoduje, że sama kampania jest lepiej identyfikowana i rozpoznawana, co wpływa na jeszcze szerszą promocję różnorodności biologicznej.

W odniesieniu do braku weryfikacji wagi kostiumów, zdaniem NIK zamawiający, dokonując odbioru produktu będącego przedmiotem umowy powinien zweryfikować spełnianie przez produkt wszystkich wymogów określonych w zawartej umowie, w tym w opisie przedmiotu zamówienia. Niesprawdzenie wagi kostiumu, w sytuacji określenia tego parametru w OPZ

i dokonanie odbioru bez oceny prawidłowości wywiązania się wykonawcy z umowy, stanowiło działanie nierzetelne.

(akta kontroli str. 78-79, 1108-1139)

3. Dyrektor BZKL dokonywała rozliczania usług zrealizowanych w ramach dwóch umów nr BZKL-WK-1/2024 z 9 stycznia 2024 r. oraz BZKL-WK-26/2024 z 25 listopada 2024 r. według ustalonego w Ministerstwie Klimatu i Środowiska jednolitego klucza podziałowego, który był wskaźnikiem procentowym udziału poszczególnych części budżetowych w finansowaniu stałych kosztów utrzymania. W 2024 r. wskaźniki te wynosiły: dla części 41 – 30%, a dla części 51 – 50%. Było to niezgodne z pkt 3 rozdziału 5 Podział kosztów stałych na części budżetowe w dziale X Zasady rachunkowości i prowadzenia ewidencji finansowo-księgowej polityki rachunkowości oraz procedur kontroli finansowej MKiŚ⁵⁴, gdzie wskazano, że koszty działalności Ministerstwa są kwalifikowane do poszczególnych części budżetowych zgodnie z faktyczną realizacją zadań (za wyjątkiem kosztów stałych obejmujących m.in. koszty eksploatacyjne).

W 2024 r. MKiŚ zawarło dwie umowy nr BZKL-WK-1/2024 z 9 stycznia 2024 r. oraz BZKL-WK-26/2024 z 25 listopada 2024 r. z wykonawcą, której przedmiotem było świadczenie usług medycznych z zakresu medycyny pracy dla kandydatów do pracy, stażystów i pracowników MKiŚ oraz wykonywanie badań profilaktycznych: wstępnych, okresowych, w tym dodatkowych okresowych okulistycznych i kontrolnych oraz wydawanie orzeczeń i zaświadczeń lekarskich.

Zgodnie z umową (§ 8) wykonawca przedstawiał comiesięczne zestawienia zawierające imienny wykaz pracowników wraz z kosztami przeprowadzonych badań laboratoryjnych i lekarskich. Akceptacja zestawienia oznaczała odbiór usług wykonanych w danym miesiącu i na tej podstawie wystawiano fakturę. W opisach do dowodu zapłaty podziału kosztów na poszczególne części budżetowe dokonywano z zastosowaniem klucza podziałowego, a nie zgodnie z rzeczywistym przypisaniem pracowników do jednostek organizacyjnych w tym do poszczególnych części budżetowych.

Dyrektor⁵⁵ BZKL wyjaśniła „Zastosowanie klucza podziałowego jest zasadnym i racjonalnym działaniem, które najbardziej odzwierciedla stan faktyczny, ze względu na brak możliwości precyzyjnego określenia na etapie planowania, w jakich częściach budżetowych będą dokonywane badania pracowników. Do katalogu badań medycyny pracy oprócz badań okresowych pracowników zaliczamy także badania kontrolne oraz badania kandydatów do pracy, co do których trudno jest zaplanować dokładnie, z której części budżetowej będą generować koszty.”.

Główny Księgowy dysponenta III stopnia wyjaśniła, że nie kwestionowała podziału kosztów na badania medycyny pracy z zastosowaniem klucza podziału wydatków w związku z tym, że planowanie wydatków do projektu ustawy budżetowej odbywa się według klucza podziałowego, a wydatki na badania medycyny pracy są wydatkami stałymi, ponoszonymi praktycznie w każdym miesiącu danego roku.

⁵⁴ Załącznik do zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 23 grudnia 2024 r. (Dz. Urz. MKiŚ poz. 92).

⁵⁵ Joanna Kencler.

Dodała, że: „Dokonywanie wydatków wg % klucza podziałowego, którego podstawą wyliczenia jest zatrudnienie w poszczególnych częściach budżetowych w mojej ocenie jest zasadne. Pozwala na zaplanowanie z rocznym wyprzedzeniem środków na te badania, a następnie dokonywanie płatności według założonych w planie finansowym kryteriów.”.

NIK nie podziela stanowiska, że brak możliwości precyzyjnego zaplanowania wydatków z tytułu badań lekarskich na etapie prac nad ustawą budżetową na następny rok budżetowy był obiektywną przesłanką do odstąpienia od ujmowania w księgach rachunkowych rzeczywistych wydatków, bowiem zgodnie z art. 171 ust. 9 u.f.p. ministrowie będący dysponentami więcej niż jednej części budżetowej mogą dokonywać przeniesień wydatków między częściami w ramach jednego działu i rozdziału budżetu państwa.

Na skutek tej nieprawidłowości wydatki zostały nierzetelnie przypisane do poszczególnych części budżetowych i ujęte w księgach rachunkowych. Różnica za 2024 r. w poszczególnych częściach budżetowych wyniosła:

- dla cz. 41 mniej o 1 200,59 zł, gdyż ujęto 42 283,40 zł, a powinno być 41 082,81 zł
- dla cz. 51 więcej o 8 637,39 zł, gdyż ujęto 70 591,40 zł, a powinno być 79 228,79 zł.

(akta kontroli str. 1563-1581, 1884-1941, 1998-2001)

4. Dyrektor BZKL nie zapewniła udokumentowania w aktach osobowych pracownika spoza korpusu służby cywilnej zapoznania go z zakresem obowiązków, co było działaniem nierzetelnym.

Zgodnie z § 31 pkt 1 Zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 7 lipca 2024 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego MKiŚ⁵⁶ do zakresu działania BZKL należy m.in. prowadzenie spraw związanych z nawiązaniem, trwaniem i ustaniem stosunku pracy pracowników Ministerstwa.

Zgodnie z § 3 pkt 2 lit. c rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 grudnia 2018 r. w sprawie dokumentacji pracowniczej⁵⁷ w aktach osobowych w części B umieszcza się zakres czynności (zakres obowiązków), jeżeli pracodawca dodatkowo w tej formie określił zadania pracownika wynikające z rodzaju pracy, określonego w umowie o pracę.

Badanie dwóch wydatków o wartości łącznej 12 090,86 zł poniesionych na delegacje zagraniczne, w których udział brali pracownicy spoza korpusu służby cywilnej, wykazało w przypadku jednej osoby sporządzenie zakresu obowiązków pracowniczych, które nie zostało podpisane ani przez przełożonego ani przez pracownika.

W sprawie braku potwierdzenia przyjęcia przez pracownika aktualnego zakresu obowiązków Dyrektor BZKL wyjaśniła, że „W przypadku osób zatrudnionych poza korpusem służby cywilnej zapoznanie z zakresem obowiązków należy do przełożonego i powinien dokonać tego niezwłocznie. Dobrą praktyką jest to, żeby robić to w formie pisemnej. W MKiŚ nie ma wewnętrznych procedur regulujących kwestie zapoznawania z treścią zakresów pracowników.”. Ponadto Dyrektor Generalna wyjaśniła, że „[...] dopuszczalne jest również ustne poinformowanie pracownika o jego obowiązkach przez przełożonych.”. Dodała, że: „Brak udokumentowania

⁵⁶ Dz. Urz. MKiŚ z 2024 r. poz. 43.

⁵⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 535 ze zm.

powierzenia realizacji zadań nie wpływa na sposób weryfikacji ich realizacji zgodnie z wymaganiami. Odbywa się ona w taki sam sposób, jak w przypadku gdy zaznajomienie z zakresem czynności zostało udokumentowane. Dokonują jej przełożeni zlecający zadania.". Dyrektor Generalna i Dyrektor BZKL wyjaśniły: „Sam ustawodawca uznał, że zakres czynności w formie dokumentu jest dodatkową formą aktu powierzenia obowiązków i że może się znaleźć w aktach pracowniczych, o ile jest w takiej formie sporządzony. Ani rozporządzenie ani kodeks pracy nie narzucają pisemnej formy zakresu czynności.".

Na skutek tej nieprawidłowości w aktach osobowych nie było żadnego zakresu obowiązków powierzonych w aktualnej komórce organizacyjnej pracownika. Ponadto, w przypadku wyłącznie ustnego przekazania pracownikowi zakresu jego obowiązków brak jest możliwości weryfikacji tego powierzenia oraz oceny zgodności realizacji zadań wynikających z tego powierzenia.

NIK nie podziela opinii Dyrektora Generalnego dotyczącej dopuszczalności wyłącznie ustnego poinformowania pracownika o jego obowiązkach. Stoi to w sprzeczności z Regulaminem organizacyjnym MKiŚ, w którym jest mowa m.in. o opracowaniu projektu zakresów czynności przez naczelnika wydziału lub kierującego zespołem (§ 6 ust. 5 pkt 1), co narzuca formę pisemną tej czynności. NIK zauważa, że brak śladów rewizyjnych określenia zakresu obowiązków dla pracowników skutkuje niemożnością weryfikacji terminu i rzetelności realizacji przez nich powierzonych zadań. Jednocześnie nie dochowano standardu kontroli zarządczej określonego w pkt 10 Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej, części II Standardy kontroli zarządczej lit. C Mechanizmy kontroli, zgodnie z którym procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej. Dokumentacja powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna.

(akta kontroli str. 1627-1641, 1954-1962, 2002-2005, 2037-2044)

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 zostały ustalone w wysokości 22 322,0 tys. zł z przeznaczeniem na realizację dwóch programów operacyjnych. Wydatki zaplanowano na realizację Programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027⁵⁸ – 21 545,0 tys. zł oraz Programu Fundusze Europejskie dla Świętokrzyskiego 2021-2027⁵⁹ – 777,0 tys. zł.

Limit wydatków budżetu środków europejskich został zmniejszony na podstawie decyzji Ministra Finansów o 13 256,9 tys. zł, tj. o 59,4% w odniesieniu do kwoty planowanej w ustawie budżetowej, do 9 065,1 tys. zł. Dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśniła: „Zmniejszenia planu w trakcie trwania roku budżetowego wynikały głównie z braku podpisanych umów o dofinansowanie realizacji projektów z udziałem środków zagranicznych.".

⁵⁸ Dalej: „FEnIKS 2021-2027”.

⁵⁹ Dalej: „FESW 2021-2027”.

Zgodnie z planem po zmianach wydatki budżetu środków europejskich w części 41 zaplanowano na realizację dodatkowych pięciu programów tj. Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027⁶⁰ – 815,7 tys. zł, Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska 2021-2027⁶¹ – 741,7 tys. zł, Fundusze Europejskie dla Śląskiego 2021-2027⁶² – 535,1 tys. zł, Fundusze Europejskie dla Podkarpackiego 2021-2027⁶³ – 271,0 tys. zł i Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021-2027⁶⁴ – 113,5 tys. zł. W 2024 r. limit wydatków w budżecie środków europejskich nie był zwiększany ze środków rezerw celowych.

(akta kontroli str. 1308-1312, 2182-2191)

Blokady wydatków

W części 41 Minister wydał siedem decyzji w sprawie blokowania planowanych na 2024 r. wydatków w budżecie środków europejskich na łączną kwotę 12 021,9 tys. zł, w tym dwie decyzje – na łączną kwotę 7 079,5 tys. zł – blokowały planowane wydatki okresowo. Zablokowane do końca 2024 r. planowane wydatki pięcioma decyzjami na łączną kwotę 4 942,4 tys. zł, stanowiły 54,5% planu po zmianach. Minister dokonywał blokad na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 177 ust. 1 pkt 3 u.f.p.

Szczegółowym badaniem objęto wszystkie pięć decyzji blokujących planowane wydatki do końca 2024 r. w budżecie środków europejskich od 15 listopada do 31 grudnia 2024 r. tj.:

- z 15 listopada 2024 r.⁶⁵ o blokowaniu wydatków na 1 787,9 tys. zł (w ramach FEiKS 2021-2027) – dotyczyła środków ujętych w planie finansowym RDOŚ na realizację projektów pn. „Aktualizacja planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 wraz z prowadzeniem monitoringu⁶⁶” i „Wdrażanie działań z zakresu ochrony czynnej na obszarach Natura 2000”⁶⁷.
- z 18 grudnia 2024 r.⁶⁸ o blokowaniu planowanych wydatków w łącznej wysokości 2 159,7 tys. zł (w ramach FEiKS 2021-2027) – dotyczyła środków ujętych w planie finansowym RDOŚ oraz GDOŚ na realizację projektów: „Aktualizacja PZO”, „Ochrona czynna” oraz „Wdrażanie Planu działań dla priorytetowych dróg przenoszenia inwazyjnych gatunków obcych”⁶⁹.
- z 18 grudnia 2024 r.⁷⁰ o blokowaniu planowanych wydatków łącznie na 697,5 tys. zł (w ramach FEiKS 2021-2027) – dotyczyła środków ujętych w planie finansowym RDOŚ na realizację projektów „Aktualizacja PZO” i „Ochrona czynna”.
- z 31 grudnia 2024 r.⁷¹ o blokowaniu planowanych wydatków na 259,8 tys. zł (w ramach FEiKS 2021-2027) – dotyczyła środków ujętych w planie finansowym RDOŚ na realizację projektów „Aktualizacja PZO” i „Ochrona

⁶⁰ Dalej: „FERS 2021-2027”.

⁶¹ Dalej: „FEDS 2021-2027”.

⁶² Dalej: „FESL 2021-2027”.

⁶³ Dalej: „FEPK 2021-2027”.

⁶⁴ Dalej: „FERC 2021-2027”.

⁶⁵ Decyzja nr 4/2024/BE/WPRBI-PJB.

⁶⁶ Dalej: „Aktualizacja PZO”.

⁶⁷ Dalej: „Ochrona czynna”.

⁶⁸ Decyzja nr 6/2024/BE/WPRBI-PJB.

⁶⁹ Dalej: „IGO”.

⁷⁰ Decyzja nr 7/2024/BE/WPRBI-PJB.

⁷¹ Decyzja nr 9/2024/BE/WPRBI-PJB.

czynna”. Blokada planowanych wydatków ww. decyzjami w planach finansowych RDOŚ i GDOŚ wynikały z opóźnień w podpisaniu umowy o dofinansowanie z NFOŚiGW. Na opóźnienie to wpłynęła również nieterminowa weryfikacja fiszek ww. projektów w MKiŚ, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

- z 23 grudnia 2024 r.⁷² o blokowaniu planowanych wydatków na 37,5 tys. zł (w ramach FEPK 2021-2027) – dotyczyła projektu pn. „Kompleksowy Program wsparcia Zespołu Szkół Leśnych w Lesku” i wynikała przede wszystkim z oszczędności powstałych w związku z rozstrzygnięciem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Decyzje zostały wydane w związku z art. 177 ust. 1 pkt 3 u.f.p. w terminie do 19 dni od złożenia wniosku.

Zgodnie z art. 177 ust. 4 u.f.p. o podjętych decyzjach Minister niezwłocznie poinformował Ministra Finansów.

(akta kontroli str. 1401-1412, 1429-1439, 2182-2191)

Wydatki budżetu środków europejskich w części 41 wyniosły 3 405,7 tys. zł, tj. 15,3% limitu według ustawy budżetowej (22 322,0 tys. zł) i 37,6% planu po zmianach (9 065,1 tys. zł). Stanowiły one 5,9% wydatków zrealizowanych w 2023 r.

Wydatki budżetu środków europejskich w 23,9%, tj. 814,2 tys. zł poniesiono na realizację projektów w ramach FERS 2021-2027 (99,8% budżetu po zmianach), w 23,1%, tj. 788,4 tys. zł poniesiono w ramach FESW 2021-2027 (99,7% budżetu po zmianach), a w 17,8%, tj. 607,7 tys. zł poniesiono na realizację FEDS 2021-2027 (81,9% budżetu po zmianach). Wydatki zrealizowane w ramach pozostałych programów (łącznie 1 195,4 tys. zł) przeznaczone zostały na: FESL 2021-2027 (535,1 tys. zł), FEnKS 2021-2027 (316,3 tys. zł), FEPK 2021-2027 (233,5 tys. zł) oraz FERC (110,5 tys. zł).

(akta kontroli str. 657-670, 1323-1324)

Wydatki poniesione w ramach programu FEnKS 2021-2027 stanowiły 5,5% budżetu po zmianach. Zostały one dokonane przez RDOŚ w ramach projektów: „Aktualizacja PZO” i „Ochrona czynna”, w związku z podpisanymi pre-umowami. W 2024 r. nie poniesiono wydatków na realizację projektu IGO. Przyczyną niskiego wykonania wydatków było niepodpisanie umów o dofinansowanie i przeniesienie realizacji wydatków na 2025 r.

Minister, pełniący rolę Instytucji Pośredniczącej w programie FEnKS 2021-2027, dokonał weryfikacji fiszek trzech projektów GDOŚ oraz siedmiu fiszek projektów parków narodowych w terminie niezgodnym z punktem 138 Systemu oceny i wyboru projektów w ramach programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027⁷³ (szczegółowy opis znajduje się w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1401-1417)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

⁷² Decyzja nr 8/2024/BE/WPRBI-PJB.

⁷³ Dalej: „System oceny”, <https://www.feniks.gov.pl/strony/dowiedz-sie-wiecej-o-programie/prawo-i-dokumenty/systemu-oceny-i-wyboru-projektow-w-ramach-programu-fundusze-europejskie-na-infrastrukture-klimat-srodowisko-2021-2027/>

Minister pełniąca⁷⁴ rolę Instytucji Pośredniczącej⁷⁵, nie zapewniła przeprowadzenia procedury weryfikacji propozycji trzech projektów (fiszek) zgłoszonych przez GDOŚ oraz siedmiu fiszek zgłoszonych przez parki narodowe, w ramach naboru niekonkurencyjnego w programie FEnIKS 2021-2027, w terminie zgodnym z pkt 138 Systemu oceny. Regulacja ta określała, że zgłoszone projekty powinny być poddane weryfikacji przez IP w terminie 30 dni (z możliwością wydłużenia za zgodą Instytucji Zarządzającej⁷⁶ o 15 dni) od momentu zgłoszenia projektów. IP nie zwracała się do IZ o wydłużenie terminu weryfikacji fiszek.

Propozycje projektów GDOŚ: „Ochrona czynna”, „Aktualizacja PZO” wpłynęły do MKiŚ 4 października 2023 r. Fiszka dotycząca projektu IGO wpłynęła do MKiŚ 6 lutego 2024 r.

Pierwsze przekazanie fiszek projektów⁷⁷ rekomendowanych przez IP do realizacji w niekonkurencyjnym sposobie wyboru projektów w ramach programu FEnIKS 2021-2027 do IZ nastąpiło 22 maja 2024 r. Procedowanie fiszek projektów „Ochrona czynna” i „Aktualizacja PZO” trwało 231 dni, a projektu IGO – 106 dni. W wyniku tego termin określony w Systemie oceny został przekroczony o 201 i 76 dni. W odniesieniu do dwóch pierwszych projektów IP nie podejmowała udokumentowanych działań związanych z weryfikacją fiszek od 19 października 2023 r. do 6 marca 2024 r., tj. przez 139 dni. W odniesieniu do trzeciego projektu analogiczny stan miał miejsce od 6 lutego do 5 kwietnia 2024 r., tj. przez 59 dni.

(akta kontroli str. 657-670, 1329-1338, 1343-1351, 1358-1376, 1413-1417, 1429-1439)

Siedem fiszek zgłoszonych przez parki narodowe do realizacji w trybie niekonkurencyjnym w ramach działania 1.5 FEnIKS 2021-2027 (typ projektu: „Opracowania dokumentów planistycznych dla obszarów chronionych”) zostało przekazanych przez DOP do DFE 17 listopada 2023 r. Następnie po uwagach DFE 12 i 13 grudnia 2023 r. zaktualizowane fiszki zostały ponownie przekazane do DFE w wersji roboczej pocztą elektroniczną. Wykaz projektów został zaakceptowany przez podsekretarza stanu 4 marca 2024 r. Przekazanie propozycji projektów (fiszek) wraz z listami sprawdzającymi i wykazem projektów rekomendowanych przez IP do IZ w celu realizacji w niekonkurencyjnym sposobie wyboru projektów w ramach programu FEnIKS 2021-2027 nastąpiło 13 marca 2024 r. Realizacja omawianego procesu trwała zatem 117 dni. W wyniku tego termin określony w Systemie oceny został przekroczony o 87 dni.

(akta kontroli str. 1358-1359, 1429-1439, 1413-1414)

Zastępca dyrektora DFE w odniesieniu do projektów zgłoszonych przez GDOŚ oświadczył: „Główną przyczyną długiego okresu weryfikacji fiszek projektów GDOŚ, w szczególności w okresie od października 2023 r. do marca 2024 r. była zmiana składu Rady Ministrów po wyborach parlamentarnych [...] Zmiany personalne na stanowiskach osób odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji

⁷⁴ Na podstawie porozumienia z 14 grudnia 2022 r. zawartego pomiędzy Ministrem Funduszy i Polityki Regionalnej a Ministrem Klimatu i Środowiska. W tym okresie funkcję Ministra pełniły Anna Moskwa od 26 października 2021 r. do 27 listopada 2023 r., Anna Łukaszewska-Trzeciakowska od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r., Paulina Henning-Kloska od 13 grudnia 2023 r.

⁷⁵ Dalej: „IP”.

⁷⁶ Dalej: „IZ”, Minister Funduszy i Polityki Regionalnej.

⁷⁷ Wraz z kopiami list sprawdzających, wykazem projektów rekomendowanych.

dotyczących realizacji projektów oraz podziału środków w funduszach europejskich w MKiŚ oraz w GDOŚ miały bezpośredni wpływ na wydłużenie okresu procedowania fiszek [...]”.

Natomiast w odniesieniu do projektów zgłoszonych przez parki narodowe oświadczył, że: „Wyboru projektów zgłoszonych do realizacji przez parki narodowe dokonano w DOP w MKiŚ, który sprawuje nadzór nad parkami. [...]. 17 listopada 2023 r. DOP przekazał pakiet fiszek projektów zgłoszonych przez parki narodowe do realizacji w trybie niekonkurencyjnym [...]. Po zakończeniu weryfikacji otrzymanych fiszek, 30 listopada 2023 r. DFE przekazał do DOP prośbę o ich poprawienie zgodnie z załączonymi uwagami. Z uwagi na zmianę składu Rady Ministrów, poprawione fiszki zostały przekazane przez DOP 12 i 13 grudnia 2023 r. jedynie w trybie roboczym drogą elektroniczną. Fiszki te zostały poddane weryfikacji i w trybie roboczym wstępnie zaakceptowane przez DFE. [...]. Wykaz fiszek projektów planistycznych parków narodowych zaakceptowany został przez Pana Ministra Mikołaja Dorożalę 4 marca 2024 r., [...] weryfikacja fiszek projektów planistycznych Parków Narodowych w DFE MKiŚ przebiegała zgodnie zobowiązującymi terminami. Główne opóźnienie, które spowodowało wydłużenie całego okresu weryfikacji fiszek w MKiŚ związane było z terminem formalnego przekazania skorygowanych fiszek po uwagach DFE [...]”.

(akta kontroli str. 1339-1351)

Dyrektor DOP wyjaśniła: „Fiszki projektowe były w DOP procedowane bez zbędnej zwłoki. 30 listopada 2023 r. DOP otrzymał poprawione fiszki. W dniach 4-5 grudnia 2023 r. fiszki były analizowane w DOP, następnie przekazane do parków narodowych. Parki przysłały poprawione fiszki i 13 grudnia 2023 r. DOP przekazał je do DFE w trybie roboczym. Materiał nie został wówczas podpisany przez Ministra, z uwagi na zmianę Rady Ministrów. [...] 11 stycznia 2024 r. notatka wraz z fiskami zostały przekazane do podpisu [...] Podsekretarza Stanu, Głównego Konserwatora Przyrody. 23 lutego 2024 r. fiszki projektowe zostały zwrócone do DOP z prośbą o potwierdzenie ich aktualności. [...]. DOP, po dokonaniu ponownej weryfikacji, 29 lutego 2024 r. potwierdził aktualność fiszek, przekazując je do akceptacji Głównego Konserwatora Przyrody. 4 marca 2024 r. lista projektów i fiszki zostały zaakceptowane przez Głównego Konserwatora Przyrody.”

(akta kontroli str. 1444-1149F)

Była Minister⁷⁸ odnośnie fiszek projektów „Aktualizacja PZO” i „Ochronna czynna” wyjaśniła: „Istniejące w Ministerstwie procedury były wystarczające do wykonania wskazanego zadania. Nie byłam informowana o opóźnieniach ani o trudnościach. [...]”.

(akta kontroli str. 1395-1400)

Minister wyjaśniła: „[...] termin wskazany w pkt 138 Systemu oceny [...] jest terminem instrukcyjnym i służy przede wszystkim organizacji i uprządkowaniu procesu identyfikacji projektów do dofinansowania [...] Bardzo często pierwsze propozycje fiszek nie pozwalają na zakończenie procesu weryfikacji, tak jak to miało miejsce w odniesieniu do projektów GDOŚ – fiszki nie spełniały wymogu określonego w pkt 138 Systemu [...] w zakresie możliwości realizacji w ramach kwoty przeznaczonej na dofinansowanie projektów. [...] po otrzymaniu skorygowanych propozycji projektów GDOŚ, będących de facto podstawą do weryfikacji celem umieszczenia w Wykazie Projektów Zidentyfikowanych, Instytucja Pośrednicząca dokonała weryfikacji fiszek zgodnie z pkt 138 Systemu-

⁷⁸ Anna Moskwa.

od momentu otrzymania ostatniej ze skorygowanych fiszek weryfikacja została dokonana w terminie 2 dni. [...] w odniesieniu do pierwszych fiszek z zakresu parków narodowych konieczne było wprowadzenie korekt. Tym samym dopiero po przekazaniu skorygowanych fiszek możliwe było zweryfikowanie projektów celem ich przekazania do IZ. Ostateczne wersje fiszek, zaakceptowane przez Pana Ministra [...] ⁷⁹ 4 marca 2024 r., zostały zweryfikowane przez IP 13 marca 2024 r. Z uwagi na zmiany personalne w Ministerstwie Klimatu i Środowiska oraz Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska na przełomie 2023/2024 roku zaistniała konieczność ponownej analizy zasadności przedsięwzięć planowanych do realizacji [...]. Proces ten przebiegł bez zbędnej zwłoki i został sfinalizowany w najkrótszym możliwym terminie – ostateczne wersje fiszek GDOŚ i parków narodowych stanowiące faktyczną podstawę do wpisania w WPZ zostały po ich przekazaniu do IP zweryfikowane w terminach krótszych niż określony w pkt 138 Systemu [...]”.

(akta kontroli str. 2111-2119)

W ocenie NIK nie można podzielić poglądu Minister, że proces weryfikacji fiszek przeprowadzono zgodnie z pkt 138 Systemu oceny. W Systemie oceny wskazano termin na weryfikację fiszek na 30 dni (z możliwością przedłużenia o 15 dni) od daty wpływu. Zgodnie z pkt 140 Systemu oceny IP w trakcie trwania wstępnej weryfikacji może kierować do wnioskodawców pytania/sugestie odnoszące się do zakresu projektów. W sytuacji, gdy ustalenia pomiędzy IP lub IZ a wnioskodawcą prowadzą do zmiany zakresu projektów, wnioskodawca aktualizuje fiszkę projektową zgodnie w ustalonym zakresie. W systemie oceny nie wskazano, że termin liczony jest od zgłoszenia zaktualizowanej fiszki. W przypadku projektów: „Aktualizacja PZO” i „Ochronna czynna” IP zwróciła się do GDOŚ o aktualizację fiszek pismem z 20 marca 2024 r., tj. po 168 dniach od ich złożenia. a w przypadku projektu IGO pismem z 8 kwietnia 2024 r., tj. po 62 dniach. Aktualizacja fiszki projektu IGO została przekazana do MKiŚ pismem z 26 kwietnia 2024 r. W przypadku fiszek parków narodowych dodatkowo należy zwrócić uwagę, że wpływ na wydłużenie procesu ich weryfikacji miał proces akceptacji prowadzone wewnątrz MKiŚ.

Zdaniem NIK zmiany personalne w MKiŚ nie powinny negatywnie wpływać na terminową realizację zadań, a stwierdzone postępowanie było nierzetelne.

Ponadto zawarte porozumienie w sprawie systemu realizacji programu FEnIKS 2021-2027 pomiędzy Ministrem Funduszy i Polityki Regionalnej a Ministrem Klimatu i Środowiska z 14 grudnia 2022 r. w § 1 ust. 2 zobowiązuje IP do realizacji powierzonych jej zadań zgodnie z systemem realizacji FEnIKS 2021-2027, w tym z wytycznymi MFIPR, zaleceniami IZ. Nieterminowe procedowanie fiszek projektów zgłoszonych przez GDOŚ miało wpływ na konieczność przesunięcia realizacji większości zaplanowanych przez RDOŚ i GDOŚ działań w ramach ww. projektów z 2024 r. na 2025 r. W budżecie środków europejskich w części 41 na realizację projektów zaplanowano pierwotnie 21 545,0 tys. zł, a następnie w wyniku korekt dokonano zmniejszenia planu wydatków do 5 797,4 tys. zł. Wykonanie wydatków wyniosło 316,3 tys. zł, tj. 5,5% planu po zmianach. Na realizację ww. projektów z budżetu państwa zaplanowano w ustawie budżetowej 3 823,0 tys. zł, plan w trakcie roku uległ zmniejszeniu do kwoty 3 058,9 tys. zł. Wykonanie wydatków wyniosło 55,8 tys. zł, tj. 1,8% planu po zmianach.

⁷⁹ Mikołaj Dorożala.

2.2.2. Wydatki budżetu środków europejskich – dysponent III stopnia

W 2024 r. dysponent III stopnia nie planował i nie realizował wydatków z budżetu środków europejskich w części 41.

(akta kontroli str. 1313-1322)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ocena
częstkowa

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

Szczegółowe badanie środków z dotacji wykazało, że Minister udzieliła TPN dotacji celowej na zakup busów elektrycznych, pomimo że przed zawarciem umowy nie zostały określone zasady ich wykorzystania oraz nie opracowano programu edukacyjnego zakładającego ich wykorzystanie, co świadczy o nierzetelnej weryfikacji w MKiŚ przygotowania jednostki dotowanej do realizacji ww. zadania. Ponadto badanie wykazało, że Dyrektor Departamentu Budżetu przyjęła rozliczenie umowy dotacji celowej Karkonoskiego Parku Narodowego, pomimo że umowy dotyczące wydatków ujętych w rozliczeniu tej dotacji zostały zawarte przed podpisaniem umowy dotacji oraz zmianą planu finansowego parku, a park zapewnił finansowanie ww. zadań z innego źródła, co świadczy o nierzetelnej weryfikacji w MKiŚ potrzeb beneficjentów przed wystąpieniem o uruchomienie środków z rezerw celowych oraz podpisaniem umowy dotacji.

Szczegółowe badanie wydatków budżetu państwa wykazało przypadki: dokonania rozliczania usług niezgodnie z polityką rachunkowości oraz niezapewnienia udokumentowania w aktach osobowych pracownika spoza korpusu służby cywilnej jego zakresu obowiązków. W zakresie wydatków na działania promocyjne i reklamowe stwierdzono przypadek wyrażenia przez zamawiającego zgody na odstąpienie od wymagań wskazanych w zawartej umowie oraz dopuszczenia do ograniczenia zakresu umowy przez osobę nieupoważnioną.

W obszarze udzielania zamówień publicznych stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niepobraniu przez Głównego Księgowego dysponenta III stopnia kary umownej, co było działaniem niezgodnym z zawartą umową.

Kontrola wykazała, że procedura weryfikacji fiszek projektowych dotyczących projektów w ramach priorytetów FEnIKS 2021-2027 nie została przeprowadzona w terminach zgodnych z systemem oceny i wyboru projektów w ramach programu, co uznano za działanie nierzetelne.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia rocznych łącznych sprawozdań za 2024 r. przez dysponenta części 41 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 2024 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.

Zrealizowano wniosek pokontrolny NIK z kontroli wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w zakresie dokonywania i ewidencjonowania wydatków na wynagrodzenia we właściwych częściach budżetowych, zgodnie z faktycznym ich wykonaniem, co zapewniło rzetelność danych w sprawozdaniu Rb-70.

(akta kontroli str. 429-603, 728-670, 678-698, 2154-2161)

Stwierdzone
nieprawidłowości

Ocena
częstkowa

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

NIK opiniuje pozytywnie prawidłowość sporządzenia rocznych łącznych sprawozdań za 2024 r. oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2024 r. przez dysponenta części 41 i sprawozdań jednostkowych przez MKiŚ jako dysponenta III stopnia. Sprawozdania te zostały opracowane na podstawie właściwych źródeł i zawierały rzetelne dane.

A. CZĘŚĆ 51 – „KLIMAT”

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

1.1. Dochody budżetowe – dysponent części budżetowej

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r., przeprowadzono pełną kontrolę dochodów budżetowych w części 51 – „Klimat”, obejmującą analizę realizacji dochodów, w tym prawidłowości i terminowości ustalenia wybranych należności oraz windykacji zaległości.

W części 51 prognozowana w ustawie budżetowej na 2024 r. kwota dochodów wyniosła 14 608 642,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 14 699 247,9 tys. zł i stanowiły 100,6% planu oraz 77,8% dochodów wykonanych w 2023 r. (18 897 150,4 tys. zł). Niższe wykonanie dochodów w stosunku do roku poprzedniego wynikało głównie z mniejszych niż w 2023 r. wpływów z aukcyjnej sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. Było to spowodowane niższą średnią ceną tych uprawnień na aukcjach w 2024 r. w porównaniu do przeciętnej ceny w 2023 r.⁸⁰.

Główne pozycje dochodów stanowiły wpływy:

- z handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, które wyniosły 14 119 221,4 tys. zł, tj. 101,0% planu (13 978 818,0 tys. zł), co stanowiło 96,1% dochodów w części 51;
- z różnych rozliczeń, które wyniosły 374 564,0 tys. zł, tj. 84,5% planu (443 279,0 tys. zł), co stanowiło 2,5% dochodów w części 51;
- z opłaty recyklingowej, która wyniosła 178 745,4 tys. zł, tj. 102,4% planu (174 500,0 tys. zł), i stanowiła 1,2% wszystkich dochodów w części 51;
- z opłat za zezwolenia, akredytacje oraz opłaty ewidencyjne, w tym opłaty za częstotliwości, które wyniosły 10 878,0 tys. zł, tj. 102,2% planu (10 301,0 tys. zł), co stanowiło 0,7% całości dochodów w części 51.

(akta kontroli str. 628-670, 862-866)

Dochody nieplanowane osiągnięto m.in.: w rozdziale 90011 z tytułu wpływów z pozostałych odsetek w ramach współfinansowania projektów z udziałem środków UE (§ 0929) w wysokości 10 220,6 tys. zł (wpływy te wynikały z wpłaconych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej odsetek naliczonych od zaliczek z programów: POIiŚ 2014-2020 oraz FEniKS 2021-2027); w rozdziale 90011 z tytułu wpływów ze zwrotów niewykorzystanych dotacji oraz płatności dotyczących dochodów majątkowych w ramach współfinansowania projektów z udziałem innych środków bezzwrotnych (§ 6696) w wysokości 2 405,3 tys. zł (wpływy te wynikały ze zwrotów środków stanowiących wypłacone zaliczki, niewykorzystanych przez beneficjentów); w rozdziale 75001 z tytułu wpływów z kar i odszkodowań wynikających z umów (§ 0950) w wysokości 290,2 tys. zł (były to kary umowne za niedotrzymanie warunków umów oraz odszkodowania za uszkodzone mienie

⁸⁰ Średnia cena polskich EUA (European Union Allowances – uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych i EUAA (ang. European Union Aviation Allowances – uprawnienia do emisji dla operatorów statków powietrznych) uzyskana na aukcjach w 2024 r. wyniosła 64,80 euro, podczas gdy w 2023 r. osiągnęła ona 83,25 euro (źródło: https://www.kobize.pl/uploads/materialy/materialy_do_pobrania/raport_co2/2024/KOBiZE_Analiza_rynku_CO2_grudzien_2024.pdf, str. 8).

MKiŚ). Powyższe dochody były trudne do oszacowania na etapie projektowania ustawy budżetowej.

Wyższe wykonanie dochodów w rozdziale 90014 w § 0950 – wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów, tj. na poziomie 393,5% (550,9 tys. zł) planu (140,0 tys. zł) wynikało m.in. z uzyskania odszkodowań z polis ubezpieczeniowych samochodów i łodzi oraz wyższych niż szacowano kwot kar umownych za niedotrzymywanie warunków umów (m.in. dotyczących monitoringu ptaków, zakupu wyposażenia i materiałów eksploatacyjnych oraz usług sprzątania pomieszczeń biurowych); w rozdziale 90014 w § 0870 – wpływy ze sprzedaży składników majątkowych, tj. na poziomie 2 264,0% (226,4 tys. zł) planu (10,0 tys. zł) wynikało ze zbycia zużytych składników majątkowych Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska (m.in. samochodów i mebli).

(akta kontroli str. 862-866, 870-877)

Należności

Należności pozostałe do zapłaty według stanu na 31 grudnia 2024 r. w części 51 wyniosły ogółem 13 656,2 tys. zł, w tym zaległości netto – 1 078,4 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 2023 r. należności pozostałe do zapłaty były wyższe o 906,6 tys. zł (stanowiły 107,1% kwoty należności pozostałych do zapłaty według stanu na koniec 2023 r.), a zaległości netto były wyższe o 138,9 tys. zł (stanowiły 114,8% kwoty zaległości netto według stanu na koniec 2023 r.).

Łączny wzrost należności spowodowany był przede wszystkim wzrostem należności z tytułu najmu i dzierżawy składników majątkowych MKiŚ oraz z tytułu wpływów z pozostałych odsetek, a także w związku z powstaniem nowych należności z tytułu wpływów rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych.

(akta kontroli str. 628-670, 867-869, 888-892)

1.2 Dochody budżetowe – dysponent III stopnia

Plan dochodów Ministerstwa (dysponenta III stopnia) ustalono na 14 165 035,0 tys. zł. Zrealizowane dochody, odprowadzone na rachunek dochodów budżetu państwa, wyniosły 14 310 780,8 tys. zł, co stanowiło 101,0% planu. Uzyskane w 2024 r. dochody stanowiły 77,5% dochodów wykonanych w 2023 r. (18 474 746,3 tys. zł).

Główne pozycje dochodów stanowiły wpływy:

- ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (14 119 221,4 tys. zł) w wysokości 98,7% łącznej kwoty dochodów, odprowadzonych na rachunek budżetu państwa, pozyskanych przez MKiŚ;
- z opłaty recyklingowej (178 745,4 tys. zł), stanowiącej 1,2% łącznej kwoty dochodów, odprowadzonych na rachunek budżetu państwa, pozyskanych przez MKiŚ;
- z opłat za zezwolenia, akredytacje oraz opłaty ewidencyjne, w tym opłaty za częstotliwości (10 878,0 tys. zł), stanowiącej 0,1% całości uzyskanych dochodów na poziomie MKiŚ.

(akta kontroli str. 452-453, 832)

Doboru próby 12 dowodów/zapisów księgowych na łączną kwotę 469 260,4 tys. zł dokonano z zastosowaniem metody PPS (z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wielkości), po uprzednim wyłączeniu zapisów księgowych dotyczących transakcji o małej wartości (poniżej 1 tys. zł). Zbadane dowody stanowiły wpływy z następujących tytułów:

- aukcyjnej sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych⁸¹ w łącznej kwocie 462 925,0 tys. zł;
- opłaty recyklingowej⁸² w łącznej kwocie 6 016,1 tys. zł;
- opłaty rejestracyjnej i opłaty rocznej⁸³ w łącznej kwocie 307,9 tys. zł;
- odsetek bankowych zgromadzonych na rachunkach bankowych opłaty recyklingowej w łącznej kwocie 7,9 tys. zł;
- najmu lokali mieszkalnych będących własnością Skarbu Państwa w łącznej kwocie 3,5 tys. zł.

Należności z tytułu dochodów budżetowych wymierzane były w wysokości określonej w przepisach prawa oraz umowach. Ustalanie należności oraz odprowadzanie dochodów na centralny rachunek bieżący budżetu państwa odbywało się terminowo. Ewidencja dochodów była prowadzona prawidłowo.

(akta kontroli str. 830, 838-846)

Z dniem 5 czerwca 2023 r. weszły w życie przepisy dyrektywy 2023/959 zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Zgodnie z art. 3 dyrektywy 2023/959 państwa członkowskie były zobowiązane wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania art. 1 dyrektywy 2023/959 do 31 grudnia 2023 r. Państwa członkowskie mają obowiązek stosować te przepisy od 1 stycznia 2024 r.

Stosownie do art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r.⁸⁴ ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE, w brzmieniu zmienionym art. 1 pkt 12 lit. b-i dyrektywy 2023/959, od 1 stycznia 2024 r. państwa członkowskie są zobowiązane wykorzystywać dochody ze sprzedaży uprawnień, z wyjątkiem dochodów przeznaczonych na rekompensatę pośrednich kosztów emisji, o których mowa w art. 10a ust. 6 dyrektywy 2003/87/WE, lub ich równowartość finansową, na co najmniej jeden z celów wymienionych w tym ustępie. Prawodawca unijny doprecyzował, że finansowanie pośrednich kosztów emisji nie może być zaliczane do katalogu celów, o których mowa w art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE.

Do dnia zakończenia kontroli nie zostały wprowadzone zmiany ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych⁸⁵ wynikające z wejścia w życie dyrektywy 2023/959, w tym m.in. zmiany dostosowujące brzmienie art. 49 ust. 6 oraz 6a tej ustawy do wymogów zmienionego art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE.

⁸¹ Środki, o których mowa w art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

⁸² Wpływy, o których mowa w art. 40cb ust. 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 927, ze zm.).

⁸³ Wpływy, o których mowa w art. 58 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.).

⁸⁴ Dalej: „dyrektywa 2003/87/WE” (Dz. Urz. UE L 275 str. 32).

⁸⁵ Dalej: „ustawa” (Dz. U. z 2024 r. poz. 1505, ze zm.).

Przekazane w toku kontroli dokumenty potwierdzają prowadzenie prac nad projektem ustawy o zmianie ushue w styczniu, marcu, kwietniu, maju i listopadzie 2024 r. W toku kontroli nie przedstawiono dowodów na podejmowanie prac w tym zakresie w okresie wcześniejszym.

Projekt ustawy o zmianie ushue został wpisany pod numerem UC39 do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów 29 kwietnia 2024 r. Projekt ten przekazano do uzgodnień wewnątrzresortowych w MKiŚ 6 grudnia 2024 r., zaś do Departamentu Prawnego celem oceny – 6 marca 2025 r.

(akta kontroli str. 878-887, 906-927)

Była Minister Klimatu i Środowiska⁸⁶ nie zapewniła opracowania projektu ustawy o zmianie ushue mającego na celu transpozycję do polskiego porządku prawnego dyrektywy 2023/959, m.in. w zakresie wprowadzonej przez nią zmiany art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE, w terminie umożliwiającym ustawodawcy przyjęcie tej ustawy przed upływem terminu transpozycji, tj. do 31 grudnia 2023 r., natomiast Minister od dnia objęcia stanowiska 13 grudnia 2023 r. do dnia zakończenia kontroli nie zapewniła zakończenia prac w MKiŚ nad ww. projektem i przekazania ich do dalszych prac legislacyjnych. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Należności

Według sprawozdania Rb-27 Ministerstwa (dysponenta III stopnia) należności pozostałe do zapłaty według stanu na 31 grudnia 2024 r. wyniosły ogółem 417,6 tys. zł, w tym zaległości netto – 109,6 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 2023 r. należności pozostałe do zapłaty były niższe o 192,5 tys. zł (tj. stanowiły 68,4% ich wartości), a zaległości netto były wyższe o 1,8 tys. zł (tj. stanowiły 101,7% ich wartości). Najwyższa należność pozostała do zapłaty (w wysokości 323,2 tys. zł, w tym zaległości netto 104,1 tys. zł) dotyczyła wpływów z tytułu decyzji Ministra Środowiska z 2016 r. nakazującej spółce zwrot równowartości uprawnień do emisji gazów cieplarnianych.

(akta kontroli str. 833, 893-897)

Szczegółowym badaniem objęto 17 pozycji zaległych należności dotyczących sześciu dłużników, na łączną kwotę 108,0 tys. zł (stanowiącą 98,5% zaległości netto u dysponenta III stopnia) pod kątem działań podejmowanych w MŚ w celu ich odzyskania. Doboru próby dokonano w sposób celowy, kierując się kwotami zaległości i terminem zapłaty. Zbadane zaległości dotyczyły należności z lat 2016–2024, m.in. z tytułu: zwrotu równowartości uprawnień do emisji gazów cieplarnianych wynikającego z decyzji Ministra, czynszu za najem lokali mieszkalnych oraz zwrotu kosztów zastępstwa prawnego, postępowania sądowego i klauzuli wykonalności.

W MKiŚ prowadzono systematyczną kontrolę terminowości zapłaty należności Skarbu Państwa. Postępowanie z należnościami, w tym należnościami nieściągalnymi i przeterminowanymi, oraz udzielanie ulg zostało uregulowane w rozdziale 6 „Polityki rachunkowości oraz procedur kontroli finansowej Ministerstwa Klimatu i Środowiska”, stanowiącej załącznik do zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 23 grudnia 2024 r.⁸⁷. Zgodnie z „Polityką rachunkowości” Biuro Finansowe dokonywało na bieżąco (nie później niż po zakończeniu każdego miesiąca) kontroli terminowości zapłaty należności

⁸⁶ Anna Moskwa.

⁸⁷ Dalej: „Polityka rachunkowości” (Dz. Urz. Min. Klim i Środ. poz. 92).

poprzez weryfikację sald kont rozrachunkowych. Proces kontroli terminowości zapłaty należności dokumentowano poprzez sporządzenie comiesięcznych zestawień. Komórki organizacyjne odpowiedzialne za dochodzenie od dłużnika należności niezapłaconych w terminie (Departament Prawny w przypadku należności cywilnoprawnych oraz komórki merytoryczne w przypadku należności publicznoprawnych) przekazywały do Biura Finansowego dokumenty dotyczące postępowania egzekucyjnego. W Biurze Finansowym sporządzano ponadto zestawienia kwartalne należności wymagalnych, które były przesyłane do komórek windykacyjnych (w przypadku spraw skierowanych na drogę sądową – do Departamentu Prawnego) celem aktualizacji informacji o podjętych czynnościach i aktualnego statusu zaległości.

W wyniku działań windykacyjnych podjętych w Biurze Finansowym, tj. skierowania do dłużników not odsetkowych) dwóch dłużników uregulowało w styczniu 2025 r. zaległe należności dotyczące czynszu za grudzień 2024 r. w łącznej kwocie 3,0 tys. zł. W sprawie największej zaległości dotyczącej zwrotu równowartości uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (należność główna 104,1 tys. zł) Departament Prawny zapewniał zastępstwo wierzyciela Skarbu Państwa – Ministra Klimatu i Środowiska w zakresie zaistniałego zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej z nieruchomości. W jednej sprawie skierowano do dłużnika wezwanie do zapłaty. Pośród dwóch pozostałych spraw jedna znajdowała się na etapie postępowania sądowego, druga zaś w trakcie egzekucji komorniczej. Czynności komornika były monitorowane. Działania podejmowane w MKiŚ w celu odzyskania zaległych należności były rzetelne i adekwatne do wielkości tych należności.

(akta kontroli str. 806-829)

W 2024 r. w MKiŚ nie wystąpiły należności, które uległy przedawnieniu. Łączna kwota umorzeń należności dokonanych przez Ministra w 2024 r., obejmująca należności główne wraz z odsetkami⁸⁸, wyniosła 285,4 tys. zł. Ponadto Minister udzieliła ulgi w spłacie należności w kwocie 144,2 tys. zł poprzez rozłożenie jej na raty.

Szczegółowym badaniem objęto dwa postępowania dotyczące udzielenia ulgi w spłacie należności (tj. 100% postępowań zakończonych umorzeniem i/lub rozłożeniem należności na raty):

- postępowanie o umorzenie należności w części oraz rozłożenie na raty pozostałej części należności naliczonych z tytułu kary umownej w związku z wypowiedzeniem przez MKiŚ umowy z winy leżącej po stronie wykonawcy; postępowanie zostało zakończone zawarciem przez MKiŚ ugody sądowej⁸⁹, zgodnie z którą nastąpiło umorzenie należności w części wynoszącej 283,8 tys. zł oraz rozłożenie na raty należności w kwocie 144,2 tys. zł; wykonawca wpłacił wszystkie raty w wyznaczonym terminie;
- postępowanie o umorzenie należności w wysokości 1,6 tys. zł z tytułu zwrotu kosztów sądowych procesu oraz zwrotu zastępstwa procesowego w postępowaniu sądowym i egzekucyjnym, zakończone wydaniem oświadczenia Ministra Klimatu i Środowiska o umorzeniu z urzędu⁹⁰ ww. należności w całości.

⁸⁸ Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 za 2024 r. w kwocie tej nie uwzględniono odsetek podatkowych, które wyniosły 88,9 tys. zł.

⁸⁹ Na podstawie art. 54a u.f.p.

⁹⁰ Na podstawie art. 58 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 55 oraz art. 56 ust. 1 pkt 3 u.f.p.

Zbadane postępowania przeprowadzono zgodnie z obowiązującymi przepisami i rekomendacjami⁹¹.

(akta kontroli str. 807-809, 834)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Była Minister nie zapewniła opracowania projektu ustawy o zmianie ushue mającego na celu transpozycję do polskiego porządku prawnego dyrektywy 2023/959, m.in. w zakresie zmiany art. 10 ust. 3 dyrektywy ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych 2003/87/WE⁹², w terminie umożliwiającym ustawodawcy przyjęcie tej ustawy przed upływem terminu transpozycji, tj. do 31 grudnia 2023 r., natomiast Minister od dnia objęcia stanowiska 13 grudnia 2023 r. do dnia zakończenia kontroli nie zapewniła zakończenia prac w MKiŚ nad ww. projektem i przekazania ich do dalszych prac legislacyjnych. Było to nierzetelne.

Z wyjaśnień zastępcy dyrektora Departamentu Ochrony Powietrza i Negocjacji Klimatycznych (dalej: „zastępca dyrektora DPN”⁹³) wynika, że opóźnienie prac nad zaprojektowaniem przepisów krajowych i pełnej transpozycji dyrektywy 2023/959⁹⁴, a co za tym idzie braku dotrzymania przez Polskę terminu transpozycji, wynikało z opóźnienia w przyjęciu przez Komisję Europejską aktów wykonawczych i delegowanych do dyrektyw (w szczególności do dyrektywy 2023/959), niezbędnych – zdaniem składającego wyjaśnienia – do opracowania przepisów krajowych. Takie przyczyny zostały również wskazane w piśmie Ministra Klimatu i Środowiska skierowanym do Komisji Europejskiej w odpowiedzi na zarzuty formalne Komisji dotyczące braku ww. transpozycji. Zastępca dyrektora DPN w wyjaśnieniach wskazał, że wydanie aktów wykonawczych (lub ich brak) nie miało wpływu na transpozycję do art. 49 ust. 6 oraz 6a ushue w zakresie katalogu celów, na które można przeznaczyć środki ze sprzedaży uprawnień do emisji lub ich równowartość finansową. Opóźnienie w dostosowaniu tych przepisów ushue do wymogów dyrektywy wyjaśnił faktem oczekiwania na ostateczny kształt aktów wykonawczych i delegowanych (np. dot. wielkości lub sposobu dodatkowego bezpłatnego przydziału uprawnień dla ciepłownictwa) i uzależnieniem określenia w projekcie ustawy zmieniającej ushue mechanizmu postępowania ze środkami aukcyjnymi od korzystnych lub niekorzystnych rozwiązań dla polskiego sektora ciepłownictwa przyjętych w tych aktach.

Ostatecznie, zgodnie z wyjaśnieniami zastępcy dyrektora DPN w projektach aktów delegowanych/wykonawczych KE zostały przyjęte korzystne rozwiązania w ww. zakresie.

⁹¹ Rekomendacje Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej dotyczące postępowania w zakresie polubownego rozwiązywania sporów (źródło: <https://www.gov.pl/web/sp-prokuratoria/rekomendacje-prokuratury-generalnej-rp-dotyczace-postepowania-w-zakresie-polubownego-rozwiazywania-sporow2>).

⁹² Dalej: „dyrektywa 2003/87/WE” (Dz. Urz. UE L 275 str. 32 ze zm.).

⁹³ Paweł Różycki.

⁹⁴ Podobnie jak dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/958 zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w odniesieniu do wkładu lotnictwa w unijny cel zmniejszenia emisji w całej gospodarce i odpowiedniego wdrożenia globalnego środka rynkowego.

Innym argumentem wskazanym w ww. wyjaśnieniach jako utrudnienie dla prac nad projektem ustawy zmieniającej ushue, był „fakt przypadających na październik 2023 r. wyborów parlamentarnych i związane z tym rozpoczęcie nowej kadencji Sejmu i zmiana rządu. Miało to wpływ na termin procedowania prac nad projektem – ze względu na dyskontynuację procesu legislacyjnego. Trzeba było brać pod uwagę, że projekt nie będzie przyjęty w poprzedniej kadencji Sejmu, a zmiana rządu może mieć wpływ na kierunkowe rozwiązania przyjęte w ustawie.”.

(akta kontroli str. 878-882, 903-905)

NIK nie podziela stanowiska zawartego w przywołanych wyjaśnieniach o zasadności uzależnienia działań dotyczących transpozycji do krajowego porządku prawnego dyrektywy 2023/959 od kwestii wypracowania mechanizmu wsparcia dla ciepłownictwa, gdyż – jak wykazała kontrola NIK P/22/042 „Gospodarowanie środkami uzyskanymi ze sprzedaży uprawnień do emisji w drodze aukcji w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych” obejmująca lata 2018-2023 (do 12 czerwca) – prace nad wdrożeniem krajowych rozwiązań służących utworzeniu Funduszu Modernizacji Energetyki, zasilanego m.in. ze środków uzyskiwanych przez Polskę z aukcyjnej sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, były bardzo czasochłonne, a do dnia zakończenia kontroli taki fundusz nie został utworzony.

W kwestii nieopracowania projektu ustawy zmieniającej ushue przed zakończeniem IX kadencji Sejmu i powołaniem Rady Ministrów w nowym składzie NIK stoi na stanowisku, że opracowanie takiego projektu, nawet jeżeli nie pozwoliłoby doprowadzić procesu legislacyjnego do końca przed wyborami parlamentarnymi, przyspieszyłoby ten proces w MKiŚ pod nowym kierownictwem.

Była Minister⁹⁵ w kwestii przyczyn nieopracowania w MKiŚ projektu ustawy zmieniającej ushue w 2023 r. w terminie umożliwiającym transpozycję do polskiego porządku prawnego dyrektywy 2023/959, m.in. w zakresie wprowadzonej przez nią zmiany art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE, do 31 grudnia 2023 r. wyjaśniła: „Aktualnie nie pełnię już funkcji Ministra, nie pracuję też w Ministerstwie Klimatu i Środowiska. Nie mam dostępu do dokumentów. Jedyny tryb, w jakim mogę mieć dostęp do dokumentów to tryb informacji publicznej (również wątpliwy od strony prawnej co do obowiązku udzielenia mi dostępu do informacji), niemożliwy do wykonania terminowo. Nie posiadam wiedzy we wskazanych tematach, nie pamiętam szczegółów wskazanych zagadnień i nie mam możliwości ich pozyskania.”.

(akta kontroli str. 1395-1400)

Minister wyjaśniła m.in., że zgodnie z art. 10a ust. 6 dyrektywy 2003/87/WE *„Państwa członkowskie powinny przyjąć środki finansowe zgodnie z akapitem drugim i czwartym niniejszego ustępu na rzecz sektorów lub podsektorów, które są narażone na rzeczywiste ryzyko ucieczki emisji z powodu znacznych kosztów pośrednich faktycznie ponoszonych w wyniku przeniesienia kosztów związanych z emisją gazów cieplarnianych na ceny energii elektrycznej oraz państwa członkowskie dążą także do przeznaczania na środki finansowe, o których mowa w akapicie pierwszym, nie więcej niż 25% dochodów uzyskanych ze sprzedaży uprawnień na aukcji. Takie zapisy wyraźnie wskazują, że rekompensaty*

⁹⁵ Anna Moskwa.

pośrednich kosztów emisji powinny być finansowane ze środków z aukcji uprawnień do emisji.". Odnosząc się do przepisów ustawy Minister wyjaśniła: „W ustawie zapisano, że co najmniej połowę środków pieniężnych uzyskanych z aukcji uprawnień do emisji ogólnych w danym roku kalendarzowym lub ich równowartość przeznacza się przynajmniej na jeden spośród celów wymienionych w ustawie. Taki zapis pozwala na wydatkowanie kwoty stanowiącej 75% wpływów z aukcji (lub nawet większej). W tym przypadku istotna jest praktyka stosowania ustawy i wydatkowania środków z budżetu państwa za rok 2023 zaraportowano wydatkowanie kwoty stanowiącej więcej niż równowartość 50% wpływów z aukcji. Jeśli chodzi o katalog celów wydatkowania środków z aukcji to należy zauważyć, że dyrektywa 2023/959 wprowadziła w większości doprecyzowania w istniejącym katalogu i zostaną one transponowane wraz z pozostałymi elementami dyrektywy, jako element systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.”.

W kwestii prac w MKiŚ nad transpozycją dyrektywy 2023/959 Minister wyjaśniła, że prace nad przygotowaniem kompleksowego aktu prawnego wdrażającego skomplikowane, wzajemnie się przenikające mechanizmy wynikające z systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych jest procesem czasochłonnym wymagającym zaangażowania wielu uczestników, a przede wszystkim poznania pełnego obrazu zmian, co było niemożliwe wobec braku wielu aktów wykonawczych do dyrektywy. Ponadto z dowodów przekazanych wcześniej wynika, że prace koncepcyjne nad transpozycją dyrektywy zaczęły się już na przełomie 2023 r. i 2024 r.

(akta kontroli str. 2111-2119)

NIK nie podziela stanowiska Minister przedstawionego w powyższych wyjaśnieniach. Zdaniem Izby uzależnienie prowadzenia prac nad transpozycją dyrektywy 2023/959 od wydania przez Komisję Europejską aktów wykonawczych i delegowanych było nieuzasadnione, gdyż akty te stosuje się bezpośrednio, natomiast przepisy dyrektywy powinny zostać transponowane do polskiego porządku prawnego (tj. do ustawy) niezależnie, w terminie określonym przez unijnego ustawodawcę (do 31 grudnia 2023 r.). W związku z powyższym znowelizowana ustawa powinna być w życie 1 stycznia 2024 r., zaś wszelkie kwestie sporne lub wątpliwości dotyczące projektowanych lub wydanych przez Komisję Europejską aktów wykonawczych i/lub delegowanych nie powinny mieć wpływu na transpozycję ww. dyrektywy.

Odnosząc się do kwestii daty rozpoczęcia prac nad transpozycją ww. dyrektywy poruszonej w wyjaśnieniach NIK podkreśla, że przekazane w toku kontroli dokumenty nie pozwalają na precyzyjne jej określenie. Najwcześniejszą datą, która pojawia się w pierwszym z projektów, jest data zgłoszenia do niego uwag, tj. 16 stycznia 2023 r.

Powyższe postępowanie skutkowało tym, że po upływie terminu transpozycji, tj. od 1 stycznia 2024 r., w krajowym obiegu prawnym funkcjonowały przepisy ustawy niezgodne z dyrektywą 2003/87/WE, w tym w szczególności przepisy art. 49 ust. 6 i 6a dotyczące wykorzystania dochodów z aukcyjnej sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych lub ich równowartości finansowej oraz katalogu celów, na które państwo członkowskie może przeznaczyć te środki.

Opisane wyżej postępowanie należy uznać za działanie nierzetelne.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa przez kontrolowaną jednostkę w części 51 – Klimat w 2024 r. w zakresie dochodów budżetu państwa oraz dochodzenia należności budżetu państwa. Stwierdzona nieprawidłowość dotycząca nieprzygotowania przez Ministra projektu aktu ustawy zapewniającego transpozycję dyrektywy 2023/959 zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE, skutkowałą niezgodnością przepisów krajowych obowiązujących w 2024 r. z prawem Unii Europejskiej w zakresie m.in. wymagań odnośnie do przeznaczenia dochodów z aukcyjnej sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych lub ich równowartości finansowej, w tym katalogu celów, na które państwo członkowskie może przeznaczyć te środki, nie miała jednakże wpływu na wykonanie przez jednostkę kontrolowaną dochodów w 2024 r., lecz generowała ryzyka niedostatecznego wykorzystania dochodów z aukcyjnej sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych lub ich równowartości finansowej na cele przewidziane w zmienionej dyrektywie 2003/87/WE.

OBSZAR

2. Wydatki

Opis stanu
faktycznego

2.1. Wydatki budżetu państwa

2.1.1. Wydatki budżetu państwa – dysponent części budżetowej

W ustawie budżetowej na rok 2024 limit wydatków budżetu państwa w części 51 ustalono w wysokości 466 531,0 tys. zł. W trakcie roku limit wydatków został zwiększony *per saldo* o 134 057,7 tys. zł (tj. o 28,7%) do 600 588,7 tys. zł, z tego zwiększony o 123 903,3 tys. zł z tytułu przeniesienia środków z rezerw (w tym 123 088,3 tys. zł z rezerw celowych i 815,0 tys. zł z rezerwy ogólnej), o 9 778,9 tys. zł na podstawie decyzji Ministra Finansów korygujących plan wydatków wynikający z ustawy budżetowej oraz o 375,5 tys. zł na podstawie decyzji dysponenta części korygujących plan wydatków wynikający z ustawy budżetowej.

(akta kontroli str. 106-136, 248-257, 1488-1504, 2105-2110)

W części 51 w 2024 r. limit wydatków Ministra (dysponenta części 51) został zwiększony środkami z rezerwy ogólnej o 1 859,7 tys. zł⁹⁶ na podstawie dwóch zarządzeń Prezesa Rady Ministrów nr 35 i nr 45, z przeznaczeniem na prowadzenie niektórych spraw arbitrażowych przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, a następnie skorygowany o 1 044,7 tys. zł⁹⁷ do 815,0 tys. zł.

⁹⁶ Zarządzenie nr 35 z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie przyznania Ministrowi Klimatu i Środowiska, z ogólnej rezerwy budżetowej, środków finansowych, z przeznaczeniem na obsługę postępowania arbitrażowego grupy Inwenergy przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej przed Stałym Trybunałem Arbitrażowym w Hadze (decyzja Ministra Finansów znak: MF/FG2.4143.3.88.2024.MF.751 z dnia 8 kwietnia 2024 r.) wydatki w części 51 – „Klimat” o 1 044,7 tys. zł.

– Zarządzenie nr 45 Prezesa Rady Ministrów w sprawie przyznania Ministrowi Klimatu i Środowiska, z ogólnej rezerwy budżetowej, środków finansowych, z przeznaczeniem na obsługę postępowań arbitrażowych YAW Chee Siew przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej oraz Mondi Investments Limited przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (decyzja Ministra Finansów znak: MF/FG2.4143.3.119.2024.MF.1123 z dnia 24 kwietnia 2024 r.) o 815,0 tys. zł.

⁹⁷ Zarządzenie nr 111 Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 listopada 2024 r. uchylające Zarządzenie nr 35 w sprawie przyznania Ministrowi Klimatu i Środowiska, z ogólnej rezerwy budżetowej, środków finansowych, z przeznaczeniem na obsługę postępowania arbitrażowego grupy Inwenergy przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej przed Stałym Trybunałem Arbitrażowym w Hadze (decyzja Ministra Finansów znak: MF/FG2.4143.3.88.2024.MF.751.K01 z dnia 20 listopada 2024 r.) zmniejszenie wydatków w części 51 – „Klimat” o 1 044,7 tys. zł, tj. całą kwotę uruchomionych środków rezerwy ogólnej do 0,00 zł.

(akta kontroli str. 86-93, 136-201, 242-247, 2105-2110)

W 2024 r. zrealizowane wydatki w części 51 wyniosły 579 468,5 tys. zł, tj. 96,5% planu po zmianach. Były one wyższe o 68 843,6 tys. zł, tj. o 13,5%, od wydatków poniesionych w 2023 r.

(akta kontroli str. 261-267, 628-670)

Zwiększenia limitu wydatków w części 51 *per saldo* o 123 088,3 tys. zł dokonano z ośmiu pozycji rezerw celowych, na podstawie 39 decyzji Ministra Finansów i 28 korekt tych decyzji, 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 3 600,2 tys. zł;
- poz. 16 „Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa” – o 18,9 tys. zł;
- poz. 20 „Środki na szkolenia i wynagrodzenia na nowe mianowania urzędników służby cywilnej oraz skutki przechodzące” – o 108,7 tys. zł;
- poz. 21 „Rezerwa na zwiększenie wynagrodzeń przeznaczonych na wypłaty wynagrodzeń dla osób odwołanych z kierowniczych stanowisk państwowych, a także nagród jubileuszowych, odpraw emerytalnych i odpraw w związku z przejściem na rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, dla pracowników jednostek organizacyjnych stanowiących wyodrębnioną część budżetową, w których średnioroczne zatrudnienie w roku poprzednim nie przekracza 50 osób, wraz z pochodnymi od wynagrodzeń” – o 136,9 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 1 000,0 tys. zł;
- poz. 56 – „Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania” – o 1 450,0 tys. zł;
- poz. 59 „Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej” – o 114 609,4 tys. zł;
- poz. 62 „Rezerwa na przygotowanie i realizację zadań związanych z objęciem i sprawowaniem przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE w pierwszej połowie 2025 roku” – o 2 164,2 tys. zł.

Środki z rezerw celowych w części 51 zostały wydatkowane w wysokości 120 029,7 tys. zł, tj. 97,5% środków uruchomionych po korekcie. Wykonanie środków z poz. 8 rezerw celowych na poziomie 70,4%⁹⁸, spowodowane było usprawiedliwionymi absencjami pracowników oraz nieobsadzonymi etatami, co

⁹⁸ Środki przeznaczone były na „sfinansowanie wynagrodzeń osobowych dla pracowników instytucji będącej ostatecznym odbiorcą wsparcia w ramach inwestycji pn.: Wsparcie instytucji realizujących reformy i inwestycje REPowerEU w ramach Krajowego Planu Odbudowy – część grantowa” i na „uzupełnienie wynagrodzeń pracowników Ministerstwa Klimatu i Środowiska zaangażowanych w realizację projektu pn.: Koszty zarządzania w ramach Programu Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2014–2021 w związku ze średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej ustalonym w ustawie budżetowej na 2024 rok”.

skutkowało mniejszym wykorzystaniem środków w zakresie naliczenia wynagrodzeń i pochodnych od tego.

(akta kontroli str. 86-105, 187-201, 1488-1504)

Szczegółowym badaniem objęto 7 decyzji Ministra Finansów⁹⁹ wydanych na wniosek Ministra, łącznie na kwotę 9 773,1 tys. zł (tj. 7,1% kwoty środków uruchomionych z rezerw celowych w ramach części 51), którą zmniejszono o 1 059,0 tys. zł (do 8 714,1 tys. zł).

Z kwoty 8 714,1 tys. zł (stanowiącej 7,1% środków z rezerw celowych uruchomionych w części 51 po korektach) wykorzystano 5 580,6 tys. zł (tj. 64,0%) m.in. na: wsparcie procesu negocjacyjnego; realizację zadań związanych z wypełnieniem obowiązków wynikających z porozumień międzynarodowych oraz współpracy międzynarodowej.

(akta kontroli str. 94-105, 1488-1504, 2182-2191)

W 2024 r. Prezes Rady Ministrów nie wydał Ministrowi wiążącego polecenia wpłaty środków na fundusze obsługiwane przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

(akta kontroli str. 888-892)

W strukturze wydatków zrealizowanych w części 51 (579 468,5 tys. zł) największy udział miały: wydatki bieżące jednostek budżetowych 427 727,8 tys. zł (które stanowiły 73,8% wydatków w części 51), wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p, w tym wydatki budżetu środków europejskich 135 276,0 tys. zł (23,3%), wydatki majątkowe 14 074,1 tys. zł (2,4%), świadczenia na rzecz osób fizycznych 1 281,5 tys. zł (0,2%) i dotacje i subwencje 1 109,1 tys. zł (0,2%).

(akta kontroli str. 106-135, 261-267, 628-670, 2100-2104)

Blokowanie planowanych wydatków

Minister w ramach części 51 wydał 17 decyzji w sprawie blokowania planowanych na 2024 r. wydatków budżetu państwa, łącznie na 8 517,3 tys. zł, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 oraz art. 177 ust. 3 pkt 2 u.f.p., w tym jedna decyzja na kwotę 390,2 tys. zł blokowała planowane wydatki okresowo.

-
- ⁹⁹ 1) Decyzja znak: MF/FG2.4143.3.9.2024.MF.121 z 6 lutego 2024 r. na kwotę 3 320,0 tys. zł, skorygowana decyzją znak: MF/FG2.4143.3.9.2024.MF.121.K01 z 12 kwietnia 2024 o -200,0 tys. zł do 3 120,0 tys. zł i decyzją znak: MF/FG2.4143.3.9.2024.MF.121.K02 z 15 listopada 2024 r. (zmiany na §). Wykonanie 2 711,3 tys. zł, tj. 86,9% (dysponent III stopnia MKiŚ).
- 2) Decyzja znak: MF/FG2.4143.3.16.2024.MF.191 z 20 lutego 2024 r. na kwotę 400,0 tys. zł, skorygowana decyzją MF/FG2.4143.3.16.2024.MF.191.K01 z 25 października 2024 r. - o - 258,0 tys. zł (64,5%) do 142,0 tys. zł. Wykonanie 86,6 tys. zł, tj. 61,0% (dysponent III stopnia MKiŚ).
- 3) Decyzja znak: MF/FG2.4143.3.38.2024.MF.369 z 12 marca 2024 r. na kwotę 1 415,0 tys. zł, skorygowana decyzją znak: MF/FG2.4143.3.38.2024.MF.369.K01 z 11 grudnia 2024 r. o -120,0 tys. zł (8,5%) do 1 295,0 tys. zł. Wykonanie 1 184,0 tys. zł, tj. 91,4% (dysponent III stopnia MKiŚ).
- 4) Decyzja znak: MF/IP11.4143.3.29.2024.MF.MFEOG.III.407 z 12 marca 2024 r. na kwotę 118,8 tys. zł. Wykonanie 110,6 tys. zł, tj. 93,1% (dysponent III stopnia MKiŚ).
- 5) Decyzja znak: MF/FG2.4143.3.103.2024.MF.885 z 12 kwietnia 2024 r., skorygowana 22 listopada 2024 r. decyzją MF/FG2.4143.3.103.2024.MF.885.K01 o 100% na 500,0 tys. zł o -500,0 tys. zł do 0,0 tys. zł. Brak realizacji zadania (GIOŚ).
- 6) Decyzja znak: MF/WM1.4143.3.50.2024.MF.1984 11 lipca 2024 r. na kwotę 1 490,0 tys. zł, skorygowana 15 października 2024 r. decyzją MF/WM1.4143.3.50.2024.MF.1984.K01 o 36,0% o -536,0 tys. zł do 954,0 tys. zł. Wykonanie 344,1 tys. zł, tj. 36,1% (dysponent III stopnia MKiŚ).
- 7) Decyzja znak: MF/IP11.4143.3.134.2024.MF.KPO.GRANT.2826 z 30 sierpnia 2024 r. na kwotę 2 529,3 tys. zł skorygowana decyzją MF/IP11.4143.3.134.2024.MF.KPO.GRANT.2826.K01 z 18 listopada 2024 r. o 17,6% o -445,0 tys. zł do 2 084,3 tys. zł. Wykonanie 1 144,2 tys. zł, tj. 54,9% (dysponent III stopnia MKiŚ).

Zablokowane do końca 2024 r. planowane wydatki 16 decyzjami na łączną kwotę 8 127,1 tys. zł stanowiły 1,4% planu po zmianach.

Minister podjął 15 decyzji w sprawie blokowania w 2024 r. planowanych wydatków budżetu państwa w terminie do 6 dni, jedną w 15 dni, jedną w 30 dni.

Odnośnie przyczyny podjęcia decyzji o blokowaniu planowanych wydatków w terminie 30 dni od przekazania wniosku Dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśniła: „Przed podjęciem decyzji blokującej DB musi podjąć szereg działań w celu potwierdzenia, że zaistniała jedna z przesłanek, o których mowa w art. 177 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. [...] Blokada została więc wprowadzona niezwłocznie po uzyskaniu pewności, że środki te nie będą mogły być wykorzystane na inne zgłaszane przez jednostki/komórki potrzeby.”.

(akta kontroli str. 1005-1010, 1017-1027, 1031-1035)

Zablokowane planowane wydatki u dysponenta III stopnia wyniosły 6 086,4 tys. zł tj. 3,9% ogółu planowanych wydatków. Przyczynami niewykorzystania środków były m.in.:

- brak możliwości wydatkowania środków w ramach projektów dotyczących finansowania pomocy technicznej pracowników MKiŚ w ramach FEnIKS 2021-2027 i Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021-2027¹⁰⁰ ze względu na osiągnięcie maksymalnego poziomu 15% kosztów pośrednich w stosunku do założonego maksymalnego wydatkowania wynagrodzeń stanowiących koszt bezpośredni;
- odstąpienia od realizacji części zakupów wyposażenia na potrzeby Stanowiska Kierowania Ministra Klimatu i Środowiska w Zapasowym Miejscu Pracy z powodu braku zgody Ministra Obrony Narodowej na ich wykonanie;
- niższe od planowanych wydatki związane m.in. z zakupem usług pozostałych (na działania marketingowe w prasie i w sieci internetowej, kurierskie, pocztowe, cateringowe) krajowymi i zagranicznymi podróżami służbowymi pracowników MKiŚ;
- oszczędności, powstałe na skutek przedłużających się naborów pracowników na stanowiska korpusu służby cywilnej, które miały być finansowane ze środków pochodzących z projektów dot. finansowania pomocy technicznej pracowników MKiŚ w ramach programów FEnIKS 2021-2027, MFEOG 2021-2027 i FEPW 2021-2027;
- niższe niż planowano koszty wykonania badania ewaluacyjnego programu MFEOG 2014-2021.

Pozostałe planowane wydatki zostały zablokowane w planach finansowych:

- 1) dysponenta głównego (w wysokości 1 356,6 tys. zł) w związku ze złożeniem przez NFOŚiGW w ramach projektów dotyczących pomocy technicznej wniosków o płatność na niższe kwoty niż pierwotnie zakładano;
- 2) GIOŚ (w wysokości 684,0 tys. zł) w związku z unieważnienia postępowania przetargowego na realizację w 2024 r. zadania pn. „Modernizacja Informatycznego Systemu Kontroli (ISK)”.

(akta kontroli str. 657-670, 1005-1010, 1031-1035)

¹⁰⁰ Dalej: „FEPW 2021-2027”.

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 u.f.p.

(akta kontroli str. 1031-1035)

Szczegółowym badaniem objęto sześć decyzji blokujących planowane wydatki w budżecie państwa do końca 2024 r. na łączną kwotę 6 320,3 tys. zł, tj. 77,8% ogółu zablokowanych planowanych wydatków. W ramach przeprowadzonego badania nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 657-670, 1028-1035)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w części 51 wyniosło w 2024 r. 1 762 osoby i było o 134 osoby, tj. o 8,2% większe niż średnie w 2023 r., w tym zatrudnienie w grupie członków korpusu służby cywilnej wyniosło w 2024 r. 1 658 osób i było o 131 osób, tj. o 8,6% większe niż w 2023 r.

Dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśniła, że wzrost zatrudnienia wynikał głównie z:

- obsadzenia wakujących stanowisk;
- zatrudnienia osób na zastępstwa za osoby przebywające na długich zwolnieniach: chorobowych, macierzyńskich i urloпах bezpłatnych.

Według planu po zmianach środki na wynagrodzenia¹⁰¹ wyniosły 237 208,7 tys. zł, w tym 559,5 tys. zł ze środków europejskich. Na wynagrodzenia w 2024 r. wykorzystano 233 047,9 tys. zł (98,3% planu), w tym 335,4 tys. zł (60,0% planu) ze środków europejskich.

Wyliczone na podstawie sprawozdania Rb-70 przeciętne wynagrodzenie brutto w części 51 w 2024 r. wyniosło 11,0 tys. zł i było o 15,6% wyższe niż w 2023 r., przy czym w grupie członków korpusu służby cywilnej przeciętne wynagrodzenie brutto wyniosło w 2024 r. 11,1 tys. zł i było o 15,6% niż w 2023 r.

(akta kontroli str. 671, 2162-2165)

Dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśniła także, że wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w 2024 r. wynikał z:

- podwyższenia kwoty bazowej o 20% od 1 stycznia 2024 r.;
- wypłaty dodatków służby cywilnej dla nowo mianowanych urzędników służby cywilnej;
- sfinansowania systemu motywacyjno-lojalnościowego dla członków korpusu prezydencji, pracowników oraz innych osób zaangażowanych w 2024 r. w przygotowania polskiego przewodnictwa w Radzie UE w I połowie 2025 r.

(akta kontroli str. 328-331)

Wydatki majątkowe

W części 51 wydatki majątkowe zaplanowano pierwotnie w wysokości 54 076,0 tys. zł, zaś według planu po zmianach, w wysokości 65 056,1 tys. zł. Wykonanie wyniosło 60 889,7 tys. zł, tj. 93,6% planu po zmianach.

¹⁰¹ Według Rb-28 i Rb-28UE.

Największe wydatki majątkowe poniesiono w ramach dofinansowania projektów realizowanych przez beneficjentów z Programu Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego¹⁰² 2014-2021 (łącznie 46 465,8 tys. zł, 94,2% planu po zmianach). Kolejne co do wielkości wydatki majątkowe zostały zrealizowane przez GIOŚ na zakup:

- sprzętu specjalistycznego: zestawu pływowierza grawimetrycznego 3114 EMIOTEST wraz z wyposażeniem, listew ekstrakcyjnych, zestawu chromatografu cieczowego, pomp ekstrakcyjnych, sond wieloparametrowych, zestawu pomiarowego do analizy frakcji cząstek frakcji metodą dyfrakcji laserowej, tlenomierzy laboratoryjnych, zestawów urządzeń do pomiarów geodezyjnych, drona (5 345,4 tys. zł, 97,3% wykonania planu po zmianie);
- sprzętu komputerowego, oprogramowania: zestawu konferencyjnego Logitech, licencji na korzystanie z wykupionych komponentów Portalu Pracowniczego oraz uprawnienia do korzystania z podstawowych narzędzi administracyjnych Portalu Pracowniczego, licencji SL Server, laptopa, dostarczenie wsparcia technicznego oprogramowania CommVault oraz licencji pojemnościowych, licencji ArcGIS, pakietu licencji bazodanowych Oracle, kamer, asysty technicznej do systemu ISK (2 340,9 tys. zł, tj. 77,1% wykonania planu po zmianie). Główną przyczyną niższego wykonania majątkowych było unieważnienie postępowania przetargowego na realizację w 2024 r. zadania pn. „Modernizacja Informatycznego Systemu Kontroli (ISK)”.

(akta kontroli str. 657-670, 940-958)

Wydatki na dotacje celowe

Wydatki na dotacje celowe (na cele nieinwestycyjne i inwestycyjne) wyniosły 104 414,2 tys. zł, tj. 94,3% planu po zmianach (z tego na cele nieinwestycyjne – 57 948,4 tys. zł oraz na cele inwestycyjne – 46 465,8 tys. zł), i były ponoszone na projekty finansowane i współfinansowane ze środków UE oraz w ramach MF EOG 2014-2021. Wydatki na dotacje były o 20 745,7 tys. zł, tj. o 24,8%, wyższe niż w 2023 r.

Beneficjentami dotacji były: NFOŚiGW – 96 230,0 tys. zł, Instytut Nafty i Gazu – Państwowy Instytut Badawczy – 6 724,0 tys. zł; PGL LP – 1 170,0 tys. zł i Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych (CKPŚ) – 290,2 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;
- finansowanie kosztów zarządzania i wdrażania FEPW 2021-2027 (pomoc techniczna);
- dofinansowanie projektów pomocy technicznej programu FEnIKS 2021-2027;

¹⁰² Dalej: „MF EOG 2014-2021”.

- realizację po upływie okresu kwalifikowalności wydatków w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020¹⁰³ zadań powierzonych Instytucji Wdrażającej¹⁰⁴;
- dofinansowanie planu działań sektora środowisko na lata 2021-2023, w ramach POIiŚ 2014-2020;
- sfinansowanie wydatków związanych z realizacją zadań, wynikających z pełnienia roli Instytucji Wdrażającej FENIKS, które nie mogą zostać objęte umową o dofinansowanie projektu Pomoc techniczna FENIKS na lata 2021-2027.

(akta kontroli str. 1159-1160)

Szczegółowym badaniem objęto dwie dotacje dla NFOŚiGW na łączną kwotę 43 730,0 tys. zł, tj. 39,5% zaplanowanych wydatków na dotacje celowe w części 51 i 41,9% wydatków zrealizowanych tj.:

- umowę nr FEPW.06.01-IP.03-0001/24-00 z 11 października 2024 r. „Finansowanie kosztów zarządzania i wdrażania FEPW w NFOŚiGW w latach 2023-2024” w ramach Działania 06.01 oś priorytetowa VI „Pomoc techniczna” programu Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021-2027 na 3 976,0 tys. zł. Dotację tę wykorzystano w wysokości 2 542,0 tys. zł, tj. w 63,9% pierwotnej wysokości umowy o dofinansowanie¹⁰⁵. Odnośnie do niższego wykorzystania środków Dyrektor Departamentu Funduszy Europejskich wyjaśniła: „Środki w ustawie budżetowej na 2024 r. na potrzeby projekty [...] zostały zabezpieczone na wniosek IW w wysokości 3 976,0 tys. zł, zgodnie z limitem ustalonym przez MFIPR jeszcze w 2023 r. Na tę kwotę NFOŚiGW złożył w ramach naboru wniosek o dofinansowanie, który został wybrany do realizacji [...] IW zrezygnowała z realizacji w ramach projektu zadań Kontrola oraz Wsparcie procesu wdrażania, a także zmniejszyła kwoty przypisane do pozostałych kategorii wydatków, tj. wynagrodzenia, podnoszenie kwalifikacji, komunikacja i widoczność, koszty pośrednie.”
- umowę nr FENX.08.01-IP.01-0002/24-00 projektu pn. „Pomoc techniczna Programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021–2027 dla Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na rok 2024” w ramach Działania 08.01 oś priorytetowa VIII „Pomoc techniczna” programu FENIKS 2021–2027 na 39 754,0 tys. zł. Dotację tę wykorzystano w wysokości 38 487,9 tys. zł, tj. w 96,8% pierwotnej wysokości umowy o dofinansowanie¹⁰⁶.

Wypłata środków w ramach transz ujętych w umowach wynikały z zatwierdzenia złożonych wniosków o płatność, a etapowe rozliczenie odbywało się zgodnie z ich zapisami. Wnioski końcowe NFOŚiGW nie zostały zatwierdzone¹⁰⁷. Po dokonaniu ich oceny w związku ze stwierdzonymi błędami zostały odesłane NFOŚiGW do poprawy. Poprawione i kompletne wnioski o płatności będą mogły zostać zatwierdzone po przeprowadzeniu na zakończenie realizacji projektów kontroli. Maksymalny przewidywany przez IP termin zatwierdzenia wniosku

¹⁰³ Dalej: „POIiŚ 2014-2020”.

¹⁰⁴ Dalej: „IW”.

¹⁰⁵ Wniosek NFOŚiGW o zmianę projektu zmniejszający kwotę dofinansowania do wysokości 2 542,0 tys. zł został zaakceptowany przez IP 27 stycznia 2025 r.

¹⁰⁶ Wniosek NFOŚiGW o zmianę projektu zmniejszający kwotę dofinansowania do wysokości 38 492,0 tys. zł został zaakceptowany przez IP 7 lutego 2025 r.

¹⁰⁷ Według stanu na 19 marca 2025 r.

o płatność końcową dla pierwszej z ww. umów to maj 2025 r. a dla drugiej lipiec 2025 r.

(akta kontroli str. 1159-1160, 1183-1206, 1214-1219, 1360-1372, 1377-1378)

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych Minister (dysponent części 51) wydatkował łącznie 1 109,9 tys. zł, tj. 92,7% planu po zmianach.

Głównymi rodzajami świadczeń finansowanych z tych środków były: zwrot kosztów zakupu okularów korygujących wzrok podczas pracy przy komputerze, świadczenia wynikające z przepisów BHP, ryczałty za zużytą energię elektryczną podczas świadczenia pracy zdalnej, wypłata odpraw w związku z likwidacją stanowisk pracy, wypłata ekwiwalentów za pranie odzieży roboczej oraz zwroty kosztów delegacji członków Państwowej Rady Ochrony Środowiska i członków Młodzieżowej Rady Klimatycznej.

(akta kontroli str. 1021-1027, 2164)

Zobowiązania

Na koniec 2024 r. zobowiązania w części 51 wyniosły 22 390,2 tys. zł. Główną pozycję zobowiązań w części 51 stanowiło dodatkowe wynagrodzenie roczne wraz z pochodnymi (19 884,8 tys. zł), zakup energii i zakup usług pozostałych z terminem płatności w 2024 r. (odpowiednio 836,3 tys. zł i 671,6 tys. zł), a także składki do organizacji międzynarodowych, których Polska jest członkiem i których termin zapłaty przypadał w 2024 r. (661,2 tys. zł). Zobowiązania wymagalne na koniec 2024 r. nie wystąpiły.

(akta kontroli str. 628-670)

Wydatki, które w roku 2024 nie wygasły z upływem roku budżetowego

W 2024 r. w części 51 nie wystąpiły wydatki niewygasające.

(akta kontroli str. 628-670)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.1.2. Wydatki budżetu państwa – dysponent III stopnia

Na podstawie ustawy budżetowej na rok 2024 r., w oparciu o przekazane limity dyrektor generalna MKiŚ opracowała plan finansowy wydatków MKiŚ (dysponenta III stopnia). W ww. planie finansowym, w części 51, ustalono wydatki budżetowe na 135 804,0 tys. zł. W ciągu roku zostały one zwiększone *per saldo* o 19 165,3 tys. zł, do 154 969,3 tys. zł, tj. o 14,1%, w tym z tytułu przeniesienia środków z rezerw – *per saldo* o 18 341,1 tys. zł (17 526,1 tys. zł z rezerw celowych i 815,0 tys. zł z rezerwy ogólnej), decyzji Ministra Finansów przenoszących wydatki między częściami o 448,7 tys. zł oraz decyzji dysponenta części przenoszących wydatki między częściami (*per saldo* 824,2 tys. zł).

(akta kontroli str. 86-106-136, 268-271b, 1488-1504, 2105-2110; 2182-2191)

Z rezerwy ogólnej limit wydatków MKiŚ (dysponenta III stopnia) został zwiększony w części 51 środkami o 1 859,7 tys. zł, a następnie skorygowany o -1 044,7 tys. zł. Zwiększenie ostatecznie wyniosło zatem 815,0 tys. zł¹⁰⁸.

(akta kontroli str. 86-93, 136-201, 242-247, 272-277, 2105-2110)

¹⁰⁸ Szczegółowy opis uruchomienia środków z rezerwy ogólnej w pkt. 2.1.1. Wydatki budżetu państwa – dysponent części budżetowej w części 51 – Klimat.

Limit wydatków MKiŚ (dysponenta III stopnia) został zwiększony w części 51 z pięciu pozycji rezerw celowych o 17 526,1 tys. zł, z tego:

- poz. 8 „Rezerwa na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenia programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej (UE)” o 3 538,5 tys. zł, wykorzystano 2 472,7 tys. zł, tj. 69,9% środków;
- poz. 20 „Środki na szkolenia i wynagrodzenia na nowe mianowania urzędników służby cywilnej oraz skutki przechodzące” o 90,9 tys. zł, wykorzystano 89,9 tys. zł, tj. 98,9% środków;
- poz. 21 „Rezerwa na zwiększenie wynagrodzeń przeznaczonych na wypłaty wynagrodzeń dla osób odwołanych z kierowniczych stanowisk państwowych, a także nagród jubileuszowych, odpraw emerytalnych i odpraw w związku z przejściem na rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, dla pracowników jednostek organizacyjnych stanowiących wyodrębnioną część budżetową, w których średnioroczne zatrudnienie w roku poprzednim nie przekracza 50 osób, wraz z pochodnymi od wynagrodzeń” o 136,9 tys. zł, wykorzystano 100% środków;
- poz. 59 „Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej” o 12 020,5 tys. zł, wykorzystano 11 217,4 tys. zł, tj. 93,3% środków;
- poz. 62 „Rezerwa na przygotowanie i realizację zadań związanych z objęciem i sprawowaniem przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE w pierwszej połowie 2025 roku” – o 1 739,1 tys. zł, wykorzystano 1 105,4 tys. zł, tj. 63,6% środków.

Z uruchomionych środków rezerw celowych wykorzystano łącznie 15 022,3 tys. zł, tj. 85,7%.

(akta kontroli str. 86-105, 187-201, 1488-1504, 2182-2191)

Szczegółowym badaniem objęto środki z trzech rezerw celowych (poz. 8, poz. 59 i poz. 62) uruchomionych na podstawie sześciu decyzji Ministra Finansów uruchamiających środki z rezerw celowych¹⁰⁹, wydanych na wniosek Ministra, łącznie na 9 273,1 tys. zł (tj. 47,1% środków uruchomionych z rezerw celowych),

¹⁰⁹ 1) Decyzja znak: MF/FG2.4143.3.9.2024.MF.121 z 6 lutego 2024 r. na kwotę 3 320,0 tys. zł, skorygowana decyzją znak: MF/FG2.4143.3.9.2024.MF.121.K01 z 12 kwietnia 2024 r. o -200,0 tys. zł do 3 120,0 tys. zł i decyzją znak: MF/FG2.4143.3.9.2024.MF.121.K02 z 15 listopada 2024 r. (zmiany na §). Wykonanie 2 711,3 tys. zł, tj. 86,9% (dysponent III stopnia MKiŚ).

2) Decyzja znak: MF/FG2.4143.3.16.2024.MF.191 z 20 lutego 2024 r. na kwotę 400,0 tys. zł, skorygowana decyzją MF/FG2.4143.3.16.2024.MF.191.K01 z 25 października 2024 r. o -258,0 tys. zł (64,5%) do 142,0 tys. zł. Wykonanie 86,6 tys. zł, tj. 61,0% (Dysponent III stopnia MKiŚ).

3) Decyzja znak: MF/IP11.4143.3.29.2024.MF.MFEOG.III.407 z 12 marca 2024 r. na kwotę 118,8 tys. zł. Wykonanie 110,6 tys. zł, tj. 93,1% (dysponent III stopnia MKiŚ).

4) Decyzja znak: MF/FG2.4143.3.38.2024.MF.369 z 12 marca 2024 r. na kwotę 1 415,0 tys. zł, skorygowana decyzją znak: MF/FG2.4143.3.38.2024.MF.369.K01 z 11 grudnia 2024 r. o -120,0 tys. zł (8,5%) do 1 295,0 tys. zł. Wykonanie 1 184,0 tys. zł, tj. 91,4% (dysponent III stopnia MKiŚ).

5) Decyzja znak: MF/WM1.4143.3.50.2024.MF.1984 11 lipca 2024 r. na kwotę 1 490,0 tys. zł, skorygowana 15 października 2024 r. decyzją MF/WM1.4143.3.50.2024.MF.1984.K01 o 36,0% o -536,0 tys. zł do 954,0 tys. zł. Wykonanie 344,1 tys. zł, tj. 36,1% (dysponent III stopnia MKiŚ).

6) Decyzja znak: MF/IP11.4143.3.134.2024.MF.KPO.GRANT.2826 z 30 sierpnia 2024 r. na kwotę 2 529,3 tys. zł skorygowana decyzją MF/IP11.4143.3.134.2024.MF.KPO.GRANT.2826.K01 z 18 listopada 2024 r. o 17,6% o -445,0 tys. zł do 2 084,3 tys. zł. Wykonanie 1 144,2 tys. zł, tj. 54,9% (dysponent III stopnia MKiŚ).

które zostały w ciągu roku skorygowane (zmniejszone) łącznie o 1 559,0 tys. zł do 7 714,1 tys. zł (44,0% środków rezerw celowych po korektach ogółem).

(akta kontroli str. 94-105, 1488-1504, 2182-2191)

Z uruchomionych wymienionymi decyzjami środków rezerw celowych po korektach (tj. z 7 714,1 tys. zł) wykorzystano 5 580,6 tys. zł (72,3%). Powyższe środki przeznaczono: na wsparcie procesu negocyjnego oraz realizację zadań związanych z wypełnieniem obowiązków wynikających z porozumień międzynarodowych oraz współpracy międzynarodowej (2 711,3 tys. zł); na sfinansowanie wynagrodzeń osobowych dla pracowników instytucji będącej ostatecznym odbiorcą wsparcia w ramach inwestycji pn.: Wsparcie instytucji realizujących reformy i inwestycje REPowerEU w ramach Krajowego Planu Odbudowy – część grantowa (1 144,2 tys. zł); na realizację projektu „GreenEvo – Akcelerator Zielonych Technologii w latach 2024-2026” (1 184,0 tys. zł); na sfinansowanie zadań związanych z przygotowaniem i sprawowaniem przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej w I połowie 2025 r. (344,1 tys. zł); na uzupełnienie wynagrodzeń pracowników Ministerstwa Klimatu i Środowiska zaangażowanych w realizację projektu pn.: Koszty zarządzania w ramach Programu Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2014–2021 w związku ze średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej ustalonym w ustawie budżetowej na 2024 r. (110,6 tys. zł) oraz na 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 (86,6 tys. zł).

Niepełne wydatkowanie środków wynikało z niższych kosztów podróży z uwagi na bieżące potrzeby związane z aktywnością w zakresie współpracy międzynarodowej Kierownictwa MKiŚ, a także korzystniejsze niż planowano ceny zakupu materiałów i usług oraz oszczędności wynikające z przelicznika (ceny) walut. Delegacje zagraniczne pracowników uzależnione były od harmonogramu prac Komisji Europejskiej, o czym kraje członkowskie informowane były na krótko przed spotkaniami, w związku z czym nie było możliwości precyzyjnego określenia terminu delegacji. Ze względu na obowiązki służbowe pracowników MKiŚ oraz ograniczenia związane z obecną sytuacją kadrową (wakaty, dłuższa nieobecność pracowników) zmniejszeniu uległ plan wyjazdów służbowych zagranicznych. Zmniejszono także udział ekspertów zewnętrznych w wyjazdowych spotkaniach zagranicznych.

(akta kontroli str. 86-105, 187-201)

W 2024 r. zrealizowane wydatki Ministerstwa (dysponenta III stopnia) w części 51 wyniosły 143 865,8 tys. zł, tj. 92,8% planu po zmianach, w tym wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków z budżetu UE – 31 659,4 tys. zł. Były one o 30 418,0 tys. zł, tj. o 26,8%, wyższe niż w 2023 r.

(akta kontroli str. 268-271b, 440-444)

W strukturze zrealizowanych wydatków poniesionych przez MKiŚ (dysponenta III stopnia), tj. 143 865,8 tys. zł, wydatki bieżące jednostek budżetowych w wysokości 142 097,6 tys. zł (w tym na finansowanie i współfinansowanie projektów z udziałem środków z budżetu UE – 31 658,5 tys. zł) stanowiły 98,8%; wydatki majątkowe zrealizowano w wysokości 1 622,3 tys. zł (tj. 1,1%),

a świadczenia na rzecz osób fizycznych 145,9 tys. zł (w tym na finansowanie i współfinansowanie projektów z udziałem środków z budżetu UE – 0,9 tys. zł).

(akta kontroli str. 268-271b, 2100-2104)

Szczegółowym badaniem pod względem gospodarności, legalności, celowości i rzetelności objęto wydatki MKiŚ (dysponenta III stopnia) udokumentowane 49 dowodami księgowymi, łącznie na 20 710,8 tys. zł, stanowiące 14,4% ogółu wydatków poniesionych przez Ministerstwo. Doboru próby do badania dowodów dokonano z zastosowaniem metody MUS – 37 dowodów, łącznie na 19 953,3 tys. zł, tj. 13,9% wydatków, a pozostałe dowody wybrano w sposób celowy, według osądu kontrolera, łącznie na 757,5 tys. zł. Powyższe wydatki zostały poniesione w sposób celowy, legalny, gospodarny i rzetelny. Wystąpił przypadek ujęcia wydatku w wysokości 3,0 tys. zł w niewłaściwym paragrafie klasyfikacji budżetowej (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 16-18, 23-40, 72-74, 78-83)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w MKiŚ (dysponent III stopnia) wyniosło w 2024 r. 489,34 osób, co stanowiło 121,5% zatrudnienia w 2023 r. i było o 86,56 osoby wyższe niż w roku poprzednim.

Dyrektor BZKL wyjaśniła m.in., że na wzrost zatrudnienia względem roku 2023 miało wpływ m.in.: „[...] wejście w życie ustawy z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej (Dz. U. poz. 834), gdzie wraz z zadaniami zostali przejęci pracownicy z innego resortu, tj. z Ministerstwa Rozwoju i Technologii oraz wolne etaty, które były sukcesywnie zapełniane. Przyjęcie przez MKiŚ do realizacji nowych zadań wraz z etatami w ramach Inwestycji (IOI) G1.1.4 Wsparcie dla instytucji wdrażających reformy i inwestycje w ramach REpowerEU, oraz zakończone sukcesem nabory i sukcesywne zapełnianie wakatów. [...]”. Przeniesiono 58 etatów i zadań, w projektach współfinansowanych ze środków UE z części 47 – Energia do części 51 – Klimat.

W planie po zmianach przewidziano środki na wynagrodzenia w wysokości 85 610,8 tys. zł. W części 51 w 2024 r. nie planowano środków na wynagrodzenia pochodzących z budżetu środków europejskich. Wykonanie ww. wydatków wyniosło 81 715,8 tys. zł (95,5% planu). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto wyliczone na podstawie danych zawartych w Rb-70 wyniosło 13,9 tys. zł i było o 16,0% wyższe od przeciętnego wynagrodzenia w 2023 r.

Jak wyjaśniła dyrektor BZKL na wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w 2024 r. względem roku 2023 miał wpływ „[...] wzrost kwoty bazowej w roku 2024 r. ustanowionej w Ustawie budżetowej na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r. Dz. U. z 2024 poz. 122 dla członków korpusu służby cywilnej oraz wzrostu wskaźnika wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej [...]”.

W ostatnim kwartale 2024 r. wypłacono pracownikom MKiŚ dodatki specjalne i zadaniowe w związku z realizacją dodatkowych zadań związanych z przygotowaniem i sprawowaniem przewodnictwa Polski w Radzie UE. Dodatki wypłacono 114 pracownikom na łączną kwotę 630,1 tys. zł z czego 33,0 tys. zł w formie dodatku specjalnego, a 597,1 tys. zł w formie dodatku zadaniowego. Dodatki zostały wypłacone z tej części budżetowej w której zatrudnieni byli pracownicy. W MKiŚ opracowano tabelę zadań w której określono wykonywane przez pracownika zadania związane z przewodnictwem Polski w Radzie UE oraz

określono zaangażowanie i obciążanie pracą poszczególnych osób w trzystopniowej skali celem podziału środków w ramach dodatku. Za prawidłowe przypisanie i weryfikację zadań, za które pracownicy otrzymali dodatki, odpowiedzialni byli dyrektorzy komórek organizacyjnych po konsultacjach z Departamentem Spraw Międzynarodowych. Na podstawie wskazań ww. wskazań BZKL przygotowywało decyzje odnośnie przyznania dodatków zadaniowych.

W 2024 r. w MKiŚ wypłacono nagrody 269 osobom o łącznej kwocie 1 080,0 tys. zł. Nagrody zostały wypłacone z tej części budżetowej w której zatrudnieni byli pracownicy.

W MKiŚ w 2024 r. 15 osobom wypłacono środki pozabudżetowe pochodzące z Funduszu Cyberbezpieczeństwa w łącznej wysokości 1 427,8 tys. zł. Ww. środki były środkami pozabudżetowymi, w związku z tym nie były przypisane do żadnej z części budżetowej MKiŚ. Pracownikom zatrudnionym w części 41 wypłacono 104,0 tys. zł. sześciu pracowników było zatrudnionych w części 41 i 51 budżetowej w trakcie 2024 r. i wypłacono im świadczenia o łącznej wysokości 787,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 299-302, 393-400, 2145, 2154-2161, 2166-2176)

Wydatki majątkowe

Na wydatki majątkowe MKiŚ (dysponenta III stopnia) w części 51 zaplanowano pierwotnie 800,0 tys. zł, w wyniku dokonanych w ciągu roku zmian (*per saldo* o 840,0 tys. zł) plan po zmianach wyniósł 1 640,0 tys. zł. Wykonanie ww. wydatków wyniosło 1 622,3 tys. zł, tj. 98,9% planu po zmianach. W ramach poniesionych wydatków zrealizowano cztery zadania w pełnym zakresie. Jeden z planowanych wydatków na kwotę 90,0 tys. zł, tj. „Wsparcie zadań Ministra Klimatu i Środowiska w obszarze działań edukacyjnych, informacyjnych i promocyjnych w zakresie zrównoważonego wykorzystania zasobów, poprawy stanu środowiska i zmian klimatu (prawa autorskie)” nie został zrealizowany.

Odnośnie do niezrealizowania wydatku dyrektor Biura Finansowego wyjaśnił: „Środki na realizację zadania majątkowego [...] zostały uruchomione w ramach rezerwy celowej budżetu państwa poz. 59 na planowany zakup praw autorskich o cenie jednostkowej powyżej 10 000,00 złotych i okresie wykorzystania powyżej 1 roku [...] z uwagi na cenę jednostkową praw autorskich poniżej 10 000 zł, wydatek został sfinansowany ze środków bieżących. Wobec powyższego dokonano korekty decyzji Ministra Finansów uruchamiającej środki z rezerwy celowej [...]”.

(akta kontroli str. 940-941, 959-960, 985-996)

Największy wydatek, w wysokości 744,9 tys. zł, został poniesiony na bazę danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami. Poniesiony został na zakup serwerów fizycznych pod wirtualizator, routerów brzegowych, laptopów oraz rozbudowę macierzy. Kolejny co do wielkości wydatek zrealizowany przez MKiŚ (w wys. 654,3 tys. zł) został poniesiony na zakupy w zakresie infrastruktury sieciowej i serwerowej m.in.: zakup serwerów fizycznych pod wirtualizator, routerów brzegowych, przełączników, rozbudowę macierzy.

Szczegółowemu badaniu podano wydatek na bazę danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami na kwotę 744,9 tys. zł, tj. 45,9% ogółu wydatków majątkowych dysponenta III stopnia. Badanie nie wykazało nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 959-960, 961-984)

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych MKiŚ (dysponent III stopnia) wydatkowało 145,9 tys. zł, tj. 91,7% planu po zmianach. Głównymi rodzajami świadczeń finansowanych z przedmiotowych środków był zwrot za okulary 77,3 tys. zł, odprawa pieniężna 27 tys. zł, ryczałt za energię elektryczną dla pracowników wykonujących pracę zdalnie 20,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 390-392)

Udzielanie zamówień publicznych

W 2024 r. przeprowadzono postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, których łączna wartość szacunkowa wynosiła 16 749,9 tys. zł, z czego według zasad określonych w przepisach pzp przeprowadzono postępowania, których łączna wartość szacunkowa wynosiła 4 291,6 tys. zł. Udzielono także zamówienia według zasad określonych w regulaminie udzielania zamówień publicznych, których łączna wartość szacunkowa wynosiła 12 458,4 tys. zł.

W MKiŚ terminowo wywiązano się z obowiązków: publikacji i zapewnienia aktualności planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych w 2024 r. oraz przekazania Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych do 1 marca 2024 r. sprawozdania o udzielonych zamówieniach w 2024 r., w tym o zamówieniach finansowanych z części 51. Rejestr zamówień publicznych prowadzony był na bieżąco.

(akta kontroli str. 67, 73)

Szczegółowym badaniem objęto trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, o łącznej wartości udzielonych zamówień w wysokości 506,9 tys. zł brutto, skutkujące wydatkami poniesionymi w 2024 r. w tej kwocie. Do wszystkich trzech zamówień zastosowano „Procedury udzielania zamówień publicznych w Ministerstwie Klimatu i Środowiska”¹¹⁰, z czego do dwóch z uwagi na to, że wartość zamówienia nie przekraczała 130,0 tys. zł netto, a do jednego z uwagi na wyłączenie wynikające z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy pzp dotyczące zakupu czasu antenowego lub audycji od dostawców audiowizualnych lub radiowych usług medialnych, tj.:

- szkolenia dla pracowników pn. „Myślenie krytyczne”, wartość udzielonego zamówienia oraz wydatkowana w części 51 w 2024 r. kwota wyniosły 7,3 tys. zł brutto;
- szkolenie dla pracowników pn. Akredytacja Insights Discovery, wartość udzielonego zamówienia oraz wydatkowana w 2024 r. kwota wyniosły 7,5 tys. zł brutto;
- zakup gotowych audycji z lokowaniem produktu w TV, wartość udzielonego zamówienia oraz wydatkowana w 2024 r. kwota wyniosły 492,0 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 jednego z trzech objętych szczegółowym badaniem zamówień¹¹¹, do 26 lutego 2025 r. nie pobrano kary umownej w wysokości 2,2 tys. zł ewidencjonowanej w części 51, co było

¹¹⁰ Obowiązujące od 12 stycznia 2023 r., dalej: „Procedury zamówień 2023”.

¹¹¹ Zamówienie na Szkolenia dla pracowników pn. „Myślenie krytyczne”.

działaniem niezgodnym z § 11 ust. 4 umowy nr BZKL-WRZ-25/2024 z 15 listopada 2024 r. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Przy udzielaniu badanych zamówień MKiŚ stosowało zasadę równego traktowania wykonawców, działało przejrzystie oraz proporcjonalnie.

(akta kontroli str. 62, 65, 76, 78)

Zobowiązania

Na koniec 2024 r. zobowiązania MKiŚ (dysponenta III stopnia) w części 51 wyniosły 8 644,6 tys. zł. Główne pozycje zobowiązań stanowiły dodatkowe wynagrodzenie roczne wraz z pochodnymi (7 322,5 tys. zł) oraz składki do organizacji międzynarodowych (661,2 tys. zł). Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(akta kontroli str. 440-444)

Wydatki, które w roku 2024 nie wygasły z upływem roku budżetowego

Na koniec 2024 r. w części 51 nie wystąpiły wydatki niewygasające.

(akta kontroli str. 440-444)

Badanie wydatków na działania promocyjne i reklamowe prowadzone w MKiŚ

W MKiŚ, w 2024 r., w części 51 prowadzono łącznie 12 działań, kampanii i przedsięwzięć promocyjnych i reklamowych, a także edukacyjnych i informacyjnych¹¹². Sześć z tych działań realizowano w DFE i sześć w DEK łącznie na 2 832,4 tys. zł. Wydatki te stanowiły, 2% wydatków budżetu państwa Ministerstwa (dysponenta III stopnia) w części 51.

(akta kontroli str. 64, 72)

Szczegółowym badaniem objęto dwie kampanie prowadzone przez DFE i DEK o łącznej wartości 599,1 tys. zł, tj.:

- zakup czasu antenowego i materiałów do audycji nt. Ochrony klimatu (DETEKTYWI) na 492,0 tys. zł. Realizacja tego działania miała na celu podniesienie poziomu świadomości ekologicznej społeczeństwa w zakresie problematyki ochrony klimatu oraz mitygacji i adaptacji do zachodzących zmian klimatu dzięki działaniom podejmowanym na poziomie gospodarstwa domowego, dostarczenie odbiorcom wiedzy nt. zapobiegania powstawaniu odpadów i zanieczyszczaniu powietrza, oszczędzania energii i wody oraz uwrażliwienie społeczeństwa na ochronę przyrody oraz popularyzacja obszarów cennych przyrodniczo. Zamówienie było zgodne z Planem działalności Ministra Klimatu i Środowiska na 2024 r.;
- przygotowanie i obsługa emisji kampanii informacyjnych i promocyjnych w Internecie na 107,1 tys. zł (w tym 107,1 tys. zł z budżetu państwa poniesionych w części 51 na te działania). Realizacja tego działania miała na celu przygotowanie i obsługę emisji kampanii informacyjnych i promocyjnych w Internecie. Umowa miała charakter ramowy, w ramach której przewidziano przeprowadzenie siedmiu kampanii.

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

¹¹² Według zestawienia przedstawionego przez Biuro Kontroli i Audytu (BKA).

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 zawartych umowach. Zgodnie z zapisami umowy odebrano oraz zaakceptowano raport poemisyjny, a następnie podpisano protokół odbioru umowy. W protokole Zamawiający potwierdził, że przedmiot został wykonany zgodnie z umową, tj. osiągnął zakładane efekty dotarcia. Wykonanie wskaźników było weryfikowane przy odbiorze zamówienia i potwierdzane w protokołach odbioru.

Dyrektor DEK wyjaśnił, że w celu ewaluacji realizowanych działań informacyjno-edukacyjnych w zakresie zakupu czasu antenowego i materiałów do audycji nt. ochrony klimatu ewaluację przeprowadzono opierających się na „jednym narzędziu dotarcia, ze względu na zbyt wysokie koszty badań opinii, jako podstawę skuteczności działań, przyjęto informację nt. dotarcia do grupy docelowej, która znajduje się w raportach poemisyjnych”.

(akta kontroli str. 62, 78, 80, 84, 1079-1081)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Główny Księgowy dysponenta III stopnia ujęła wydatek za wykonanie ekspertyzy w § 4300 „Zakup usług pozostałych”, co było niezgodne z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

W 2024 r. Ministerstwo Klimatu i Środowiska (MKiŚ) zawarło umowę nr DI-WESI-22/2024 dotyczącą wykonania ekspertyzy zawierającej ocenę możliwości odzyskania danych z dysków SSD i zakres danych możliwych do odzyskania oraz przeprowadzenia procesu odzyskiwania danych. Wystawiona przez wykonawcę faktura nr FV 14/08/2024 na łączną kwotę 3,8 tys. zł obejmowała pozycje: „Ekspertyza” – 3,0 tys. zł; „Odzyskanie 1 GB danych z dysku SDD Kioxia” – 0,5 tys. zł i „Odzyskanie 1 GB danych z dysku SDD Toshiba” – 0,3 tys. zł. Wydatek w wysokości 3,8 tys. zł zakwalifikowano w całości do § 4300 „Zakup usług pozostałych”.

(akta kontroli str. 23, 27-29)

Główny Księgowy dysponenta III stopnia¹¹³ wyjaśniła „[...] ujęcie całości wydatku w wysokości 3 881,70 zł w paragrafie 4300 [...] wynikało z uznania wydatków jako zapłata za zrealizowaną usługę tj. odzyskanie danych z dysku. Co było zgodne z określeniem przedmiotu umowy w par. 2 ust. 1 [...] dokonano ponownej analizy zastosowanej klasyfikacji wydatku uwzględniając zapisy umowy par. 2 ust. 2 uszczegóławiający zakres usługi określony w ust. 1 umowy oraz pozycje wykazane na fakturze i dokonano korekty klasyfikacji wydatku [...]”.

(akta kontroli str. 32-40)

¹¹³ Magdalena Kostrzewa.

Zgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych dla ewidencjonowania zakupu usług obejmujących wykonanie ekspertyz właściwy jest § 439 – „Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii”.

Na skutek tej nieprawidłowości sprawozdanie roczne Rb-28 za 2024 r. zawierało nierzetelne dane dotyczące wykonania w § 4300 i § 4390, pomimo iż zostało ono sporządzone na podstawie ksiąg rachunkowych.

W trakcie kontroli NIK Główny Księgowy dysponenta III stopnia dokonała korekty klasyfikacji wydatku w wysokości 3,0 tys. zł ujmując go w § 4390 oraz poinformowała, że dokonane zmiany w klasyfikacji wydatku zostaną uwzględnione w korekcie sprawozdania rocznego Rb-28 za 2024 r.

2. Niepobranie do 26 lutego 2025 r. przez Głównego Księgowego dysponenta III stopnia kary umownej w wysokości 2,2 tys. zł, było działaniem niezgodnym z § 11 ust. 4 umowy nr BZKL-WRZ-25/2024 z 15 listopada 2024 r., zawartej z wykonawcą na usługę polegającą na opracowaniu i przeprowadzeniu dwudniowego szkolenia pt. „Myślenie krytyczne” finansowaną z obu ww. części. Szczegółowy opis nieprawidłowości znajduje się w rozdziale A CZĘŚĆ 41 – „ŚRODOWISKO”.
3. Dyrektor BZKL dokonywała rozliczania usług zrealizowanych w ramach dwóch umów nr BZKL-WK-1/2024 z 9 stycznia 2024 r. oraz BZKL-WK-26/2024 z 25 listopada 2024 r. według ustalonego w Ministerstwie Klimatu i Środowiska jednolitego klucza podziałowego, który jest wskaźnikiem procentowym udziału poszczególnych części budżetowych w finansowaniu stałych kosztów utrzymania. W 2024 r. wskaźniki te wynosiły: dla części 41 – 30%, a dla części 51 – 50%. Było to niezgodne z pkt 3 rozdziału 5 Podział kosztów stałych na części budżetowe w dziale X Zasady rachunkowości i prowadzenia ewidencji finansowo-księgowej polityki rachunkowości oraz procedur kontroli finansowej MKiŚ, gdzie wskazano, że koszty działalności Ministerstwa są kwalifikowane do poszczególnych części budżetowych zgodnie z faktyczną realizacją zadań (za wyjątkiem kosztów stałych obejmujących m.in. koszty eksploatacyjne). Szczegółowy opis nieprawidłowości znajduje się w rozdziale A CZĘŚĆ 41 – „ŚRODOWISKO”.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

2.2.1. Wydatki budżetu środków europejskich – dysponent części budżetowej

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na 2024 r. w części 51 wydatki budżetu środków europejskich zostały ustalone w wysokości 2 024 532,0 tys. zł. Były zaplanowane na realizację programu FEnIKS 2021-2027 (1 393 507,0 tys. zł), POLiŚ 2014-2020 (321 176,0 tys. zł), MF EOG 2014-2021 (261 396,0 tys. zł), FEPW 2021-2027 (47 516,0 tys. zł) i Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2014-2021¹¹⁴ (937,0 tys. zł).

W trakcie roku limit wydatków budżetu środków europejskich został zwiększony decyzjami Ministra Finansów o 1 936 123,9 tys. zł, tj. o 95,6%, do wysokości 3 960 655,9 tys. zł. Wzrost był wynikiem:

¹¹⁴ Dalej: „NMF 2014-2021”.

- zwiększenia limitu *per saldo* o 2 332 819,4 tys. zł ze środków rezerw celowych budżetu środków europejskich (poz. 98 „Finansowanie programów z budżetu środków europejskich”);
- zmniejszenia limitu wydatków decyzjami Ministra Finansów – *per saldo* o 396 695,5 tys. zł.

W wyniku dokonanych w trakcie roku korekt wydatki budżetu środków europejskich w części 51 – „Klimat” zaplanowano na realizację dodatkowego programu, tj. FERC 2021-2027 (1 246,3 tys. zł plan po zmianach).

Była Minister zaplanowała wydatki na realizację projektów z zakresu infrastruktury energetycznej w budżecie środków europejskich w części 51, pomimo że zgodnie z art. 7a ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej sprawy związane z infrastrukturą energetyczną, w tym funkcjonowaniem systemów energetycznych, z uwzględnieniem zasad racjonalnej gospodarki i potrzeb bezpieczeństwa energetycznego kraju zostały przypisane do działu energia, tj. do części 47 (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1308-1312, 2182-2191)

Środki pochodzące z rezerw celowych w ramach budżetu środków europejskich zostały przyznane decyzjami Ministra Finansów pierwotnie w wysokości 2 466 819,4 tys. zł. W wyniku dokonanych w trakcie roku korekty zmniejszającej (o 134 000,0 tys. zł) środki z rezerwy celowej wyniosły 2 332 819,4 tys. zł i zostały wykorzystane w wysokości 2 304 392,4 tys. zł, tj. w 98,8%.

W ramach programu FEnIKS 2021-2070 środki z rezerw celowych zostały przeznaczone m.in. na realizację projektów programu priorytetowego „Czyste powietrze” projektu pn.: „Poprawa efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych (wraz z instalacją OZE) – budynki wielorodzinne” projektu pn.: „Poprawa efektywności energetycznej (wraz z instalacją OZE) w dużych i średnich przedsiębiorstwach”, projektu pn. „Rozwój OZE”.

W ramach programu FEPW 2021-2027 środki z rezerw celowych przeznaczono na realizację projektów w ramach działania 02.01 Dystrybucja energii.

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

Szczegółowym badaniem objęto trzy decyzje Ministra Finansów przyznające środki z poz. 98 rezerwy celowej budżetu środków europejskich, łącznie na 1 113 826,0 tys. zł, co stanowiło 47,7% kwoty zwiększającej budżet środków europejskich z rezerw celowych w części 51 według stanu na 31 grudnia 2024 r., tj. decyzje:

- z 10 grudnia 2024 r.¹¹⁵ na kwotę 318 000,0 tys. zł – środki przeznaczone na realizację projektów pn.: „Poprawa efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej (wraz z instalacją OZE). Pilotaż w obszarze projektów realizowanych w formule EPC/ESCO”, „Sieć ciepłownicza/chłodnicza efektywny system ciepłowniczy”, w ramach programu FENIKS 2021-2027 dla jednostki realizującej, tj.: NFOŚiGW;

¹¹⁵ Decyzja numer IP6.972.48.2024.AYM.

- z 16 grudnia 2024 r.¹¹⁶ na kwotę 613 500,0 tys. zł – środki przeznaczone na realizację następujących projektów pn.: „Poprawa efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych (wraz z instalacją OZE) – budynki wielorodzinne”, „Poprawa efektywności energetycznej (wraz z instalacją OZE) w dużych i średnich przedsiębiorstwach”, „Rozwój OZE” w ramach programu FENIKS 2021-2027;
- z 20 grudnia 2024 r.¹¹⁷ na kwotę 182 326,0 tys. zł – środki przeznaczone na realizację projektu pn.: „Źródła wysokosprawnej kogeneracji” w ramach programu FENIKS 2021-2027.

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 1 113 826,0 tys. zł, tj. 100% z łącznej kwoty uruchomionej.

(akta kontroli str. 1429-1439, 2182-2191)

Blokady wydatków

W 2024 roku Minister podjął jedną decyzję¹¹⁸ o blokowaniu planowanych wydatków w budżecie środków europejskich w części 51 łącznie na 345,6 tys. zł, która dotyczyła programów MFE OG 2014-2021 (172,6 tys. zł) i NMF 2014-2021 (173,0 tys. zł). Blokada wynikała z niższego zapotrzebowania na płatności, zgłoszone przez Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią – PAN. Decyzja została wydana w związku z art. 177 ust. 1 pkt 3 u.f.p. w terminie 4 dni od złożenia wniosku. Zgodnie z art. 177 ust. 4 u.f.p. o podjętej decyzji Minister niezwłocznie poinformował Ministra Finansów.

Wydatki budżetu środków europejskich w części 51 wyniosły 3 898 223,5 tys. zł, tj. 192,5% kwoty określonej w ustawie budżetowej (2 024 532,0 tys. zł) i 98,4% budżetu po zmianach (3 960 655,9 tys. zł). Stanowiły one 233,6% wydatków zrealizowanych w 2023 r. (1 668 854,5 tys. zł).

Większość (2 975 161,9 tys. zł), tj. 76,3% ogółu ww. wydatków, poniesiono na realizację projektów w ramach FENIKS 2021-2027. Stanowiły one 213,5% kwoty ustalonej w ustawie budżetowej (1 393 507,0 tys. zł), 98,5% budżetu po zmianach (3 019 330,8 tys. zł). Na realizację projektów z POIIS 2014-2020 poniesiono 12,6% ogółu wydatków (492 163,8 tys. zł tj. 100,0% budżetu po zmianach). Pozostałe środki (430 897,8 tys. zł) zostały przeznaczone na realizację zadań w ramach MF EOG 2014-2021 (283 263,4 tys. zł), FEPW 2021-2027 (145 674,2 tys. zł), FERC 2021-2027 (1 196,2 tys. zł) oraz NMF 2014-2021 (764,0 tys. zł).

(akta kontroli str. 657-670, 1325-1328, 1429-1439, 1452-1453, 1455, 2182-2191)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Była Minister zaplanowała wydatki na realizację projektów z zakresu infrastruktury energetycznej w budżecie środków europejskich w części 51, pomimo że zgodnie z art. 7a ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r.

¹¹⁶ Decyzja numer IP6.972.21.2024.AYM.

¹¹⁷ Decyzja numer IP6.972.45.2024.AYM.

¹¹⁸ Decyzja nr 27/2024/BE/WPRBII z 20 grudnia 2024 r.

o działach administracji rządowej sprawy związane z infrastrukturą energetyczną, w tym funkcjonowaniem systemów energetycznych, z uwzględnieniem zasad racjonalnej gospodarki i potrzeb bezpieczeństwa energetycznego kraju zostały przypisane do działu energia, tj. do części 47.

W 2024 r. w budżecie środków europejskich, w części 51-Klimat w dziale 150 „Przetwórstwo przemysłowe”, zaplanowano oraz wykonano wydatki w ramach Programu FEPW 2021-2027 (działanie FEPW.02.01 Dystrybucja energii) oraz Programu FEnIKS 2021-2027 (działanie FENX.02.03 Infrastruktura energetyczna) na realizację projektów z zakresu infrastruktury energetycznej. Na realizację pięciu projektów¹¹⁹ w ramach programu FEnIKS 2021-2027 oraz sześciu projektów¹²⁰ w ramach programu FEPW 2021-2027 zaplanowano w budżecie środków europejskich 483 668,3 tys. zł (plan po zmianach) natomiast wykonanie wydatków wyniosło łącznie 483 583,7 tys. zł. Pierwsza faza jednego z projektów¹²¹ w ramach POIiŚ 2014-2020 finansowana była z części 47 – Energia.

(akta kontroli str. 657-670, 1313-1317, 1352-1357, 1360-1376, 1381-1387)

Dyrektor DFE wyjaśniła: „[...] należy podkreślić, iż podstawowym przeznaczeniem środków wydatkowanych w ramach FEPW jest finansowanie (dofinansowanie) projektów realizowanych w ramach tego programu. Projekty te obejmują przedsięwzięcia o różnym zakresie rzeczowym. Wsparcie jest przeznaczone m.in. na rozwój inteligentnych sieci elektroenergetycznych (systemów dystrybucyjnych) typu smart grid w celu zwiększenia możliwości przyłączenia OZE, rozwoju zeroemisyjnego transportu, a także zapewnienia stabilności dostaw energii do odbiorców. [...] Podstawowym przeznaczeniem środków wydatkowanych w ramach FEnIKS jest finansowanie (dofinansowanie) projektów realizowanych w ramach tego programu. Projekty te obejmują przedsięwzięcia o szerokim zakresie rzeczowym. Oprócz podniesionego zakresu budowy i modernizacji infrastruktury elektroenergetycznej są to również przedsięwzięcia dotyczące m.in. efektywności energetycznej, w tym również efektywności przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej, infrastruktury ciepłowniczej, infrastruktury gazowej, magazynowania energii czy rozwoju odnawialnych źródeł energii. Zgodnie z SzOP FEnIKS oraz SzOP FEPW celem polityki Priorytetu 2 jest: „Bardziej przyjazna dla środowiska, niskoemisyjna i przechodząca w kierunku gospodarki zeroemisyjnej oraz odporna Europa dzięki promowaniu czystej i sprawiedliwej transformacji energetycznej, zielonych i niebieskich inwestycji, gospodarki o obiegu zamkniętym, łagodzenia zmian klimatu i przystosowania się do nich, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem, oraz zrównoważonej mobilności miejskiej”. Zgodnie z ustawą o działach administracji rządowej dział – Klimat obejmuje sprawy m. in. w zakresie:

¹¹⁹ „Modernizacja GPZ Krapkowice i przyłączenie PV Krapkowice oraz Budowa GPZ Gogolin i przyłączenie PV Krapkowice 2”, „Budowa linii Nysa - nacięcie Ząbkowice Groszowice wraz z budową stacji Nysa”, „Budowa gazociągu Kędzierzyn-Koźle-Racibórz-Rybnik”, „Budowa gazociągu Oświęcim-Tworzeń”, „Budowa gazociągu Rembelszczyzna-Mory”

¹²⁰ Rozwój inteligentnej sieci elektroenergetycznej na terenie Oddziału Warszawa PGE Dystrybucja S.A., Rozwój inteligentnej sieci elektroenergetycznej na terenie Oddziału Skarżysko-Kamienna PGE Dystrybucja S.A., Rozwój inteligentnej sieci elektroenergetycznej na terenie Oddziału Białystok PGE Dystrybucja S.A., Rozwój inteligentnej sieci elektroenergetycznej na terenie Oddziału Rzeszów PGE Dystrybucja S.A., Rozwój inteligentnej sieci elektroenergetycznej na terenie Oddziału Zamość PGE Dystrybucja S.A. oraz Rozwój inteligentnych sieci elektroenergetycznych Energa-Operator SA O/Płock i O/Olsztyn w celu zwiększenia potencjału dla przyłączenia OZE.

¹²¹ „Budowa linii Nysa - nacięcie Ząbkowice Groszowice wraz z budową stacji Nysa”.

- wdrażania polityki klimatycznej Unii Europejskiej, w tym w zakresie zarządzania środkami na cele transformacji ekologicznej i klimatycznej, [...];
- zarządzania i koordynacji programami w zakresie upowszechniania, rozwoju i promocji wykorzystywania technologii nisko emisyjnych i zeroemisyjnych, w tym w szczególności w zakresie odnawialnych źródeł energii [...];
- efektywności energetycznej.

Zwracam również uwagę, że zgodnie z zapisami ww. ustawy katalog spraw obejmujący sprawy działu Klimat nie jest katalogiem zamkniętym, na co wskazuje sformułowanie w ustawie „w szczególności”. Z kolei dział Energia nie zawiera spraw dotyczących zarządzania i koordynacji programami czy środkami na cele energetyczne. Planowanie i finansowanie wydatków na cele dofinansowania projektów realizowanych w ramach działania 2.1 FEPW oraz 2.3 FEnIKS w ramach części budżetowej 51-Klimat nie stoi w sprzeczności z przepisami ustawy o działach administracji rządowej. Zakres finansowania projektów w ramach FEPW i FEnIKS, wskazany m.in. w SzOP, wobec których MKiŚ pełni rolę Instytucji Pośredniczącej, wpisuje się w ww. zakres działu Klimat. Zwracam również uwagę, że planowanie i wydatkowanie środków na cele wdrażania FEPW i FEnIKS w ramach jednej części budżetowej jest podyktowane również racjonalnym i elastycznym zarządzaniem środkami w ramach planu Dysponenta. Takie podejście było i jest też akceptowane przez MFiPR czy MF, do których są przekazywane materiały planistyczne i wnioski o zmiany w planie dotyczące wdrażania obu programów”.

(akta kontroli str. 1381-1387)

Analogiczne wyjaśnienia złożyła dyrektor Departamentu Budżetu. Dodatkowo wyjaśniła: „Planowanie wydatków w ramach FEPW oraz FEnIKS odbywa się na poziomie szczegółowości odnoszącej się do danego programu (na kolejnych etapach doprecyzowując kwoty na poziomie działań czy też rozdziałów i paragrafów), wysokości wydatków natomiast nie są planowane do konkretnych projektów. Całość wydatków w ramach obu programów została zaplanowana w obrębie jednej części budżetowej – 51 Klimat, za czym przemawia efektywność procesu płynnego finansowania poszczególnych działań oraz projektów, realizowanych w ich ramach.”

(akta kontroli str. 1017-1027, 1401-1412)

Były dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśnił: „[...] w chwili obecnej nie dysponuję dostępem do materiałów źródłowych związanych z procesami planowania [...] niemniej jednak pragnę wskazać, że do zadań ministra właściwego do spraw klimatu, tj. dysponenta części 51 – Klimat wskazanych w art. 13a ust. 1 pkt 2, 9, 10-12 [...] Ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej należy całościowe podejście do spraw klimatu i zrównoważonego rozwoju ze szczególnym naciskiem na wdrażanie polityki klimatycznej Unii Europejskiej, w tym w zakresie zarządzania środkami na cele transformacji ekologicznej i klimatycznej, na zarządzanie i koordynację programami w zakresie upowszechniania, rozwoju i promocji wykorzystywania technologii niskoemisyjnych i zeroemisyjnych, w tym w szczególności w zakresie odnawialnych źródeł energii oraz transportu, społecznoekonomicznych aspektów transformacji ekologicznej i klimatycznej, efektywności energetycznej czy też rozwoju i wykorzystania odnawialnych źródeł energii.”

Była Minister wyjaśniła: „[...] Nie mam dostępu do dokumentów. [...] Nie posiadam wiedzy we wskazanych tematach, nie pamiętam szczegółów wskazanych zagadnień i nie mam możliwości ich pozyskania.”

(akta kontroli str. 1395-1400)

NIK nie kwestionuje zgodności postępowania z zasadami dofinansowania projektów, lecz planowanie i wykonywanie wydatków na realizację zadań dot. infrastruktury energetycznej w ramach części budżetowej 51. Ustawodawca wprost określił w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, że zadania dotyczące infrastruktury energetycznej, jakimi niewątpliwie są budowa rurociągów gazowych i sieci energetycznych, przypisane są do działu Energia, a pośredni wpływ tej infrastruktury na zmniejszenie emisji (umożliwienie rezygnacji z wykorzystywania stałych paliw kopalnych, umożliwienie przesyłu biometanu, możliwość przyłączenia instalacji fotowoltaicznych) w ocenie NIK nie jest kwestią decydującą w kwestii planowania i wykonywania wydatków w danej części. Transformacja energetyczna, ekologiczna i klimatyczna jest procesem złożonych wymagającym realizacji przedsięwzięć o zróżnicowanym zakresie leżącym we właściwości kilku działów, tj. m.in. Energia, Klimat, Środowisko, Przemysł, itd. W celu zachowania zasady przejrzystości finansów publicznych reguły finansowania zadań w ramach danej części powinny być uwzględniane na etapie planowania wydatków, a zapewnienie efektywności procesu płynnego finansowania poszczególnych działań oraz projektów, realizowanych w ich ramach nie może być przesłanką do finansowania zadań w części 51 przynależnych do części 47. Zgodnie z art. 194 ust. 1 i 2 u.f.p. Minister Finansów, na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, zaopiniowany przez właściwego dysponenta części budżetowej, dokonuje przeniesień między częściami i działami budżetu państwa wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich.

Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego może wystąpić z wnioskiem, o którym mowa w art. 194 ust. 1 u.f.p., także na wniosek właściwego dysponenta części budżetowej.

Tym samym ustawodawca przewidział rozwiązanie umożliwiające dysponentowi kilku części budżetowych zapewnienie efektywnego finansowania poszczególnych działań realizowanych w tych częściach.

2.2.2. Wydatki budżetu środków europejskich – dysponent III stopnia

W 2024 r. dysponent III stopnia nie planował i nie realizował wydatków z budżetu środków europejskich w części 51 – Klimat.

Dyrektor Biura Finansowego wyjaśnił: [...] „na etapie planowania budżetu na 2024 r. żadna komórka merytoryczna dysponenta III stopnia MKiŚ nie zgłosiła zapotrzebowania na wydatki z budżetu środków europejskich.”.

(akta kontroli str. 1313-1322)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ocena
częstkowa

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

Szczegółowe badanie wydatków budżetu państwa wykazało przypadek sklasyfikowania wydatku niezgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

W obszarze udzielania zamówień publicznych stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niepobraniu przez Głównego Księgowego dysponenta III stopnia kary umownej wysokości 2,2 tys. zł, co było działaniem niezgodnym z zawartą umową.

Wydatki budżetu środków europejskich w części 51 wyniosły 98,4% planu po zmianach. Kontrola ustaliła, że Minister zaplanowała wydatki na realizację projektów z zakresu infrastruktury energetycznej w budżecie środków europejskich w części 51 – Klimat, pomimo że zgodnie z art. 7a ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej sprawy związane z infrastrukturą energetyczną, w tym funkcjonowaniem systemów energetycznych, z uwzględnieniem zasad racjonalnej gospodarki i potrzeb bezpieczeństwa energetycznego kraju zostały przypisane do działu energia, tj. do części 47.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia rocznych łącznych sprawozdań za 2024 r. przez dysponenta części 51 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).

(akta kontroli str. 429-603, 628-670, 678-798, 2154-2161)

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2024 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez Ministra (dysponenta części 51) 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.

Zrealizowano wniosek pokontrolny NIK z kontroli wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w zakresie dokonywania i ewidencjonowania wydatków na wynagrodzenia we właściwych częściach budżetowych, zgodnie z faktycznym ich wykonaniem, co zapewniło rzetelność danych w sprawozdaniu Rb-70.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ocena
częstkowa

NIK opiniuje pozytywnie prawidłowość sporządzenia rocznych łącznych sprawozdań za 2024 r. oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2024 r. przez dysponenta części 51 i sprawozdań jednostkowych przez MKiŚ jako dysponenta III stopnia. Sprawozdania te zostały opracowane na podstawie właściwych źródeł i zawierały rzetelne dane.

C. 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 i analizie 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 i kontrolnych, których wyniki były podstawą do formułowania zaleceń do komórek nadzorowanych. Realizując zadania wynikające z art. 175 ust. 2 u.f.p., DB dokonywał analiz podsumowujących wykonanie budżetu resortu. Analiza odbywała się na bieżąco, w oparciu o comiesięczną sprawozdawczość budżetową oraz okresowe informacje składane przez dysponentów podległych w tym m.in.: z wykorzystania środków uruchomionych z rezerw celowych, realizacji wydatków majątkowych. Przygotowywane były również zbiorcze zestawienia pozwalające na ocenę poziomu realizacji budżetu. Analizy DB wynikające z art. 175 ust. 1 u.f.p. dotyczyły m.in. poziomu struktury i wykonania dochodów.

Zarządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 12 lutego 2021 r. w sprawie prowadzenia nadzoru przez Ministra Klimatu i Środowiska¹²² 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 Ministerstwa jest nadzorem m.in. w obszarze personalnym, finansowym, pozafinansowym (merytorycznym) i formalno-prawnym (ust. 7 „Zasad ogólnych”).

Dotacje celowe na 2024 r. przyznawane były w ramach limitu otrzymanego z MF oraz ze środków uruchomionych z rezerw celowych. Wielkość środków przyznana poszczególnym podmiotom określana była przez departamenty merytoryczne odpowiedzialne za nadzór nad realizacją poszczególnych zadań. Przyznawanie dotacji poprzedzane było analizą w zakresie merytorycznym i finansowym.

Departament Budżetu na bieżąco dokonywał kontroli poziomu zaangażowania i wydatkowania środków przez jednostki podległe, kontroli prawidłowości sklasyfikowania wydatków, zakresu rzeczowego poniesionych wydatków, w tym wydatków i zakupów inwestycyjnych, przeznaczonych na realizację projektów

¹²² Dz. Urz. MKiŚ poz. 14, ze zm.

oraz środków uruchomionych z rezerw celowych. Kontrola odbywała się w oparciu o sprawozdawczość budżetową oraz kwartalne informacje z wykonania budżetu przekazywane przez jednostki podległe.

DB sprawował nadzór nad prawidłowością sporządzania sprawozdań opracowywanych na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Nadzór był realizowany poprzez weryfikację sprawozdań.

(akta kontroli str. 332-349, 410-414)

W stosunku do jednostek podległych co do zasady w MKiŚ przestrzegano powyższych zasad. W wyniku szczegółowego badania stwierdzone zostały jednak nieprawidłowości, szerzej opisane we wcześniejszych rozdziałach niniejszego wystąpienia pokontrolnego polegające na:

- Udzieleniu przez Ministra dotacji celowej na zakup czterech sztuk busów elektrycznych przystosowanych do przewozu osób z niepełnosprawnościami w rejon Morskiego Oka, pomimo że przed zawarciem umowy nie zostały określone zasady ich wykorzystania oraz nie opracowano programu edukacyjnego zakładającego ich wykorzystanie. (2.1.1 Wydatki budżetu państwa – dysponent części budżetowej 41, sekcja stwierdzone nieprawidłowości, nieprawidłowość nr 1).
- Rozliczeniu umowy dotacji celowej przez Dyrektora Departamentu Budżetu udzielonej Karkonoskiemu PN na remont szlaku niebieskiego – Drogi Jubileuszowej prowadzącej na Śnieżkę oraz usuwania skutków powodzi na terenie Karkonoskiego PN, pomimo że umowy dotyczące ośmiu wydatków ujętych w rozliczeniu dotacji celowej na łączną kwotę 1 161,8 tys. zł zostały zawarte przed podpisaniem umowy dotacji oraz zmianą planu finansowego Karkonoskiego PN i Park zapewnił finansowanie ww. zadań z innego źródła. (2.1.1 Wydatki budżetu państwa – dysponent części budżetowej 41, sekcja stwierdzone nieprawidłowości, nieprawidłowość nr 2).
- Niezapewnieniu przez Ministra pełniącego rolę Instytucji Pośredniczącej, weryfikacji propozycji trzech projektów (fiszek) zgłoszonych przez Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska oraz siedmiu fiszek zgłoszonych przez parki narodowe, w ramach naboru niekonkurencyjnego w programie FEnIKS 2021-2027, w terminie zgodnym z pkt 138 Systemu oceny. Regulacja ta określała, że zgłoszone projekty powinny być poddane weryfikacji przez IP w terminie 30 dni (z możliwością wydłużenia za zgodą Instytucji Zarządzającej o 15 dni) od momentu zgłoszenia projektów. IP nie zwracała się do IZ o wydłużenie terminu weryfikacji fiszek. (2.2.1 Wydatki budżetu środków europejskich – dysponent części budżetowej 41, sekcja stwierdzone nieprawidłowości).

W ubiegłorocznej kontroli P/24/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 41 – Środowisko i w części 51 – Klimat” Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że 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 uzasadniał m.in. brak współpracy Ministra z Ministrem Infrastruktury i Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie, tj. z organami właściwymi w zakresie gospodarki wodnej, w wypracowania ram dla tego systemu. Minister nie zapewnił także skutecznego

i prawidłowego nadzoru nad realizacją przez 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 Badawczy¹²³ 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.

NIK sformułowała wówczas także uwagę, że 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 u.f.p.

W dniach 8-12 kwietnia 2024 r. NFOŚiGW przeprowadził planową kontrolę przedsięwzięcia realizowanego przez IRŚ-PIB na podstawie umowy z 3 czerwca 2023 r. nr 1036/2023/Wn-50/MN-PO/D przewidującej jego dofinansowanie do kwoty 250 000,0 tys. zł. W jej wyniku stwierdzono m.in. opóźnienia w realizacji przedsięwzięcia w stosunku do harmonogramu rzeczowo-finansowego sięgające ok. 70% zaawansowania rzeczowego oraz ok. 50% zaawansowania finansowego w stosunku do zaplanowanego na koniec marca 2024 r., niski stan zaawansowania realizacji stacji pomiarowo-kontrolnych, niskie zaawansowanie realizacji procedur zakupowych (nie rozpoczęto procedur przetargowych dla 30 postępowań). Stwierdzono też ryzyko niezrealizowania zakresu przedsięwzięcia oraz nieosiągnięcia efektu rzeczowego i ekologicznego w terminie określonym w umowie, tj. do 31 grudnia 2024 r. Nie wskazano natomiast na konieczność wypowiedzenia umowy. W zaleceniu pokontrolnym z 17 lipca 2024 r. zobowiązano IRŚ-PIB do przesyłania NFOŚiGW na koniec każdego miesiąca informacji o stanie zaawansowania realizacji poszczególnych zadań składających się na przedsięwzięcie w ujęciu ilościowym w stosunku do założonych w Harmonogramie rzeczowo-finansowym.

15 maja 2024 r., stosownie do § 12 ust. 1 lit. b umowy, NFOŚiGW zawiesił wypłatę środków oraz rozliczenie wydatków poniesionych w ramach tej umowy, z powodu nierozliczenia przez IRŚ-PIB w terminie określonym w umowie – tj. do 15 lutego 2024 r. całości zaliczki w wysokości 52 150,0 tys. zł. Zawieszenie miało trwać do czasu wyjaśnienia oraz wykonania przez IRŚ-PIB zaleceń wynikających z przeprowadzonych przez NFOŚiGW kontroli – 7-10 sierpnia 2023 r. oraz 8-12 kwietnia 2024 r.

W 2024 r. zostało zorganizowanych, głównie przez NFOŚiGW, co najmniej 12 spotkań dotyczących dalszej realizacji przez IRŚ-PIB umowy zawartej

¹²³ Dalej: „IRŚ-PIB”.

z NFOŚiGW. W dniu 10 lipca 2024 r. w NFOŚiGW odbyło się spotkanie przedstawicieli MKiŚ, Ministerstwa Infrastruktury¹²⁴, GIOŚ, NFOŚiGW, Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego, PGW WP, Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowego Instytutu Badawczego¹²⁵, IRŚ-PIB w sprawie realizacji ww. umowy. W trakcie spotkania sekretarz stanu w MKiŚ przekazała, że po dwóch spotkaniach z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi – najlepszym rozwiązaniem jest zawarcie pomiędzy NFOŚiGW a IRŚ-PIB porozumienia rozwiązującego umowę, ale tak aby nie stracić dorobku projektu. Podkreślono, że jest to również stanowisko Ministra Klimatu i Środowiska.

Do porozumienia, które zapewniłoby efektywne wykorzystanie dotychczas wytworzonego lub zakupionego majątku nie doszło. W dniu 24 listopada 2024 r. ¹²⁶ Minister Klimatu i Środowiska, działając na podstawie § 4 ust. 2 *Porozumienia w sprawie stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania* zawartego z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 3 stycznia 2023 r., wypowiedziała to Porozumienie, ze skutkiem od 1 stycznia 2025 r. Jako przyczynę wskazano konieczność zapewnienia prawidłowego funkcjonowania Państwowego Monitoringu Środowiska zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska¹²⁷.

(akta kontroli str. 285-296)

Przed podjęciem decyzji o rozwiązaniu Porozumienia, Minister nie podjęła skutecznych działań na rzecz jednoznacznego określenia w sposób wiążący dla interesariuszy sposobu kontynuacji tworzenia i funkcjonowania systemu *Stalego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania* po zakończeniu obowiązywania umowy dofinansowania, tj.: wymagań funkcjonalnych i technicznych dla kontynuacji systemu, sposobu stałego finansowania systemu oraz zasad współdziałania interesariuszy (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W piśmie z 6 grudnia 2024 r.¹²⁸ (skierowanym do wiadomości MKiŚ) Sekretarz Stanu w MI poinformował Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, że MI przychyliła się do propozycji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotyczącej dokonania cesji praw i obowiązków wykonawcy wynikających z umowy nr 1036/2023/Wn-50/MN-PO/D na IMGW-PIB, który wielokrotnie wskazywał, że jest zainteresowany przejęciem zadań związanych z wykonywaniem monitoringu automatycznego jakości wód. Wypowiedzenie umowy nastąpiło przed ustaleniem, jaka część majątku i na jakiej podstawie może zostać przekazana na rzecz innego podmiotu.

Odnosząc się do propozycji przekazania realizacji systemu stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych IMGW-PIB, w piśmie z 16 grudnia 2024 r.¹²⁹ sekretarz stanu w MKiŚ poinformowała sekretarza stanu w MI, że MKiŚ podtrzymuje stanowisko, zgodnie z którym to zadanie powinno należeć do kompetencji GIOŚ.

Pismem z 23 grudnia 2024 r.¹³⁰ NFOŚiGW wypowiedział umowę nr 1036/2023/Wn-50/MN-PO/D oraz wezwał IRŚ-PIB do zapłaty kwoty należności wynikającej z wyżej wymienionej umowy. Wypowiedzenie umowy poprzedzone

¹²⁴ Dalej: „MI”.

¹²⁵ Dalej: „IMGW-PIB”.

¹²⁶ Pismem znak: 3407361.13396500.11119202.

¹²⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 425.

¹²⁸ Znak: DGWiŻŚ-6.75.54.2024.WP.

¹²⁹ Znak: DSA-WBE.030.6.2024.JS.

¹³⁰ Znak: AWD.542.2.2023-12.

było trzykrotną próbą zawarcia porozumienia, które nie uzyskały akceptacji ze strony IRŚ-PIB.

W styczniu 2025 r.¹³¹ Sekretarz Stanu w MKiŚ poinformowała Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów m.in., że w MKiŚ i GIOŚ rozpoczęto prace dotyczące nowelizacji ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, której celem będzie m.in. prawne umocowanie funkcjonowania monitoringu automatycznego wód powierzchniowych oraz zapewnienie odpowiednich środków finansowych na ten cel dla GIOŚ.

W marcu 2025 r.¹³² II Zastępca Głównego Inspektora Ochrony Środowiska przekazał do MKiŚ ocenę skutków regulacji poprzedzającą przygotowanie projektu ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw z dnia 11 marca 2025 r., w którym rekomenduje się m.in. wprowadzenie systemu automatycznego monitoringu wód powierzchniowych. Zgodnie z projektem oceny skutków regulacji w GIOŚ zakłada się zakontraktowanie zewnętrznego wsparcia specjalistycznego, zaprojektowanie instalacji wraz z uzyskaniem wymaganych pozwoleń, sukcesywny zakup zestawów pomiarowych z osprzętem do posadowienia, zapewnienie utrzymania stacji pomiarowych, utworzenie systemu do zbierania i prezentacji wyników pomiarowych, ubezpieczenia i zapewnienie ochrony prawnej urządzeń pomiarowych. W projekcie OSR wskazano również, że wprowadzenie ww. systemu wymagać będzie zapewnienia niezbędnych środków finansowych, a także: zatrudnienia pracowników, prowadzenia prac koncepcyjnych i rozwojowych. Wskazano jako konieczne, określenie na poziomie ustawowym ustroju i procedury funkcjonowania systemu wczesnego ostrzegania o zanieczyszczeniach wód w oparciu o automatyczne pomiary jakości wód. Podkreślono również, że w ustawie Prawo wodne oraz innych ustawach brak jest takich uregulowań.

(akta kontroli str. 2123-2127)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Minister przed wypowiedzeniem „Porozumienia w sprawie stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania” zawartego z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz wypowiedzeniem przez NFOŚiGW umowy nr 1036/2023/Wn-50/MN-PO/D zawartej z IRŚ-PIB nie zapewniła uzgodnienia z Ministrem Infrastruktury: ram prawnych dla funkcjonowania systemu stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania. Ponadto Minister podejmując inicjatywę w zakresie tworzenia systemu oraz włączenia go do Państwowego Monitoringu Środowiska realizowanego przez GIOŚ nie uzgodniła z Ministrem Infrastruktury form i sposobu prowadzenia planowanego monitoringu, a to minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, zgodnie z art. 350 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne jest właściwy do określenia form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych wód powierzchniowych. Powyższe było działaniem nierzetelnym.

Minister wyjaśniła: „Kwestia włączenia automatycznego monitoringu wód do zadań GIOŚ była przedmiotem dyskusji pomiędzy [...] MKiŚ [...] a [...] MI [...], o czym świadczą m.in. notatka ze spotkania [...] w dn. 10.07.2024 r., oraz pismo

¹³¹ Pismo z 7 stycznia 2025 r., znak: DSA-WBE.055.1.2024.NP.

¹³² Pismo z 11 marca 2025 r., DP-ZL.020.1.2024.

MKiŚ do MI z dn. 16.12.2024 r. Ponadto problematyka monitoringu automatycznego, w tym m.in. potrzeba przeniesienia systemu na grunt ustawowy poprzez włączenie do Państwowego Monitoringu Środowiska, była omawiana na posiedzeniach Międzyresortowego Zespołu do spraw Przeciwdziałania Sytuacjom Kryzysowym i Zagrożeniom Środowiskowym na Rzece Odrze, przy stałym udziale Ministerstwa Infrastruktury. Art. 350 ustawy Prawo wodne odnosi się do monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych, wynikające z wymagań Ramowej Dyrektywy Wodnej. Ocena stanu wód jednolitych części wód powierzchniowych jest dokonywana na podstawie średnich wartości wskaźników, uzyskanych z cyklicznych pomiarów w ciągu roku. Dla wartości średniorocznych określone są normy jakości wód, natomiast pomiarów automatycznych dokonuje się na podstawie wartości chwilowych, które nie stanowią podstawy do oceny stanu jednolitych części wód powierzchniowych. W związku z tym odnośnienie się do art. 350 ustawy Prawo wodne w kontekście monitoringu automatycznego jest nieadekwatne. Ponadto, nowelizacja ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, mająca na celu przeniesienie na grunt prawny poprzez włączenie do Państwowego Monitoringu Środowiska tzw. monitoringu automatycznego, będzie wymagała uzgodnienia z innymi resortami na etapie Zespołu ds. Programowania Prac Rządu, a następnie będzie podlegała uzgodnieniom międzyresortowym, co umożliwi MI odniesienie się do proponowanych rozwiązań [...] wypowiedzenie Porozumienia w sprawie stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania świadczy właśnie o eliminacji działań niecelowych i niegospodarnych [...] Porozumienie to doprowadziło do powstania pozaustawowego, „alternatywnego” systemu monitoringu środowiska, niezależnego od Państwowego Monitoringu Środowiska, a jego realizacja została powierzona IRŚ-PIB, który nie był odpowiednio przygotowany do realizacji zadania i nie posiadał ustawowego umocowania w tym zakresie. Liczne nieprawidłowości na etapie realizacji przedsięwzięcia przez IRŚ-PIB potwierdzają zasadność tej decyzji.”.

NIK zauważa, że ZZK MKiŚ rekomendował jedynie realizację działań zmierzających do wzmocnienia automatycznego monitoringu w 2024 r. dla zapewnienia ciągłych i wiarygodnych pomiarów rzeki Odry oraz Kanału Gliwickiego w 2024 r. oraz jako priorytet wskazał zapewnienie dostępu do danych z już zainstalowanych sond, a także jak najszybszą instalację kolejnych sond. W rekomendacjach z ZZK MKiŚ nie planowano zmian w zakresie wykonawcy *stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania* lub opracowania prawidłowych ram prawnych do realizacji tego przedsięwzięcia.

NIK nie podziela poglądu, że na spotkaniu 10 lipca 2024 r. oraz w korespondencji MKiŚ do MI z 16 grudnia 2024 r. uzgodniono z MI kwestię włączenia automatycznego monitoringu wód do zadań GIOŚ. W notatce ze spotkania dotyczącego umowy z IRŚ-PIB nie określono, kto reprezentował MI, ani nie przedstawiono stanowiska MI w odniesieniu do poruszanych zagadnień. W odpowiedzi na pismo Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi Minister nie uzgadniał z MI formy ani sposobu prowadzenia monitoringu, podtrzymał jedynie stanowisko, że przedmiotowe zadanie, powinno być realizowane w ramach kompetencji GIOŚ.

Zgodnie z art. 350 ustawy – Prawo wodne kompetencje w zakresie ustalania form i sposobów prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych. Zgodnie z art. 349 ust. 1 pkt 1 tej ustawy monitoring wód ma na celu pozyskanie informacji o stanie wód na potrzeby gospodarowania

wodami oraz oceny osiągnięcia celów środowiskowych określonych w art. 56, 57, 59 i 61 tej ustawy. Za realizację tych celów odpowiada Minister infrastruktury, co realizuje w szczególności z udziałem jednostek mu podległych i nadzorowanych. Jest on zatem kluczowym podmiotem, bez porozumienia z którym tworzenie od podstaw automatycznego monitoringu wód powierzchniowych i interwencyjnego, jest obarczone ryzykiem nieuzyskania najlepszych efektów z danych nakładów, a zatem braku zgodności działania z art. 44 ust. 3 pkt 1 u.f.p. Realizowane dotychczas prace zmierzały głównie do zorganizowania monitoringu w GIOŚ na bazie zwiększonego finansowania jego działalności, a pomijają merytoryczną, funkcjonalną i techniczną analizę założeń systemu i potrzeb jego odbiorców. W ocenie skutków regulacji do projektu ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw pominięta została także kwestia ram prawnych do przejęcia dotychczas wypracowanych efektów działań IRŚ-PIB, co stoi w sprzeczności z deklaracjami wskazującymi, aby nie stracić dotychczasowego dorobku projektu.

Dodatkowo wypowiedzenie umowy i brak rozwiązania umożliwiającego przekazanie przez IRŚ-PIB majątku wytworzonego w ramach projektu, naraża IRŚ-PIB na straty finansowe zagrażające utracie płynności finansowej, w tym związane z koniecznością zwrotu przez IRŚ-PIB dofinansowania wraz z odsetkami.

(akta kontroli str. 273-296, 311-325, 2123-2127)

Ocena
częstkowa

Minister sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu części 41 – „Środowisko” oraz części 51 – „Klimat” zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 u.f.p. Ustalono zasady i tryb sprawowania przez komórki organizacyjne Ministerstwa spraw z zakresu nadzoru Ministra nad jednostkami organizacyjnymi podległymi Ministrowi lub przez niego nadzorowanymi. Jakkolwiek nadzór sprawowany przez właściwe komórki organizacyjne MKiŚ był realizowany w obszarze personalnym, finansowym, pozafinansowym (merytorycznym) i formalno-prawnym to stwierdzono nieprawidłowości polegające na nierzetelnym udzielaniu i rozliczaniu dotacji celowych oraz przy weryfikacji propozycji trzech projektów (fiszek) zgłoszonych przez Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska oraz siedmiu fiszek zgłoszonych przez parki narodowe, w ramach naboru niekonkurencyjnego w programie FEnIKS 2021-2027.

Stwierdzono nierzetelność działań MKiŚ w zakresie stworzenia ram prawnych dla funkcjonowania systemu Stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania oraz form i sposobu prowadzenia planowanego monitoringu.

V. Wnioski

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

Wnioski

1. Zapewnienie adekwatnych i skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej – po dokonaniu ponownej identyfikacji ryzyk odnoszących się do zadań skontrolowanych przez NIK – w celu:
 - udzielania dotacji celowych po weryfikacji przygotowania jednostki dotowanej do realizacji zadania oraz potrzeb beneficjentów przed wystąpieniem o uruchomienie środków z rezerw celowych oraz podpisaniem umowy dotacji;

- zapewnienia terminowej weryfikacji fiszek projektowych dotyczących projektów w ramach programu FEnIKS 2021-2027;
 - weryfikacji wykonywania zawartych umów zgodnie z ich zapisami;
 - dokumentowania w aktach osobowych zakresu obowiązków pracowników spoza korpusu służby cywilnej;
 - planowanie wydatków we właściwych częściach budżetowych.
2. Niezwłoczne zakończenie prac nad projektem ustawy zmieniającej ushue i skierowanie go do uzgodnień międzyresortowych.
3. Zapewnienie w uzgodnieniu z MI ram prawnych dla funkcjonowania systemu Stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania oraz form i sposobu prowadzenia planowanego monitoringu.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w formie dokumentu elektronicznego.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie¹³³ 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

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

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

Warszawa, 14 kwietnia 2025 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Kozłowski
/podpisano elektronicznie/

¹³³ 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 przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych NIK. W przypadku zaś doręczania przesyłki listowej z zastrzeżeniami przez operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia.