



WICEPREZES

NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

JACEK KOZŁOWSKI

Tekst jednolity*

KSI.410.1.3.2025

Pani
Anna Dębowiec
I Zastępca Głównego Inspektora Ochrony
Środowiska
ul. Bitwy Warszawskiej 1920 r. nr 3
02-362 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

* Uwzględniono zmiany wprowadzone uchwałą nr 34/2025 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z 21 maja 2025 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego oraz w wyniku sprostowania oczywistych omyłek pisarskich dokonanego 22 kwietnia 2025 r. w trybie art. 35c ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

P/25/001 Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 51 – Klimat, w zakresie wykonania planu finansowego Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska ¹ , ul. Bitwy Warszawskiej 1920 r. nr 3, 02-362 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Dębowiec, I Zastępca Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, od 6 grudnia 2024 r. zastępująca Głównego Inspektora Ochrony Środowiska ² w związku z wakatem na tym stanowisku. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Joanna Piekutowska, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, od 15 kwietnia 2024 r. do 5 grudnia 2024 r.; – Damian Jakubik, p.o. Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, od 19 stycznia 2024 r. do 14 kwietnia 2024 r.; – Wiesław Czechowski, w zastępstwie p.o. Zastępcy Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, od 12 stycznia 2024 r. do 18 stycznia 2024 r.; – Magda Gosk, w zastępstwie Zastępcy Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, do 11 stycznia 2024 r. (akta kontroli str. 1646-1648)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	1. Izabella Krawczyk, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/19/2025 z 2 stycznia 2025 r. 2. Magdalena Krukowska, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/18/2025 z 2 stycznia 2025 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: „GIOŚ”.

² Dalej: „Główny Inspektor”.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego GIOŚ na 2024 r., pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności: – działania związane z pobieraniem i egzekucją dochodów budżetowych; – realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich; – sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2024 r. w zakresie operacji finansowych.
Zakres kontroli	Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: – analizy wykonania dochodów; – analiza prowadzonych działań windykacyjnych; – analizy wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków; – kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych; – kontroli przestrzegania ustalonych limitów wydatków, w tym limitów środków na wynagrodzenia; – szczegółowej analizy wybranej próby wydatków; – analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego; – analizy stanu zobowiązań; – szczegółowej kontroli wybranych wydatków bieżących i majątkowych; – szczegółowej kontroli wybranych umów zlecenia usług; – analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań. Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. „Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności”.

III. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

Główny Inspektor Ochrony Środowiska co do zasady prawidłowo wykonał dochody budżetowe oraz wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich ujęte w planie finansowym GIOŚ na rok 2024. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła jednak nieprawidłowości wynikające z nieskutecznych mechanizmów kontroli zarządczej, negatywnie wpływających na terminowość i rzetelność realizacji zadań, w tym na możliwość pobierania dochodów przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska w części 85 budżetu państwa.

Dochody budżetowe, określone w planie finansowym GIOŚ na 2024 r. w kwocie 328,0 tys. zł, zostały zrealizowane w wysokości 993,8 tys. zł. Było one o 203,0% wyższe od prognozowanych. Wyższa od planowanej realizacja wystąpiła w pozycjach dochodów trudnych do oszacowania.

W GIOŚ prowadzono systematyczną kontrolę terminowości spłat należności, podejmując wobec dłużników czynności windykacyjne. Szczegółowe badanie dochodów budżetowych wykazało jednak, że w 2024 r. ujmowano należności z tytułu sprzedaży samochodów i wadium od kontrahentów na koncie nieokreślonym w zakładowym planie kont GIOŚ, co było działaniem nierzetelnym. Ponadto w jednej z 15 spraw objętych badaniem, z uwagi na niespełnienie standardu kontroli zarządczej dotyczącego komunikacji między jednostkami organizacyjnymi⁵, uniemożliwiono wypełnienie wymogów wynikających z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶ i ujęcie w księgach należności w wysokości 169,18 zł. Nierzetelne było także nieprzekazanie do sądu przeprowadzającego postępowanie upadłościowe sprostowania o błędnie przypisanej GIOŚ należności od jednego z dłużników. Wobec dwóch z 15 zbadanych zaległości nie podjęto rzetelnych działań w celu wypracowania decyzji o zasadności umorzenia należności o wartości 5,0 tys. zł. W 2024 r. Główny Inspektor nie podjął także należytych działań zarządczych, aby zakończyć 461 z 608 postępowań odwoławczych m.in. od decyzji wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska o nałożeniu kary na gminę za nieosiągnięcie przez nią poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych na kwotę 37 243,2 tys. zł. Postępowania te zostały wszczęte w latach 2022-2024. Przekroczenie miesięcznego terminu ich przeprowadzenia stanowiło naruszenie art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁷. Uniemożliwiło ono wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska pobranie kar stanowiących dochody budżetu państwa w części 85, w przypadkach gdy podjęte przez nich rozstrzygnięcie zostanie utrzymane. W 11 z 45 ww. postępowań odwoławczych, objętych szczegółowym badaniem, nie zawiadomiono stron o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy, co stanowiło naruszenie art. 36 § 1 k.p.a.

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁵ Standard określony w części II., lit. D pkt 17 załącznika do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.)

⁶ Dz. U z 2023 poz. 120, ze zm., dalej: „u.o.r.”.

⁷ Dz. U. z 2024 r., poz. 572, dalej: „k.p.a.”.

Ustalony w planie finansowym GIOŚ na 2024 r. limit wydatków budżetu państwa w wysokości 334 836,4 tys. zł został wykorzystany w 98,9%. Poniesione wydatki wyniosły 331 188,2 tys. zł.

Prawidłowe były planowanie i realizacja wydatków z rezerw celowych, z wyłączeniem trzech zadań finansowanych ze środków rezerwy celowej poz. 59. W pierwszym przypadku Główny Inspektor wraz z I Zastępcą Głównego Inspektora zrezygnowali z realizacji zadania pn. "System do wizualizacji wyników automatycznych pomiarów z sond wieloparametrowych" finansowanych z tej pozycji rezerwy bez przeprowadzenia pogłębionej analizy potrzeb i możliwości rozwiązań oferowanych przez inny system realizowany przez Instytut Rybactwa Śródlądowego - Państwowy Instytut Badawczy w Olsztynie⁸. W odniesieniu do kolejnego zadania dyrektor departamentu⁹ w GIOŚ, nadzorujący realizację umowy¹⁰, przekazał nieterminowo – po upływie roku budżetowego – rozliczenie zaliczki otrzymanej w 2024 r., co było niezgodne z pkt 12 rozdziału IV umowy zawartej z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Ponadto stwierdzono nierzetelne zaplanowanie na 2024 r. wydatków na zakup energii, co skutkowało rezygnacją z realizacji sześciu zadań planowanych w ramach umowy o dofinansowanie Państwowego Monitoringu Środowiska¹¹, finansowanego z rezerwy celowej poz. 59.

Dyrektor Generalny GIOŚ nie skorzystał z możliwości zgłoszenia do blokad niewykorzystanych środków na współfinansowanie realizacji siedmiu projektów, pomimo że dyrektorzy komórek organizacyjnych GIOŚ realizujących te projekty informowali go o niemożliwości wykorzystania zaplanowanych środków w związku z późnym ogłoszeniem przez NFOŚiGW naboru wniosków – dopiero od 1 października 2024 r. do 31 grudnia 2024 r. Było to działanie niecelowe i nierzetelne.

Plan wydatków budżetu środków europejskich GIOŚ na 2024 r. został wykonany w wysokości 2 179 tys. zł, tj. 68,5% planu po zmianach.

Szczegółowe badanie wydatków bieżących i majątkowych¹² budżetu państwa i budżetu środków europejskich pod kątem ich legalności, gospodarności, rzetelności i celowości, przeprowadzone na próbie 47 dowodów księgowych na kwotę 35 434,9 tys. zł, nie wykazało nieprawidłowości.

Nie stwierdzono nieprawidłowości i przekroczenia limitu wydatków na wynagrodzenia. Najwyższa Izba Kontroli jako nierzetelnie oceniła natomiast nieopracowanie w GIOŚ zasad monitorowania postępu oraz rozliczania wykonania zadań dodatkowych, za które przyznawane były dodatki zadaniowe. Nie zmieniono także zasad ustalania nagród z 2017 r.¹³ mimo wejścia w życie od 1 stycznia 2019 r. zmian w funkcjonowaniu Inspekcji Ochrony Środowiska.

⁸ Dalej: „IRŚ-PIB”.

⁹ Departament Monitoringu Środowiska.

¹⁰ Umowa nr 50/2019/Wn-50/MN-PO/D z 18 lutego 2019 r.

¹¹ Dalej: „PMŚ”.

¹² Spośród 47 badanych dowodów sześć dotyczyło wydatków majątkowych, a pozostałe były wydatkami bieżącymi.

¹³ Zarządzenia nr 2/2017 Dyrektora Generalnego GIOŚ z dnia 2 marca 2017 r. sprawie ustalenia systemu nagród w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i sprawozdania w zakresie operacji finansowych.

Ze względu na fakt, że w większości skontrolowanych obszarów wystąpiły nieprawidłowości pod względem legalności lub rzetelności, NIK zauważa potrzebę wzmocnienia systemu kontroli zarządczej.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Według sprawozdania Rb-27¹⁵ dochody budżetowe, określone w planie finansowym GIOŚ na 2024 r. w kwocie 328,0 tys. zł, zostały zrealizowane w wysokości 993,8 tys. zł. Wykonanie stanowiło 303,0% planu. Uzyskane w 2024 r. dochody były niższe o 248,3 tys. zł, tj. o 20,0% od zrealizowanych w 2023 r. (1 242,1 tys. zł). Głównymi pozycjami dochodów były wpływy z tytułu:

- kar i odszkodowań wynikających z umów (§ 0950) w wysokości 550,9 tys. zł, stanowiącej 55,4%, ogółu dochodów. Wpływy te pochodziły z nałożonych kar umownych oraz zwrotów odszkodowań z tytułu szkód komunikacyjnych;
- sprzedaży składników majątkowych (§ 0870) w wysokości 226,4 tys. zł, stanowiącej 22,8% ogółu dochodów – wpływy te pochodziły ze sprzedaży 19 samochodów służbowych;
- rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych (§ 0940) w wysokości 149,3 tys. zł, stanowiącej 15,0% ogółu dochodów – były to wpływy m.in. zwrotów środków korekt faktur z lat ubiegłych za wynajem pomieszczeń biurowych.

Na uzyskanie dochodów w kwocie wyższej od planowanej o 203,0% największy wpływ miały dochody z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów, które są trudne do oszacowania na etapie planowania.

Na koniec 2024 r. stan należności pozostałych do zapłaty wyniósł ogółem 1 241,4 tys. zł, w tym zaległości netto 516,1 tys. zł¹⁶. Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2024 r. były wyższe o 111,3 tys. zł, tj. o 9,8%, od stanu na koniec 2023 r. Zaległości netto były wyższe o 86,6 tys. zł, tj. o 20,2%, od stanu na koniec 2023 r. Największą część należności pozostałych do zapłaty, w wysokości 772,9 tys. zł, stanowiły naliczone kary umowne za niewykonanie lub opóźnienie w wykonaniu umów. Druga co do wielkości pozycja należności pozostałych do zapłaty, w wysokości 300,0 tys. zł, dotyczyła administracyjnych kar pieniężnych wymierzonych przez GIOŚ liniom lotniczym za niedostarczenie

¹⁴ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁵ Sporządzonego 6 lutego 2025 r.

¹⁶ Zaległości netto zostały wycenione -na dzień bilansowy, tj. 31 grudnia 2024 r. w kwocie wymagalnej zapłaty.

Krajowemu Ośrodkowi Bilansowania i Zarządzania Emisjami raportu o wielkości emisji dwutlenku węgla¹⁷.

(akta kontroli str. 50-51, 650-657)

Analiza należności, w tym analiza zapisów na kontach 761 „Pozostałe koszty operacyjne”, 751 „Koszty finansowe” oraz 290 „Odpisy aktualizacyjne należności”, nie wykazała nieprawidłowości w zakresie należności wymagalnych i przedawnień.

(akta kontroli str. 64-102, 307, 2854-2883)

W GIOŚ prowadzono systematyczną kontrolę terminowości zapłaty należności, podejmując wobec dłużników czynności windykacyjne. Zgodnie z zarządzeniem Dyrektora Generalnego GIOŚ z dnia 21 grudnia 2022 r. w sprawie ustalenia procedur dochodzenia niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym oraz należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska – Departament Administracyjno-Finansowy¹⁸ był odpowiedzialny za monitorowanie i weryfikowanie terminowości zapłaty należności, we współpracy z komórkami merytorycznymi i Departamentem Prawnym¹⁹. Kontrola terminowości zapłaty należności wykonywana była w oparciu o ewidencję księgową.

Dokumentacja czynności podejmowanych w celu wyegzekwowania należności gromadzona była przez komórki merytoryczne, a kopie przekazywane do komórki właściwej do monitorowania należności i DP.

(akta kontroli str. 313-329, 257-304, 351-372)

Badanie dochodów budżetowych przeprowadzono na próbie 11 dowodów księgowych i odpowiadających im zapisów księgowych na łączną kwotę 301,5 tys. zł²⁰, (tj. 30,3% dochodów). Dochody te uzyskano m.in. z tytułu naliczenia kar umownych, rozliczenia opłat eksploatacyjnych za 2023 r., sprzedaży samochodów. Jeden z zapisów księgowych²¹ dotyczący należności z tytułu sprzedaży samochodu (jak również wadium od kontrahenta), został ujęty na koncie księgowym 249 nieokreślonym w zakładowym planie kont²², obowiązującym w GIOŚ w 2024 r. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 108-254, 2961-2964)

Przeprowadzono analizę działań podejmowanych w GIOŚ, w celu odzyskania 15 zaległych należności w łącznej kwocie 507,4 tys. zł, stanowiącej 98,3% zaległości netto. Zaległości objęte badaniem dotyczyły m.in.: administracyjnych kar pieniężnych wymierzonych przez GIOŚ liniom lotniczym za niedostarczenie Krajowemu Ośrodkowi Bilansowania i Zarządzania Emisjami raportu o wielkości

¹⁷ Na podstawie art.105 ust. 1 oraz art. 106 ust. 1 i 2 oraz w związku z art. 5 ust 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1505 ze zm.)

¹⁸ Od 27 grudnia 2024 r. Departament Budżetowo- Finansowy, zgodnie z załącznikiem do zarządzenia nr 22/2024 Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z 27 grudnia 2024 w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Głównemu Inspektoratowi Ochrony Środowiska.

¹⁹ Dalej: „DP”.

²⁰ Z czego próba sześciu dowodów księgowych wylosowanych z zastosowaniem metody PPS, przy założeniu interwału losowania na poziomie 2% oraz pięciu dowodów księgowych dobranych w sposób celowy.

²¹ Dotyczyła sprzedaży samochodu Citroen Berlingo WU4223H; ogłoszenie 14/2024.

²² Załącznik nr 1 do zarządzenia nr 18 Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 28 października 2023 r. w sprawie polityki rachunkowości.

emisji dwutlenku węgla, niezapłaconych faktur za wykonane usługi, kar naliczonych za odstąpienie od umów.

W przypadku jednej z 15 należności przeterminowanych, objętych szczegółowym badaniem, nie podjęto działań w zakresie sprostowania błędnego zawiadomienia Sądu Rejonowego dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie Wydział VIII Gospodarczy o zmianie wierzyciela należności nieprzejętej przez GIOŚ w związku z art. 17 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw²³ (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W kolejnym przypadku DP nie przekazał pełnych informacji do departamentu właściwego do spraw budżetowych, co skutkowało brakiem możliwości ujęcia przez departament właściwy do spraw budżetowych w księgach rachunkowych należności w wysokości 169,18 zł, przejętej przez GIOŚ na podstawie art. 17 ww. ustawy o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 307, 445-532)

W 2024 r. kwota umorzonych w GIOŚ należności pieniężnych wyniosła 9,8 tys. zł. Umorzenia nastąpiły w formie jednostronnych oświadczeń woli, na podstawie art. 56 ust.1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁴. W 2024 r. nie zdarzyły się przypadki odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych. W GIOŚ obowiązywały procedury umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności pieniężnych.

(akta kontroli str. 313-329, 415-444, 1641-1645)

W 2024 r. zaniechano działań umożliwiających podjęcie decyzji o zasadności umorzenia należności od podmiotu „DM” oraz prowadzono nierzetelne działania w zakresie wypracowania stanowiska w sprawie zasadności umorzenia podmiotowi „S” należności w łącznej wysokości 5,0 tys. zł²⁵, na podstawie art. 56 ust.1 pkt 2 u.f.p. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W GIOŚ do końca 2024 r. nie załatwiono 461 spośród 608 spraw w trybie postępowania odwoławczego dotyczących m.in. decyzji wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska o nałożeniu kar na gminy za nieosiągnięcie przez nie poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych²⁶ na łączną kwotę 37 243,2 tys. zł. Było to niezgodne z art. 35 § 3 k.p.a. Ponadto w przypadku 11 z 45 spraw objętych szczegółowym badaniem na łączną kwotę 7 660,9 tys. zł nie zawiadomiono stron o wyznaczeniu nowego terminu, w sytuacji niemożności załatwienia sprawy w terminie. Stanowiło to naruszenie art. 36 § 1 k.p.a. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 2965-2976)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

²³ Dz. U. poz. 1479.

²⁴ Dz. U z 2024 r. poz. 1530 ze zm., dalej: „u.f.p”.

²⁵ Należność podmiotu „DM” w kwocie 0,1 tys. zł, należność podmiotu „S” w kwocie 4,9 tys. zł.

²⁶ Dotyczy spraw, które wpłynęły do GIOŚ w terminie do 30 listopada 2024 r., w tym spraw dot. odwołań od decyzji WIOŚ w sprawie obowiązku uiszczenia kary pieniężnej nałożonej w związku z niewykonaniem obowiązku ograniczenia odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sprawa dot. nałożenia kary za brak kontroli podmiotu odbierającego odpady komunalne.

1. W 2024 r. w GIOŚ ujmowano należności z tytułu sprzedaży samochodów i wadium od kontrahentów na koncie księgowym 249²⁷, nieokreślonym w obowiązującym w GIOŚ zakładowym planie kont.

(akta kontroli str. 108-254, 2854-2883)

Główna Księgowa GIOŚ wyjaśniła, że „w wyniku omyłki pisarskiej nie przeniesiono wskazanego konta z Zarządzenia nr 5 Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 16.01.2023 w sprawie polityki rachunkowości do wskazanego załącznika nr 1 Planu kont. Konto 249 - sumy depozytowe i sumy na zlecenie j^b²⁸ było w jednostce Głównego Inspektora Ochrony Środowiska praktykowane z uwagi na wpłaty kontrahentów z tytułu sprzedaży majątku i zostanie niezwłocznie wprowadzone aneksem do Zarządzenia nr 18 Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.”.

(akta kontroli str. 660-661)

I Zastępca Głównego Inspektora, zastępująca Głównego Inspektora²⁹ wyjaśniła, że „jako I Zastępca Głównego Inspektora Ochrony Środowiska zastępuję Głównego Inspektora Ochrony Środowiska od 6 grudnia 2024 roku (tj. po odwołaniu ówczesnego Głównego Inspektora Ochrony Środowiska) i w związku z powyższym nie uczestniczyłam w procesie ustalania polityki rachunkowości Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, w tym Zakładowego Planu Kont (ustalonych zarządzeniem nr 18 Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z 18 października 2023 roku w sprawie polityki rachunkowości Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska). W tym okresie, jako zastępującej Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, nie były mi zgłaszane problemy w zakresie objętym ww. pytaniami NIK, w szczególności konieczność dokonania zmian w Zakładowym Planie Kont.”.

(akta kontroli str. 1043-1045)

Były p.o. Głównego Inspektora³⁰ wyjaśnił, że „w wyniku omyłki pisarskiej nie przeniesiono wskazanego konta 249 z zarządzenia nr 5 Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 16.01.2023 r. w sprawie polityki rachunkowości Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska do załącznika nr 1 – Zakładowy Plan Kont w zarządzeniu nr 18 Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 18.10.2023 r. w sprawie polityki rachunkowości Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska. Pomimo powyższego, w GIOŚ księgowano na koncie 249 z uwagi na fakt, że przyjęta zasada rachunkowości była stosowana w sposób ciągły w zakresie konta i dokonywano w kolejnych latach jednakowego grupowania celem weryfikacji i porównywania operacji gospodarczych”.

(akta kontroli str. 2884-2907)

NIK zauważyła, że zgodnie z art. 8 § 2 u.o.r., w celu rzetelnego i jasnego przedstawienia sytuacji jednostka może, ze skutkiem od pierwszego dnia roku obrotowego, bez względu na datę podjęcia decyzji, zmienić dotychczas

²⁷ Na koncie 249 dokonano 144 zapisy księgowe m.in.: 31 stycznia; 8 lutego; 20, 22, 26, 27 oraz 29 marca; 5, 8 i 9 kwietnia; 15 i 21 maja.

²⁸ Przypis kontrolera: jednostek budżetowych.

²⁹ Anna Dębowiec – I Zastępca Głównego Inspektora, zastępująca Głównego Inspektora od 6 grudnia 2024 r.

³⁰ Damian Jakubik – Dyrektor Generalny, p.o. Główny Inspektor od 19 stycznia 2024 r. do 14 kwietnia 2024 r.

stosowane rozwiązania na inne, przewidziane ustawą. Niepodjęcie działań w 2024 r. w zakresie zmiany zakładowego planu kont, celem uregulowania w GIOŚ ewidencji operacji gospodarczych na koncie księgowym 249, było w ocenie NIK postępowaniem nierzetelnym.

2. W GIOŚ nie podjęto do końca 2024 r. działań w celu sprostowania błędnego zawiadomienia o zmianie wierzyciela z tytułu jednej należności, co było postępowaniem nierzetelnym.

Zgodnie z art. 17 ustawy o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw, z dniem 1 stycznia 2019 r., należności, zobowiązania, prawa i obowiązki wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska związane z prowadzeniem państwowego monitoringu środowiska i działalności laboratoriów, stały się odpowiednio należnościami, zobowiązaniami, prawami i obowiązkami Głównego Inspektora oraz GIOŚ.

Radca prawna zatrudniona w DP pismem z 15 października 2019 r. błędnie zawiadomiła Sąd Rejonowy dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie Wydział VIII Gospodarczy o zmianie wierzyciela trzech należności od podmiotu „AM”, przejętych od Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, w tym jednej w kwocie 500,00 zł z tytułu administracyjnej kary pieniężnej wraz z odsetkami w kwocie 44,27 zł. W zawiadomieniu poinformowała, że zgłoszone należności, w tym ww. należność, związane są z działalnością laboratorium, a w prawa wierzyciela wstąpił Skarb Państwa – GIOŚ. Tymczasem kara w wysokości 500,0 zł została nałożona na podmiot „AM” za nieterminowe złożenie Marszałkowi Województwa Małopolskiego zbiorczego zestawienia danych o rodzajach i ilościach odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania tych odpadów za 2014 rok, wymaganego do 15 marca 2015 r.

(akta kontroli str. 307, 445-532)

Dyrektor DP³¹ wyjaśniła, że „w myśl art. 27 ust. 2 ww. ustawy, wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska z dniem wejścia w życie ustawy byli zobligowani przekazać Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska wykaz należności i zobowiązań wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska związanych z prowadzeniem państwowego monitoringu środowiska i działalności laboratoriów. Co za tym idzie, po otrzymaniu akt przedmiotowej sprawy koniecznym było zawiadomienie o zmianie wierzyciela oraz uzyskanie odpisu z listy wierzytelności”.

(akta kontroli str. 854-860)

Dyrektor DP wyjaśniła również, że „Zawiadomienie o zmianie wierzyciela z dnia 15 października 2019 r., [...] miało przede wszystkim charakter informacyjny dla Sądu prowadzącego postępowanie upadłościowe, lecz nie mogło wpływać na zmianę wierzyciela, którego właściwość wynika z przepisów prawa powszechnie obowiązującego. [...] uzgodnienie pomiędzy Głównym Inspektoratem Ochrony Środowiska, a Małopolskim Wojewódzkim Inspektoratem Ochrony Środowiska w Krakowie w przedmiocie określenia

³¹ [...]”).

wierzyciela dochodzącego należności publicznoprawnej nie nastąpiło, gdyż byłoby to pozbawione skuteczności prawnej”.

(akta kontroli str. 1022-1024)

Do 31 grudnia 2024 r. w DP nie podjęto działań w celu sprostowania ww. błędnego zawiadomienia. Było to nierzetelne.

3. W 2024 r. dyrektor DP nie poinformowała departamentu właściwego w sprawach budżetowych o konieczności ujęcia w księgach rachunkowych należności w kwocie 169,18 zł z tytułu rekompensaty za koszty dochodzenia należności na podstawie art. 10 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych³². Było to nierzetelne i skutkowało naruszeniem art. 20 ust. 1 u.o.r.

Nieujęta należność dotyczyła kosztów odzyskiwania należności za usługę poboru i analizy fizyko-chemicznej próbki ścieków z parkingu i placu manewrowego „AM” w Tarnowie, wynikającą z faktury VAT DLFV/11/2016 z 2 listopada 2016 r. Z dniem 1 stycznia 2019 r. GIOŚ przejął tę należność, na podstawie art. 17 ustawy o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw, przy czym należność nie została wykazana w protokole zdawczo-odbiorczym przejęcia przez GIOŚ należności Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Krakowie.

(akta kontroli str. 307, 445-532)

Główna Księgowa GIOŚ wyjaśniła, że kwoty³³ „173,07 zł z tyt. rekompensaty GIOŚ nie może ująć [...] w swoich księgach, gdyż nie ma podstawy do ujęcia z powodu braku wystawienia przez WIOŚ jakiegokolwiek dokumentu. W aktach sprawy przekazanej z WIOŚ do GIOŚ nie znajduje się żaden dokument potwierdzający dochodzenie należności w kwocie 173,07 zł. Wydział Finansowy nie otrzymał informacji od Departamentu Prawnego o dodatkowych należnościach [...]”. Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.o.r. do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Podstawą zapisów tych zdarzeń w księgach rachunkowych powinny być dokumenty posiadane przez DP.

(akta kontroli str. 821-825)

Radca prawna, pełniąca w czasie niniejszej kontroli funkcję Dyrektora DP, pismem z 15 października 2019 r. zawiadomiła Sąd Rejonowy dla Krakowa – Śródmieścia w Krakowie Wydział VIII Gospodarczy o zmianie wierzyciela należności przejętych od Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, w tym należności nieujętej w księgach rachunkowych w kwocie 169,18 zł, które były tożsame z należnościami ujętymi w zgłoszeniu wierzytelności w postępowaniu upadłościowym, prowadzonym wobec spółki z 4 stycznia 2018 r., dokonany przez Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska.

(akta kontroli str. 445-532)

³² Dz. U. z 2023 r. poz. 1790.

³³ Główna Księgowa odnosiła się do kwoty zgłoszonej w toku postępowania upadłościowego, syndyk masy upadłości uznał w kwocie mniejszej o 3,89 zł (różnica wynika z błędnego przeliczenia kursu euro przez wierzyciela).

Zgodnie z § 14 pkt 5 zarządzenia nr 3 Dyrektora Generalnego Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska z 16 stycznia 2023 r. w sprawie wprowadzania instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowym w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska, nie rzadziej niż raz na kwartał komórka właściwa do spraw finansowych sporządza zestawienie wymagalnych należności jednostki w podziale na dłużników i przekazuje je do komórki właściwej do spraw obsługi prawnej w celu weryfikacji stanu należności. W terminie 14 dni od otrzymania zestawienia komórka właściwa do spraw obsługi prawnej przekazuje pisemną informację zwrotną dotyczącą wartości należności oraz stanu jej windykcji.

(akta kontroli str. 307, 445-532, 2854-2883)

DP nie wywiązał się z tego obowiązku. Dyrektor DP wyjaśniła, że „w aktach przedmiotowej sprawy brak jest dokumentacji potwierdzającej bezpośrednie poinformowanie Departamentu Budżetowo-Finansowego o nieujęciu w zestawieniu należności kwoty 169,18 zł z tytułu rekompensaty za koszty dochodzenia należności na podstawie art. 10 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych. [...] Departament właściwy do spraw budżetowych nie zwracał się do Departamentu Prawnego o wyjaśnienie zasadności ujęcia tej należności w zestawieniu.”.

(akta kontroli str. 1058-1059)

W ocenie NIK brak odpowiedniego przepływu informacji pomiędzy DP a departamentem właściwym do spraw budżetowych świadczy o niezachowaniu standardu określonego w części II., lit. D pkt 17 załącznika do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, który stanowi, że należy zapewnić efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki oraz w obrębie działu administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego.

Skutkiem powyższej nieprawidłowości było nieujęcie pełnej kwoty należności pozostałej do zapłaty, w tym zaległości netto w księgach rachunkowych GIOŚ, a w konsekwencji także w sprawozdaniu z wykonania planu dochodów budżetowych Rb-27 za 2024 r.

4. W GIOŚ zaniechano działań umożliwiających podjęcie decyzji o zasadności umorzenia należności od podmiotu „DM”. Ponadto w opieszały sposób prowadzono działania w zakresie wypracowania stanowiska w sprawie zasadności umorzenia należności od podmiotu „S” w wysokości łącznej 5,0 tys. zł. Było to postępowanie nierzetelne.

Główny Inspektor postanowieniem z 3 kwietnia 2009 r. wszczął postępowanie administracyjne w sprawie sposobu gospodarowania odpadami, w postaci niekompletnych pojazdów marki MERCEDES oraz SEAT. Decyzją z 26 października 2010 r. nałożył na odbiorcę „DM” obowiązek przekazania tych odpadów do przedsiębiorcy prowadzącego stację demontażu lub przedsiębiorcy prowadzącego punkt zbierania pojazdów. W związku z brakiem możliwości ustalenia aktualnych adresów zameldowania oraz zamieszkania i skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego,

GIOŚ zwrócił się do Sądu Rejonowego w Bielsku-Białej z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla „DM”. Sąd ustanowił kuratora dla nieobecnego „DM”, celem jego reprezentowania w postępowaniu administracyjnym w sprawie określenia sposobu gospodarowania odpadami i przyznał kuratorowi wynagrodzenie z przeznaczonej na ten cel zaliczki. Postępowanie egzekucyjne wszczęte przez Wojewodę Śląskiego umorzono. Ostatnią dokumentacją ww. aktach sprawy była notatka służbowa Głównej Księgowej GIOŚ z 9 września 2022 r.

(akta kontroli str. 533-579)

Radca prawna zatrudniona w DP wydała 8 sierpnia 2022 r. opinię prawną dotyczącą dochodzenia należności cywilnoprawnej od podmiotu „S”, wskazując na możliwość umorzenia należności zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt 2 u.f.p. Podała przy tym, że opinię tę można uznać za podstawę do dokonania tej czynności. Pismem z 14 września 2022 r. (znak pisma: DAF-WFK.3122.5.2022) była Główna Księgowa GIOŚ poinformowała Dyrektora DP, że obecnie pod numerem KRS widnieje spółka o nazwie „A”. W związku z pojawieniem się wątpliwości, czy w przypadku braku informacji o wykreśleniu spółki „S” z rejestru KRS możliwe jest umorzenie, Główna Księgowa wystąpiła do DP o potwierdzenie, że ww. opinia prawna może stanowić podstawę do umorzenia należności. Według stanu z 3 marca 2025 r. DP nie udzielił odpowiedzi.

(akta kontroli str. 580-628)

Dyrektor DP wyjaśniła, że „DP nie udzielił odpowiedzi na ww. pismo, gdyż sprawa jest nadal przedmiotem rozpoznania przez DP”. Dalsze działania podejmowane przez DP dotyczyły spółki „A”, o której informowała była Główna Księgowa GIOŚ pismem z 14 września 2022 r. skierowanym do Dyrektora DP. Dyrektor DP wyjaśniła, że analiza odpisów Krajowego Rejestru Sądowego podmiotu „A” wskazuje, że w ww. odpisach nie ma informacji o połączeniu, podziale lub przekształceniu podmiotów, przeniesieniu udziałów, przymusowej restrukturyzacji, itp., jednocześnie numer KRS „S” i „A” jest taki sam. W związku z powyższym uznać należałoby, że „S” i „A” to ten sam podmiot. Wskazała również, że „okolicznością faktyczną, która pozwoli DBF na zamknięcie sprawy a DP na udzielenie odpowiedzi twierdzącej na pismo DBF jest zmiana w KRS podmiotu trzeciego - jego upadłość lub wykreślenie z KRS.”.

(akta kontroli str. 828-832, 880-1008, 1058-1059)

NIK zauważyła, że w pełnym odpisie KRS, publicznie dostępnym poprzez wyszukiwarkę Ministerstwa Sprawiedliwości, w dziale 1, rubryce 1, pozycji 3 zamieszczona jest informacja o zmianie firmy spółki z „S” na „A”. Jednocześnie w Monitorze Sądowym i Gospodarczym z 27 sierpnia 2020 r. pod poz. 43096 zostało zamieszczone ogłoszenie o wszczęciu postępowania w przedmiocie rozwiązania spółki „A”, bez przeprowadzenia postępowania likwidacyjnego.

Powyższe wskazuje na nierzetelną analizę danych przez DP, skutkującą brakiem udzielenia przez ponad dwa lata odpowiedzi na pismo byłej Księgowej GIOŚ z 14 września 2022 r..

Główny Inspektor oraz Dyrektor Generalny GIOŚ wyjaśnili: „W celu wzmocnienia kontroli zarządczej w zakresie dochodzenia należności [...] procedury dochodzenia niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym oraz należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska [...] zostaną poddane krytycznej analizie oraz ewentualnym korektom wynikającym z ww. analizy.”.

(akta kontroli str. 1062-1074,1077-1085)

5. W GIOŚ do końca 2024 r nie załatwiono 461 spośród 608 spraw w trybie postępowania odwoławczego dotyczących m.in. decyzji wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska o nałożeniu kary na gminy za nieosiągnięcie przez nie poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych na łączną kwotę 37 243,2 tys. zł³⁴. Z tego:

- 123 spraw z 2022 r. o wartości 8 664,7 tys. zł³⁵;
- 169 spraw z 2023 r. o wartości 12 276,6 tys. zł;
- 169 spraw z 2024 r. o wartości 16 301,9 tys. zł.

Było to niezgodne z art. 35 § 3 k.p.a. określającym, że załatwienie sprawy w postępowaniu odwoławczym – powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

Dyrektor³⁶ Departamentu Kontroli Odpadów³⁷ w GIOŚ wyjaśnił, że „Powodem niewydania do końca 2024 r. 462 decyzji w postępowaniach odwoławczych od decyzji wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska w zakresie kar za nieosiągnięcie przez gminy poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, jest przede wszystkim trwająca przez wiele lat trudna sytuacja kadrowa, wynikająca z ilości etatów niedostosowanej do bardzo dużej ilości wpływających do rozpatrzenia spraw, dużej rotacji pracowników, wynikającej często ze zbyt dużego obciążenia pracowników pracą, a w konsekwencji odejściem wykwalifikowanej kadry. Braki kadrowe przekładające się na bardzo obszerne zakresy obowiązków pracowników, które powodowały, że w przypadku urlopów lub usprawiedliwionych nieobecności tych pracowników, merytoryczna ciągłość pracy nie była zapewniona, w konsekwencji tworząc zaległości. Wobec powyższego zwłoka w podejmowaniu czynności w toku postępowania wielokrotnie spowodowana była nagromadzeniem obowiązków nałożonych na pracowników, co uniemożliwiało im zachowanie ciągłości prowadzenia postępowania.”.

³⁴ Dotyczy spraw, które wpłynęły do GIOŚ w terminie do 30 listopada 2024 r., a dotyczyły ; w tym decyzji nałożenia kary przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska na gminy za: nieosiągnięcie przez nie poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych (455 spraw); sprawy dot. odwołań od decyzji WIOŚ w sprawie obowiązku uiszczenia kary pieniężnej nałożonej w związku z niewykonaniem obowiązków ograniczenia odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania (pięć spraw); oraz sprawa dot. nałożenia kary za braku kontroli podmiotu odbierającego odpady komunalne (jedna sprawa).

³⁵ 8 stycznia 2025 r. załatwiono jedną sprawę z 2022 r. dotyczącą kary pieniężnej o wartości 8,0 tys. zł.

³⁶ [...]”.

³⁷ Dalej: „DKO”.

(akta kontroli str. 643-647, 2968-2976)

Powyższe wyjaśnienia potwierdzają występowanie bezczynności organu. Skutkiem niezakończenia przez Głównego Inspektora postępowań odwoławczych jest brak możliwości dochodzenia przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska kar stanowiących dochody budżetu państwa w części 85 – Województwa, a w przypadku zakończenia postępowań po terminie określonym w art. 35 § 3 k.p.a. odsunięcie w czasie możliwości uzyskania tych dochodów.

Naprawcze działania podjęte w 2024 r. w celu wyeliminowania wskazanych problemów, nie przyniosły dotychczas należytych rezultatów i wymagają zintensyfikowania.

Szczegółowa analiza 45 spraw w trybie postępowania odwoławczego, dotyczących decyzji wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska o nałożeniu kary na gminy za nieosiągnięcie przez nie poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, na łączną kwotę 160 077,0 tys. zł wykazała, że:

- 44³⁸ zostały załatwione z naruszeniem art. 35 § 3 k.p.a.,
- w przypadku 11³⁹ nie zawiadomiono stron o wyznaczeniu nowego terminu, w sytuacji niemożności załatwienia sprawy w terminie, co stanowiło naruszenie art. 36 § 1 k.p.a.,
- w przypadku ośmiu⁴⁰ zawiadomiono stronę o wyznaczeniu nowego terminu dopiero 3 lutego 2025 r., tj. w trakcie kontroli NIK.

(akta kontroli str. 1141-1640, 2965-2966)

Osoby odpowiedzialne za niezawiadomienie strony o wyznaczeniu nowego terminu, w związku z niezakończeniem sprawy w terminie wyjaśniły m.in., że ze względu na duże spiętrzenie się spraw (około 300 na osobę), nie było możliwości przeanalizowania, w których z nich strona nie została poinformowana o wyznaczeniu nowego terminu.

(akta kontroli str. 1126-1131, 2965-2967)

Naczelnik Wydziału Odpadów Komunalnych w DKO wyjaśniła, że „opóźnienia w informowaniu Strony o niezakończeniu sprawy w terminie zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a., wynikają ze zbyt dużej ilości spraw administracyjnych przypadającej na pracownika merytorycznego. Przy konieczności wychodzenia z zaległości

³⁸ DKO-420.47.2020; DKO-420.225.2020; DKO-420.27.2021; DKO-420.1429.2021; DKO-420.1720.2021; DKO-420.1775.2021; DKO.401.32.2022; DKO.401.227.2022; DKO.401.269.2022; DKO.401.708.2022; DKO.401.1080.2022; DKO.401.1574.2022; DKO.401.1670.2022; DKO.401.1719.2022; DKO.401.163.2023; DKO.401.183.2023; DKO.401.764.2023; DKO.401.777.2023; DKO.401.1927.2023; DKO.401.110.2024; DKO.401.114.2024; DKO.401.126.2024; DKO.401.209.2024; DKO.401.213.2024; DKO.401.217.2024; DKO.401.263.2024; DKO.401.493.2024; DKO.401.1033.2024; DKO.401.1086.2024; DKO.401.1224.2024; DKO.401.1271.2024; DKO.401.1325.2024; DKO.401.1343.2024; DKO.401.1404.2024; DKO.401.1558.2024; DKO.401.1686.2024; DKO.401.1734.2024; DKO.401.1779.2024; DKO.401.1818.2024; DKO.401.2068.2024; DKO.401.2073.2024; DKO.401.2106.2024; DKO.401.2146.2024; DKO.401.2178.2024.

³⁹ DKO-420.27.2021; DKO-420.1429.2021; DKO-420.1775.2021; DKO.401.32.2022; DKO.401.227.2022; DKO.401.269.2022; DKO.401.708.2022; DKO.401.1080.2022; DKO.401.1927.2023; DKO.401.126.2024; DKO.401.209.2024. Sprawy na kwotę 7 660,9 tys. zł.

⁴⁰ DKO.401.263.2024; DKO.401.1086.2024; DKO.401.1224.2024; DKO.401.1271.2024; DKO.401.1558.2024; DKO.401.1734.2024; DKO.401.2068.2024; DKO.401.2073.2024.

w rozpatrywaniu spraw administracyjnych i realizacji innych zadań (o krótkim terminie realizacji), często pracownik staje przed wyborem jednego z obowiązków, którego nie jest w stanie wykonać, biorąc pod uwagę konsekwencje niedochowania realizacji danego obowiązku w terminie. [...] Niemniej jednak cyklicznie przypominam pracownikom merytorycznym, odpowiedzialnym za prowadzenie postępowań administracyjnych, o konieczności terminowego wysyłania zawiadomień.”.

(akta kontroli str. 842-845)

Główny Inspektor oraz Dyrektor Generalny GIOŚ wyjaśnili, że „w celu funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, jednostkowy *Plan działalności DKO na 2024 r.* obejmował odwołania od decyzji WIOŚ do GIOŚ z zakresu wszystkich [...] ustaw będących w zakresie Departamentu, a nie wyłącznie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W takim również zakresie identyfikowane i analizowane było ryzyko. Zgodnie z *Oświadczeniem o stanie kontroli zarządczej Głównego Inspektora Ochrony Środowiska za rok 2024* w zastrzeżeniach dotyczących funkcjonowania kontroli zarządczej w roku ubiegłym w pkt 1.1. *Opóźnienia w terminowości załatwiania spraw w zakresie orzecznictwa oraz skarg i wniosków o interwencję* wskazano, że wynikają one głównie z niedostatecznej obsady kadrowej przy rosnącej liczbie spraw. W pkt. 1.5. *Trudności z zatrudnieniem nowych pracowników o odpowiednich kwalifikacjach* wskazano trudności w zapewnieniu ciągłości funkcjonowania urzędu przez zatrudnienie w miejsce doświadczonych, dłuгоletnich pracowników odchodzących z urzędu m.in. z uwagi na przechodzenie na emeryturę, osób z kwalifikacjami i doświadczeniem. Wyjaśniono również, że „w Planie działalności Departamentu Kontroli Odpadów GIOŚ na 2025 r. uwzględniono cel 1. Zapewnienie przestrzegania i stosowania prawa w ochronie środowiska wraz z zadaniem pn. Rozpatrzenie odwołań od decyzji WIOŚ do GIOŚ za lata 2021-2022 [...] W odniesieniu do ww. zadania zidentyfikowane zostało ryzyko, którego status i zakres będzie w 2025 roku cyklicznie analizowany i aktualizowany [...]. zaplanowano w 2025 roku przeprowadzenie zadania audytowego w zakresie zadań.”.

(akta kontroli str. 1062-1074, 1077-1085)

OCENA CZĄSTKOWA

Dochody budżetowe zostały w 2024 r. wykonane prawidłowo. W GIOŚ prowadzono systematyczną kontrolę terminowości zapłaty należności, podejmując wobec dłużników czynności windykacyjne. Główny Inspektor nie zapewnił jednak terminowego zakończenia w 2024 r. 461 z 608 postępowań odwoławczych dotyczących m.in. decyzji wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska o nałożeniu kar na gminy za nieosiągnięcie wymaganych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych w łącznej wysokości 37 243,2 tys. zł. Było to niezgodne z art. 35 § 3 k.p.a. i uniemożliwiło wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska pobieranie dochodów z kar ewidencjonowanych w części 85 budżet państwa. Szczegółowe badanie 45 postępowań wykazało także, że w 11 sprawach nie zawiadomiono stron o wyznaczeniu nowego terminu, w sytuacji niemożności załatwienia sprawy w terminie, co stanowiło naruszenie art. 36 § 1 k.p.a.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła także nieprawidłowości w zakresie:

- ujmowania należności z tytułu sprzedaży samochodów i wadium od kontrahentów na koncie nieokreślonym w Zakładowym Planie Kont GIOŚ, co było nierzetelne;
- niepodjęcia działań w zakresie sprostowania nierzetelnego zawiadomienia o zmianie wierzyciela;
- niepoinformowania departamentu właściwego do spraw budżetowych przez Departament Prawny o konieczności ujęcia w księgach rachunkowych należności w kwocie 169,18 zł z tytułu rekompensaty za koszty dochodzenia należności na podstawie art. 10 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, co stanowiło naruszenie art. 24 ust. 1 u.o.r.;
- nierzetelnego działania na potrzeby podjęcia decyzji o zasadności umorzenia należności o wartości 5,0 tys. zł.

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W planie finansowym GIOŚ, opracowanym na podstawie ustawy budżetowej na rok 2024⁴¹, ustalono limit wydatków na 2024 r. w wysokości 228 885,0 tys. zł.

W ciągu roku limit ten został zwiększony do 334 885,0 tys. zł, tj. per saldo o 105 951,0 tys. zł (o 46,3%). Nastąpiło to w wyniku uzyskania środków z ośmiu pozycji rezerw celowych.

(akta kontroli str. 2854-2883)

Wnioskowanie o środki z rezerw celowych wynikało z faktycznych potrzeb i było celowe. Po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu planu wydatków na bieżąco wprowadzono zmiany w planie finansowym jednostki.

Środki z rezerw celowych zostały wykorzystane w wysokości 105 356,5 tys. zł, co stanowiło 99,4%, ich łącznej wielkości przekazanej do GIOŚ. Były to rezerwy z następujących tytułów określonych w ustawie budżetowej na rok 2024:

- 1) 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” – środki w GIOŚ zostały przeznaczone na realizację zadania pn. "Wzmocnienie oceny depozycji atmosferycznej w Polsce w oparciu o doświadczenia norweskie" w ramach Mechanizmu Finansowania Europejskiego Obszaru Gospodarczego⁴² 2014-2021" – wykorzystano 61,6 tys. zł, tj. 100,0% kwoty uruchomionej;
- 2) poz. 16 – „Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa” – środki zostały przeznaczone na zwrot przez GIOŚ nadpłaty z tytułu opłaty za brak sieci zbierania pojazdów za 2017 r., zgodnie z wnioskiem Ministra Klimatu i Środowiska” – wykorzystano 18,9 tys. zł, tj. 100,0% kwoty uruchomionej;

⁴¹ Ustawa budżetowa na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r. - Dz. U. z 2024 poz. 122. (utraciła moc 31 grudnia 2024 r.).

⁴² Dalej: „MF EOG”.

- 3) poz. 20 – „Środki na szkolenia i wynagrodzenia na nowe mianowania urzędników służby cywilnej oraz skutki przechodzące” – środki zostały przeznaczone na sfinansowanie w 2024 r. dodatków służby cywilnej (wraz z pochodnymi) dla jednego urzędnika służby cywilnej zatrudnionego GIOŚ, mianowanego z dniem 1 grudnia 2023 r. – wykorzystano 17,5 tys. zł, tj. 98,2% kwoty uruchomionej;
- 4) poz. 44 – „Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych” – środki zostały przeznaczone na zwiększenie przez GIOŚ limitu wydatków na działania związane z monitoringiem interwencyjnym – wykorzystano 1 000,0 tys. zł, tj. 100,0% kwoty uruchomionej;
- 5) poz. 56 – „Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania” – środki przeznaczono na doposażenie Centralnego Laboratorium Badawczego GIOŚ - wykorzystano 1 450,0 tys. zł, tj. 100,0% kwoty uruchomionej;
- 6) poz. 59 – „Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej” – wykorzystano 102 090,3 tys. zł, tj. 94,7% kwoty uruchomionej z tego:
- a) w ramach umów z NFOŚiGW wydatkowano środki w wysokości 97 482,2 tys. zł na realizację czterech zaplanowanych zadań:
- „Realizacja zobowiązań wynikających z Konwencji o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych (Konwencja Bazylejska), w tym prowadzenie Krajowego Sekretariatu Konwencji Bazylejskiej” – wykorzystano 213,7 tys. zł, tj. 100,0% kwoty uruchomionej po zmianach;
 - „Realizacja Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska, przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska” – wydatkowano 97 268,5 tys. zł, tj. 97,8% kwoty uruchomionej.
 - „Realizacja zadań na szkolenia dla grupy ekspertów WIOŚ ds. transgranicznego przemieszczania odpadów oraz przedstawicieli Straży Granicznej, Krajowej Administracji Skarbowej, Urzędu Transportu Kolejowego, Inspekcji Transportu Drogowego, Policji i Prokuratury” – wydatkowano 229,3 tys. zł, tj. 100,0% kwoty uruchomionej.
- Nie zrealizowano w 2024 r. zadania pn. „Realizacja zadań zagospodarowania znajdujących się na terenie kraju odpadów pochodzących z nielegalnego międzynarodowego przemieszczania”. GIOŚ 28 sierpnia 2024 r. umieścił na platformie ezamowienia.gov.pl ogłoszenie o ww. zamówieniu (usługa). W przedmiotowym postępowaniu, w wyznaczonym terminie, została złożona jedna oferta wykonawcy. Oferta ta, wynosząca 880,9 tys. zł brutto, przekraczała kwotę jaką zamawiający przeznaczył na sfinansowanie zamówienia wynoszącą 500,0 tys. zł brutto. GIOŚ nie miał możliwości zwiększenia kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia do kwoty najkorzystniejszej oferty.
- b) w ramach umowy zawartej z Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie⁴³ na realizację „Zadań związanych z prowadzeniem kontroli

⁴³ Dalej: „PGW WP”.

i monitoringu wód w zakresie wdrażania dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego" – wydatkowano 4 378,8 tys. zł, tj. 84,9% kwoty uruchomionej.

- 7) poz. 62 – „Rezerwa na przygotowanie i realizację zadań związanych z objęciem i sprawowaniem przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE w pierwszej połowie 2025 r.” – wykorzystano 369,0 tys. zł, tj. 86,8% kwoty uruchomionej po korekcie.
- 8) poz. 98 – „Finansowanie programów z budżetu środków europejskich” – środki przeznaczone na „Wzmocnienie oceny depozycji atmosferycznej w Polsce w oparciu o doświadczenia norweskie” w ramach Mechanizmu Finansowania Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2014-2021” – wykorzystano 349,2 tys. zł, tj. 100,0% kwoty uruchomionej.
(akta kontroli str. 1646-1722, 2908-2937)

Szczegółowym badaniem objęto wydatki sfinansowane z rezerw celowych w łącznej wysokości 101 861,0 tys. zł, stanowiące 99,8% kwoty wydatkowanej z poz. 59 rezerw celowych (102 090,3 tys. zł). Środki na zasilenie rezerw celowych w tej pozycji były przekazywane przez podmioty, z którymi Główny Inspektor zawarł umowy na wykonanie następujących zadań:

- 1) „Realizacja zobowiązań wynikających z Konwencji o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych (Konwencja Bazylejska), w tym prowadzenia Krajowego Sekretariatu Konwencji Bazylejskiej”.

Przyznane środki zostały wydatkowane zgodnie z umową z NFOŚiGW nr 3431/2022/Wn50/NE-WM/D z 21 grudnia 2022 r., w wysokości 213,7 tys. zł, tj. w 68,9%. Przewidziane umową zadania zrealizowano zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym. Środki wykorzystano na umowy cywilnoprawne dotyczące obsługi Krajowego Sekretariatu Konwencji Bazylejskiej, delegacje oraz częściowo na wykonanie gadżetów z logo GIOŚ, promujących zadania wynikające z Konwencji Bazylejskiej. Ostateczne rozliczenie zawierało wszystkie wymagane informacje.

(akta kontroli str. 2854-2884)

- 2) „Zadania związane z prowadzeniem kontroli i monitoringu wód w zakresie wdrażania dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego”.

I Zastępca Głównego Inspektora oraz Dyrektor Departamentu Inspekcji⁴⁴ w grudniu 2023 r. oraz w styczniu i lutym 2024 r. wystąpili do Prezesa PGW WP o rozważenie dofinansowania działań wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska w ramach ww. przedsięwzięcia” na podstawie umów zawieranych bezpośrednio z tymi podmiotami. W odpowiedzi udzielonej w styczniu 2024 r. Prezes PGW WP poinformował, że nie widzi możliwości zawierania umów z 16 wojewódzkimi inspektorami ochrony środowiska. Prezes PGW WP wskazał, że umowa na realizację ww. przedsięwzięcia zostanie zawarta pomiędzy GIOŚ a PGW WP.

⁴⁴ Dalej: „DI”.

Główny Inspektor zwracał się trzykrotnie⁴⁵ do Prezesa PWP WP o przeprowadzenie analizy merytorycznej przygotowanych w GIOŚ propozycji i informację zwrotną dotyczącą akceptacji zadań zgłoszonych do realizacji przez GIOŚ. Dopiero pismem z 1 lipca 2024 r. Prezes PGW WP wskazał, liczbę zadań inwestycyjnych i nieinwestycyjnych, których realizacja mogłaby zostać dofinansowana ze środków PGW WP. W dniu 16 sierpnia 2024 r. została zawarta umowa nr KZW/KZŚ/2024/44 na dofinansowanie zadań.

Według sprawozdania z realizacji ww. przedsięwzięcia, wydatkowano w 2024 r. 4 378,8 tys. zł. Stanowiło to 84,9% kwoty określonej w umowie z 16 sierpnia 2024 r. Przyczyną niepełnego wykorzystania środków była m.in. rezygnacja z zadania pn. „System do wizualizacji wyników automatycznych pomiarów z sond wieloparametrowych” oraz niezrealizowanie zadania pn. „Zakup aplikacji do zarządzania flotą BSP”, jako zadania inwestycyjnego objętego umową, lecz jako zadania finansowanego z własnych wydatków bieżących jednostki.

Decyzja o rezygnacji z realizacji zadania „System do wizualizacji wyników automatycznych pomiarów z sond wieloparametrowych” została podjęta przez Głównego Inspektora oraz jego I Zastępcę na podstawie notatki służbowej z 15 października 2024 r. sporządzonej przez Dyrektora DI pomimo, że nie została przeprowadzona analiza możliwości i przydatności majątku wytworzonego przez IRŚ-PIB w ramach projektu „Stały monitoring zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania. W powyższej notatce Dyrektor DI wskazał, że powinna zostać najpierw przeprowadzona analiza możliwości i przydatności majątku wytworzonego przez IRŚ-PIB, a pomimo tego, bez przeprowadzenia ww. analizy, podjęto decyzję o rezygnacji z zadania (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 2035-2036,2068-2220)

- 3) „Realizacja Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska” na podstawie umowy nr 50/2019/Wn50/MN-PO/D, zawartej z NFOŚiGW – GIOŚ w 2024 r. wydatkował 97 268,5 tys. zł, tj. 97,8% kwoty uruchomionej.

Wydatki poniesiono m.in. na realizację zadań: przetworzenie danych i wykonanie zbiorczych ocen jakości powietrza w Polsce na podstawie badań PMŚ; monitoring tła zanieczyszczeń atmosfery na Stacji „Puszcza Borecka” dla potrzeb EMEP, GAW/WMO i Komisji Europejskiej w latach 2023-2024; monitoring jakości wód wraz z systemem zapewnienia jakości; monitoring i klasyfikacja ichtiofauny śródlądowej według Dyrektywy 2000/60/We oraz bioty według wymagań Dyrektywy 2013/39/UE w latach 2023-2025; monitoring ichtiofauny w polskich obszarach morskich w latach 2023-2025.

W aneksie nr 11 do umowy określono, że Główny Inspektor powinien do 15 grudnia 2024 r. rozliczyć 2 zaliczki, które NFOŚiGW przekazał w 2024 r. Do 31 grudnia 2024 r. Dyrektor, który nadzorował realizację ww. umowy nie przekazał całkowitego rozliczenia. Dyrektor DMŚ przekazał całkowite rozliczenie wraz ze sprawozdaniem z realizacji zadań dopiero 25 stycznia

⁴⁵ Z 26 lutego 2024 r., 25 kwietnia 2024 r. oraz 24 maja 2024 r.

2025 r., co było niezgodne z pkt 12 rozdziału IV umowy nr 50/2019/Wn50/MN-PO/D z 18 lutego 2019 r. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 2638-2708)

W 2024 r. limit wydatków GIOŚ nie był zwiększany o środki rezerwy ogólnej budżetu państwa.

(akta kontroli str. 2854-2883)

W 2024 r. nie wystąpiły wydatki, które nie wygasły z upływem roku budżetowego.

(akta kontroli str. 2854-2883)

W 2024 r. Minister Klimatu i Środowiska, na wniosek Głównego Inspektora, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 2 u.f.p dokonał blokady wydatków w wysokości 684,0 tys. zł, w związku z unieważnieniem postępowania przetargowego na realizację zadania pn. „Modernizacja Informatycznego Systemu Kontroli”. W wyniku tego nie doszło do wyboru wykonawcy i zawarcia umowy na zakup sprzętu komputerowego oraz oprogramowania w ramach § 6060 „Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych”.

(akta kontroli str. 2056-2057)

W 2024 r. zrealizowane wydatki GIOŚ wyniosły 331 188,2 tys. zł, tj. 98,9% planu po zmianach. Były one wyższe od poniesionych w 2023 r. o 17 679,8 tys. zł, tj. o 5,6%.

(akta kontroli str. 2560-2564)

Wykonanie wydatków bieżących w GIOŚ wyniosło 317 288,0 tys. zł, tj. o 35 612 tys. zł (o 12,6%), więcej niż w 2023 r. Stanowiło ono 99,3% planu po zmianach. Największe kwoty wydatkowano w § 4300 „Zakup usług pozostałych” – 87 217,5 tys. zł (o 8 376,8 tys. zł więcej niż w 2023 r.) oraz w § 4210 „Zakup materiałów i wyposażenia” – 19 989,6 tys. zł (o 914,1 tys. zł mniej niż w 2023 r.). W 2024 r. w § 4260 – „Zakup energii”, poniesiono wydatki w wysokości 11 352,6 tys. zł (o 1 103,8 tys. zł mniej niż w 2023 r.).

(akta kontroli str. 2560-2564, 2854-2883)

Według stanu na 31 grudnia 2024 r. w GIOŚ wykonano wydatki za zużycie energii elektrycznej w wysokości 11 352,6 tys. zł w § 4260 na pokrycie kosztów zużycia energii. W 2024 r. dwukrotnie zmieniono plan finansowy GIOŚ, tj. przesunięto środki w ramach rezerwy celowej poz. 59 dotyczącej realizacji zadań w ramach PMŚ na bieżące wydatki w wysokości 3 770,0 tys. zł. Powyższe zmiany w planie finansowym GIOŚ skutkowały niezrealizowaniem sześciu zadań finansowanych ze środków rezerwy celowej poz. 59 dotyczących PMŚ (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 2854-2883)

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych wydatkowano 964,0 tys. zł, tj. o 279,5% więcej niż w 2023 r. (254,0 tys. zł). Dyrektor departamentu właściwego do spraw budżetowych⁴⁶ wyjaśnił, że „[...] na początku 2024 r. w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska nastąpiły zmiany organizacyjne oraz personalne, dlatego też nowe kierownictwo urzędu przedstawiło nowe zadania oraz priorytety do realizacji. Mając na uwadze powyższe oraz fakt, iż pozyskane zostały

⁴⁶ W 2024 r. Dyrektor Departamentu Administracyjno- Finansowego.

dotatkowe środki dokonano przesunięcia środków na § 3020 [...]". Zwiększenie wydatków w § 3020 „Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń” wynikało z trzech decyzji⁴⁷.

(akta kontroli str. 1646-1722, 2854-2883)

Na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej⁴⁸ wydatkowano 483,9 tys. zł, tj. 75,9% planu po zmianach (637,7 tys. zł). Kwota ta była o 55,5% mniejsza niż suma wydatków z tego tytułu poniesionych w 2023 r. (1 086,5 tys. zł). Złożyły się na nie wydatki bieżące w wysokości 134,0 tys. zł oraz wydatki majątkowe 349,0 tys. zł. Na 2024 r. zaplanowano realizację wydatków na współfinansowanie siedmiu projektów⁴⁹ w ramach Perspektywy Finansowej 2021-2027. Według stanu na 31 grudnia 2024 r. GIOŚ zrealizował wydatki w wysokości 366,6 tys. zł, co stanowiło 25,2% planu. Niewykorzystane środki w wysokości 1 090,5 tys. zł nie zostały zgłoszone do blokady, pomimo iż wiedza o braku możliwości ich wydatkowania była dostępna 30 września 2024 r. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 2554-2557, 2854-2883)

Według sprawozdań z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28) i budżetu środków europejskich (Rb-28UE), w 2024 r., wydatki GIOŚ na wynagrodzenia (wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym – bez pochodnych) wyniosły 306 835,4 tys. zł. W ramach budżetu państwa wydatkowano na ten cel 306 445,7 tys. zł (100,0% planu po zmianach), a w ramach budżetu środków europejskich 389,7 tys. zł (60,7% planu po zmianach).

(akta kontroli str. 2554-2557, 2854-2883)

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w GIOŚ w 2024 r., w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego (łącznie z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym), wyniosło 9 914,4 tys. zł i było wyższe o 13,6% od wynagrodzenia w 2023 r., które wyniosło 8 725,21 tys. zł. Przeciętne zatrudnienie w GIOŚ w 2024 r. wyniosło 1 271,9 osób i w porównaniu do średniego zatrudnienia w 2023 r. było wyższe o 47,74 osób⁵⁰.

W limicie wydatków na wynagrodzenia uwzględniono m.in. podwyżki wynagrodzeń dla członków korpusu służby cywilnej, osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, osób zajmujących kierownicze

⁴⁷ Decyzja nr MF/FG2/4143.3.112.2024.MF z 23 kwietnia 2024 r., Decyzja nr 74/10/2024/GIOŚ z dnia 7 października 2024 r. zwiększająca plan o kwotę 150,0 tys. zł z przeznaczeniem na zakup odzieży ochronnej dla inspektorów oraz decyzji nr 86/11/2024/GIOŚ z 6 listopada 2024 r. zwiększającej plan o kwotę 478,0 tys. zł z przeznaczeniem na zakup odzieży roboczej.

⁴⁸ Dalej: „UE”.

⁴⁹ 1) Wzmocnienie PMŚ w zakresie stanu akustycznego środowiska i obserwacji zmian – zakup stałych stacji monitoringu hałasu; 2) Wdrożenie nowych technik badawczych w monitoringu dużych drapieżników w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska; 3) Opracowywanie Mapy Potencjalnej Roślinności Naturalnej oraz analiza rozmieszczenia powierzchni monitoringowych w monitoringu przyrodniczym (akronim Mapplanta); 4) Rozwój i Modernizacja systemu badań i oceny jakości wód oraz wzmocnienie potencjału Krajowego Laboratorium Referencyjnego ds. monitoringu wód w zakresie parametrów fizykochemicznych i biologicznych; 5) Rozbudowa monitoringu gatunków zwierząt w ramach PMŚ; 6) Wsparcie monitoringu wpływu zanieczyszczeń powietrza na ekosystemy, w tym poprzez wzmocnienie stacji Zintegrowanego Monitoringu Środowiska Przyrodniczego 7) Rozbudowa monitoringu gatunków zwierząt w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska.

⁵⁰ W przeliczeniu na pełnozatrudnionego – 2,23.

stanowiska państwowe, ponadto w limicie wydatków uwzględniono środki na zwiększenie wynagrodzeń wraz z pochodnymi.

(akta kontroli str. 1646-1722; 2048-2049)

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto członków korpusu służby cywilnej w 2024 r., w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego (łącznie z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym), wyniosło 9 953,7 zł⁵¹ i było wyższe o 13,5% od wynagrodzenia w 2023 r., gdy wyniosło 8 771,1 zł. Przeciętne zatrudnienie w korpusie służby cywilnej w 2024 r., według sprawozdania Rb-70, wyniosło 1 123 osoby i w porównaniu do średniego stanu w 2023 r. było wyższe o 18 osób.

W 2024 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń wyniosło 8 295,9 zł i było wyższe o 15,2% niż w 2023 r. (7 203,8 zł). Przeciętne zatrudnienie było niższe o 0,1 osobę od przeciętnego zatrudnienia w 2023 r.

W 2024 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego na stanowiskach kierowniczych wyniosło 18 436,7 zł i było niższe o 2 984,4 zł od wynagrodzenia na takim stanowisku w roku poprzednim. Przeciętne zatrudnienie w 2024 r. na kierowniczym stanowisku wynosiło 2,23 i było wyższe niż w 2023 r. o 0,5.

(akta kontroli str. 2048-2049)

W 2024 r. dwukrotnie zwiększono plan wydatków w § 4010 „Wynagrodzenia osobowe pracowników”, jednocześnie zmniejszając limit w § 4020 „Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej”. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że zmiany w § 4010 oraz § 4020 były związane z zabezpieczeniem środków na wynagrodzenia dla kierownictwa GIOŚ.

(akta kontroli str. 2854-2883)

W okresie objętym kontrolą nie zawarto umów zlecenia z pracownikami GIOŚ.

(akta kontroli str. 1646-1722)

W 2024 r. poniesiono wydatki w wysokości 145,6 tys. zł na dodatki zadaniowe motywacyjno-lojalnościowe w związku z przygotowaniem i sprawowaniem Przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej w I połowie 2025 r.

Dyrektor Generalny 3 października 2024 r. przekazał do MKiŚ listę pracowników wraz z określonymi zadaniami do wykonywania w ramach zadań związanych z przygotowaniem i sprawowaniem Przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej w I połowie 2025 r. Lista ta zawierała zakres zadań realizowanych przez wskazanych pracowników GIOŚ.

W 2024 r. pracownikom GIOŚ, na wniosek dyrektorów komórek organizacyjnych, wypłacono dodatki zadaniowe ogółem na kwotę 199,4 tys. zł, z tego wydatki na kwotę 145,6 tys. zł dotyczyły dodatków zadaniowych w zakresie wykonywania dodatkowych zadań związanych z przygotowaniem i sprawowaniem Przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej w I połowie 2025 r. Dyrektor Generalny GIOŚ przyznawał dodatki zadaniowe związane z przewodnictwem Polski w październiku 2024 r. – 23 pracownikom GIOŚ, w listopadzie 2024 r. – 23 pracownikom GIOŚ, a w grudniu 2024 r. – 25 pracownikom GIOŚ. W grupie tej było 12 pracowników pełniących funkcje dyrektora departamentu lub naczelnika wydziału. W uzasadnieniu decyzji o przyznaniu dodatku Dyrektor Generalny informował, że przyznano dodatek zadaniowy za wykonywanie dodatkowych

⁵¹ Według sprawozdania Rb-70.

zadań polegających na pełnieniu funkcji koordynatora merytorycznego działań związanych z przygotowaniem do Prezydencji Polski w Radzie UE w 2025 r.

W GIOŚ nie określono zasad monitorowania wykonywania zadań dodatkowych (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 2854-2883, 3150-3206, 3252-3255)

Badanie szczegółowe czterech wniosków dotyczących przyznania czterem pracownikom DZPŚ dodatków zadaniowych za realizację zadań dotyczących archiwizacji dokumentów przyjętych po zlikwidowanych zespołach terenowych, które funkcjonowały w tym departamencie wykazało, że nie zostały ustalone zasady monitorowania i rozliczania ww. zadań (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Wydatki majątkowe, określone pierwotnie w planie finansowym GIOŚ, w wysokości 10 731,0 tys. zł, zostały w trakcie roku zwiększone o 4 782,9 tys. zł (o 44,6%). W planie po zmianach wyniosły 15 513,9 tys. zł. W 2024 r. zrealizowano wydatki majątkowe w wysokości 14 282,5 tys. zł, tj. 92,1% planu po zmianach.

(akta kontroli str. 2554-2556, 2884-2907)

W pierwotnie ustalonym planie wydatków majątkowych założono sfinansowanie sześciu zadań⁵² na kwotę 10 731,0 tys. zł. Zrezygnowano z realizacji dwóch zadań na kwotę 4 950 tys. zł. W trakcie 2024 r. wprowadzono 12 nowych zadań. W planie po zmianach kwota wydatków majątkowych wynosiła 15 513,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 2554-2556, 2884-2907)

W ramach ww. wydatków majątkowych przeznaczono 349,7 tys. zł na współfinansowanie projektów „Wzmocnienie oceny depozycji atmosferycznej w Polsce w oparciu o doświadczenia norweskie” w ramach MF EOG oraz „Cyfrowa dostępność i ponowne wykorzystanie informacji” w ramach Funduszy Europejskich na Rozwój Cyfrowy – FERC.02.03.”.

(akta kontroli str. 2554-2556, 2884-2907)

Szczegółowe badanie wydatków bieżących i majątkowych⁵³ pod kątem ich legalności, gospodarności, rzetelności i celowości przeprowadzono na próbie 47 dowodów księgowych na łączną kwotę na 35 434,9 tys. zł. Stanowiła ona 10,7% ogółu wydatków GIOŚ w ramach budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Sześć dowodów księgowych dotyczyło wydatków majątkowych a pozostałe wydatków bieżących. Doboru próby dokonano z zastosowaniem metody MUS – w 90% badane dowody księgowe stanowiły faktury dotyczące wydatków finansowanych z poz. 59 rezerw celowych w związku z realizacją przedsięwzięć pn. „Realizacja Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska” oraz „Zadania związane z prowadzeniem kontroli i monitoringu wód w zakresie wdrażania dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego”. Trzy dowody księgowe dotyczyły zadań realizowanych w ramach budżetu środków europejskich – finansowanych w ramach MF EOG. W objętej badaniem próbie wydatków nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁵² Na zakup: sprzętu specjalistycznego, infrastruktury sieciowej i serwerowej; sprzętu komputerowego, oprogramowania oraz środków transportu.

⁵³ Spośród 47 badanych dowodów sześć dotyczyło wydatków majątkowych, a pozostałe były wydatkami bieżącymi.

(akta kontroli str. 2884-2907)

Na koniec 2024 r. zobowiązania GIOŚ wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 z wykonania wydatków budżetu państwa (sporządzonym 17 lutego 2025 r.) wyniosły 13 745,6 tys. zł. Główną pozycją zobowiązań (70,0%) było dodatkowe wynagrodzenie roczne za 2024 r. w wysokości 10 261,8 tys. zł. Z pozostałej sumy największą pozycję stanowiły opłaty za energię elektryczną, wynoszące 623,4 tys. zł. Według stanu na 31 grudnia 2024 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli str. 2853-2907)

Wartość wszystkich udzielonych przez GIOŚ zamówień publicznych w 2024 r. wynosiła 44 300,6 tys. zł.

W GIOŚ terminowo wywiązano się z obowiązku publikacji i zapewnienia aktualności planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych w 2024 r. oraz przekazania Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych do 1 marca 2025 r. sprawozdania o udzielonych zamówieniach w 2024 r. Rejestr zamówień publicznych prowadzony był na bieżąco.

(akta kontroli str. 2853-2907)

Szczegółowym badaniem objęto dwa postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o wartości ogółem 454,2 tys. zł netto, skutkujące w 2024 r. wydatkami w tej wysokości⁵⁴ (jedno zamówienie⁵⁵, do udzielenia którego zastosowano ustawę z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁵⁶, oraz jedno zamówienie⁵⁷ o wartości nieprzekraczającej 130,0 tys. zł netto).

(akta kontroli str. 2853-2907)

W przypadku zamówienia pn. „Dostawa do lokalizacji wskazanych przez Zamawiającego odzieży roboczej, obuwia roboczego i środków ochrony indywidualnej dla pracowników Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska” nie stwierdzono nieprawidłowości.

W drugim zamówieniu dostawy i wdrożenia aplikacji systemowej do ciągłego zarządzania bezpieczeństwem w lotach BSP nie dokonano oszacowania wartości zamówienia. Było to niezgodne z § 5 ust. 3 Regulaminu udzielania zamówień⁵⁸. Ponadto stwierdzono nierzetelne sporządzenie notatki z rozeznania rynku, o której mowa w § 8 ust. 1 pkt 1 Regulaminu udzielania zamówień (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W 2024 r. wydatkowano na zakupy usług doradczych i eksperckich 86,3 tys. zł.

Badaniem szczegółowym objęto realizację pięciu umów zlecenia na kwotę ogółem 65,7 tys. zł. Wśród zbadanych umów trzy dotyczyły świadczenia usług prawnych, w tym dwie⁵⁹ świadczenia usług doradztwa w zakresie prawa pracy oraz usług związanych z obsługą kadrową. W ramach tych dwóch umów stawka godzinowa została skalkulowana na podstawie ogólnodostępnych informacji z zewnętrznych kancelarii prawnych, świadczących analogiczne usługi. Dyrektor

⁵⁴ Stanowiło to 0,1% wydatków GIOŚ w 2024 r.

⁵⁵ „Dostawa do lokalizacji wskazanych przez Zamawiającego odzieży roboczej, obuwia roboczego i środków ochrony indywidualnej dla pracowników Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320.

⁵⁶ „Zakup aplikacji do obsługi floty Bezzałogowych Statków Powietrznych”.

⁵⁷ Zarządzenie nr 14/2023 Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z 21 czerwca 2023 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu zamówień publicznych w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska, dalej: „Regulamin udzielania zamówień”.

⁵⁸ GIOŚ/72/2024/BDG oraz GIOŚ/28/BDG/2024.

Biura Dyrektora Generalnego wyjaśnił, że przy szacowaniu wartości obu tych umów wzięto pod uwagę liczbę zastanych w biurze Dyrektora Generalnego skomplikowanych spraw z zakresu prawa pracy i przepisów szczególnych, dotyczących członków korpusu służby cywilnej oraz pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagradzania.

W przypadku umowy zlecenia dotyczącej świadczenia usług prawnych w zakresie wsparcia postępowań administracyjnych i sądowno-administracyjnych ustalono, że odstąpiono od wyboru wykonawcy tej umowy na zasadach konkurencji, uzasadniając to postępowanie § 22 ust. 4 Regulaminu udzielania zamówień, który pozwala na odstąpienie od trybu konkurencyjnego jeżeli pozyskanie ofert wymagałoby ujawnienia informacji, które mogą mieć istotny wpływ na prowadzone albo planowane postępowania kontrolne lub administracyjne. Kierownik Zamawiającego mógł wówczas podjąć decyzję o odstąpieniu od stosowania części przepisów Regulaminu, w tym realizować zamówienia bez obowiązku umieszczania zapytania ofertowego na stronie internetowej GIOŚ albo na platformie zakupowej GIOŚ. W objętej badaniem próbie wydatków nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wykorzystania środków.

Dyrektor Generalny wyjaśnił: „[...] Umowa ta zawarta została z mojej inicjatywy. Decyzja o powierzeniu realizacji określonych zadań podmiotowi zewnętrznemu wynikała bowiem z dokonanej przez mnie (jako osoby odpowiadającej zarówno za sferę organizacji pracy – jako Dyrektor Generalny Urzędu oraz jej merytoryczne aspekty – z związku z powierzeniem mi przez Prezesa Rady Ministrów pełnienia obowiązków Głównego Inspektora Ochrony Środowiska) oceny sytuacji zastanej w styczniu 2024 r. w Departamencie Kontroli Odpadów, zwanym dalej „DKO”, związanej z długotrwałą nieobecnością dyrektora komórki organizacyjnej oraz bardzo dużą liczbą spraw prowadzonych w tym Departamencie [...]”. Do umowy nie dołączono listy spraw przeznaczonych do analizy przez wykonawcę tej umowy.

(akta kontroli: 2854-2884)

W przypadku pozostałych dwóch umów jedna⁶⁰ dotyczyła pełnienia funkcji opiekuna praktyk dla uczestników kursu przygotowującego do wykonywania pracy na stanowisku inspektora Inspekcji Ochrony Środowiska, o którym mowa w rozporządzeniu Ministra Klimatu z dnia 16 grudnia 2019 r. w sprawie przeprowadzenia kursu przygotowującego do wykonywania pracy na stanowisku inspektora Inspekcji Ochrony Środowiska oraz warunków zdania egzaminu końcowego⁶¹.

Zbadane umowy zawierały zapisy dotyczące: sposobu zabezpieczenia przed niewłaściwą realizacją zadania przez jego wykonawcę; stosowania kar umownych; odstąpienia od umowy oraz kwestii nadzoru ze strony jednostki nad jego realizacją (w trakcie obowiązywania umowy i w terminie jej zakończenia). Ponadto w umowach zostały określone zasady odbioru prac wraz ze wskazaniem terminów przekazywania raportów z wykonania poszczególnych etapów przedmiotu umowy.

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

Stwierdzone
nieprawidłowości

⁶⁰ Umowa nr GIOŚ/122/2024/DI.

⁶¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 2445.

1. Dyrektor Departamentu Monitoringu Środowiska w 2024 r. nieterminowo przekazał do NFOŚiGW rozliczenie zaliczki otrzymanej w ramach umowy zawartej przez Głównego Inspektora z NFOŚiGW, finansowanej z rezerwy celowej poz. 59 „Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej”, co było niezgodne z pkt 12 rozdziału IV umowy nr 50/2019/Wn-50/MN-PO/D z 18 lutego 2019 r.

W pkt 12 rozdziału IV umowy nr 50/2019/Wn-50/MN-PO/D z 18 lutego 2019 r., dotyczącej dofinansowania zadania pn. „Realizacja ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska” określono, że Główny Inspektor powinien do 15 grudnia 2024 r. rozliczyć dwie zaliczki, które NFOŚiGW przekazał w 2024 r. Ponadto w aneksie nr 11 do tej umowy, także określono termin rozliczenia dwóch zaliczek otrzymanych na 15 grudnia 2024 r.

Dyrektor DMŚ przekazała do NFOŚiGW całkowite rozliczenie dwóch zaliczek otrzymanych w 2024 r. dopiero 28 stycznia 2025 r., tj. 43 dni po terminie określonym w umowie nr 50/2019/Wn-50/MN-PO/D z 18 lutego 2019 r. jak i w Aneksie nr 11 do tej umowy. Zrealizowano wydatki w wysokości 97 268,5 tys. zł, co stanowiło 97,8% kwoty uruchomionej. Wszystkie wydatki zrealizowano w 2024 r.

Dyrektor DMŚ wyjaśniła, że termin rozliczenia dwóch zaliczek do 15 grudnia 2024 r. był niemożliwy do dotrzymania, ze względu na realizację 60% wydatków w grudniu 2024 r.

(akta kontroli str. 2421-2425)

Wyjaśnienie Dyrektor DMŚ, że termin 15 grudnia 2024 r. był niemożliwy do dotrzymania pozostaje bez wpływu na sformułowaną nieprawidłowość. NIK zauważa, że zadania dofinansowane w ramach rezerwy celowej powinny być planowane do wykonania w sposób umożliwiający ostateczne rozliczenie zaliczek w terminach wynikających z umowy.

2. Główny Inspektor wraz z I Zastępcą Głównego Inspektora odstąpił od wykonania zadania "System do wizualizacji wyników automatycznych pomiarów z sond wieloparametrowych", bez przeprowadzenia pogłębionej analizy potrzeb i możliwości przejęcia i wykorzystania systemu od IRŚ-PIB.

Zadanie "System do wizualizacji wyników automatycznych pomiarów z sond wieloparametrowych" zostało określone jako zadanie inwestycyjne w umowie nr KZW/KZŚ/2024/44 z dnia 16 sierpnia 2024 r., zawartej z PGW WP, na potrzeby „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganiu dalszemu zanieczyszczeniu”.

Od lipca 2024 r. do października 2024 r. przedstawiciele GIOŚ uczestniczyli w spotkaniach organizowanych przez NFOŚiGW, podczas których NFOŚiGW przekazywał informacje o możliwości przejęcia przez GIOŚ majątku wytworzonego przez IRŚ-PIB w ramach projektu „Stały monitoring zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania”.

Dyrektor Generalny GIOŚ wyjaśnił, że „[...] w przedmiotowym zakresie rozważane było ewentualne przejęcie przez GIOŚ, na podstawie relacji

umownej, niektórych składników majątku od IRŚ-PIB (części sprzętu oraz systemu zakupionych przez IRŚ-PIB celem realizacji monitoringu automatycznego). Informuję również, że nie zapadły żadne wiążące ustalenia co do przejmowania przez GIOŚ majątku od IRŚ-PIB [...]”.

(akta kontroli str. 2430-2448)

System do wizualizacji wyników automatycznych pomiarów miał być zakupiony na potrzeby obsługi 14 sond wieloparametrowych, które zostały zakupione przez GIOŚ w 2023 r. na podstawie umowy GIOŚ z PGW WP, nr GIOŚ/287/2023/DI/PGWWP z dnia 22 września 2023 r.⁶²

(akta kontroli str. 2854-2883)

W notatce służbowej z 15 października 2024 r. Dyrektor DI wskazał, że dopiero po przeprowadzeniu pogłębionej analizy potwierdzającej możliwość przejęcia i wykorzystania rozwiązań oferowanych przez system IRŚ-PIB będzie możliwa ocena przydatności tego systemu przez GIOŚ.

I Zastępca Głównego Inspektora Ochrony Środowiska wyjaśniła, że „[...] Zaakceptowałam rezygnację z realizacji zadania wskazanego w umowie z 16 sierpnia 2024 r. [...]”.

(akta kontroli str. 2033-2036, 2854-2883)

Zdaniem NIK, odstąpienie od realizacji zadania bez pogłębionej analizy możliwości i potrzeb, która potwierdziłaby zasadność odstąpienia od wykonania przedmiotowego zadania, w związku z możliwością przejęcia majątku od IRŚ-PIB oraz bez stwierdzenia przydatności systemu IRŚ-PIB, było postępowaniem nierzetelnym.

3. Dyrektor DZPŚ⁶³ dokonał oszacowania wartości zamówienia „Zakupu aplikacji do zarządzania flotą BSP”, pięć miesięcy przed wszczęciem postępowania, co było niezgodne z § 5 ust. 5 Regulaminu udzielania zamówień. Ponadto Kierownik Zespołu ds. Stosowania Techniki Specjalnej w DZPŚ nie sporządził notatki informującej o przyczynach pozyskania informacji od mniejszej liczby potencjalnych wykonawców planowanego zamówienia, o której mowa w § 8 ust. 1 pkt 1 ww. regulaminu udzielania zamówień oraz sporządził nierzetelnie notatkę służbową dotyczącą wskazania źródła finansowania przedmiotowego zamówienia.

Za prawidłową realizację ww. zamówienia zgodnie z § 8 ust. 5 Regulaminu udzielania zamówień odpowiadała Dyrektor DZPŚ.

(akta kontroli str. 2854-2883)

Szacunkową wartość tego zamówienia ustalono pięć miesięcy przed wszczęciem postępowania, tj. w trakcie szacowania poszczególnych zadań planowanych do dofinansowania w ramach umowy z PGW WP, pomimo że zgodnie z § 5 ust. 5 Regulaminu udzielania zamówień ustalenie wartości

⁶² Zakup sfinansowano ze środków z rezerwy celowej poz. 59 na rok 2023 pn. Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej na realizację zadania pn. „Zadania związane z prowadzeniem kontroli i monitoringu wód w zakresie wdrażania dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego”.

⁶³ [...]**).

zamówienia powinno zostać sporządzone nie wcześniej niż trzy miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi.

W odpowiedzi na zapytanie cenowe, zamieszczone 19 lipca 2024 r. na platformie zakupowej, GIOŚ otrzymał jedną ofertę na kwotę 129,2 tys. zł brutto. Kierownik Zespołu ds. Stosowania Techniki Specjalnej w DZPŚ nie sporządził notatki informującej o przyczynach pozyskania informacji od mniejszej liczby potencjalnych wykonawców uzasadniając to tym, że „Przepisy określone w Regulaminie udzielania zamówień w GIOŚ nie zobowiązują mnie do sporządzenia takiej notatki w tym zakresie”.

Zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 1 Regulaminu udzielania zamówień, jeśli w sposób obiektywny nie można pozyskać informacji od co najmniej trzech potencjalnych wykonawców to właściwa komórka merytoryczna wskazuje i uzasadnia pozyskanie informacji od mniejszej liczby potencjalnych wykonawców.

(akta kontroli str. 2796-2851)

Kierownik Zespołu ds. Stosowania Techniki Specjalnej w DZPŚ wyjaśnił, że „[...] w 2023 r. były robione plany szacowania działań do finansowania w ramach umowy z PGW WP na 2024 r. Z przeprowadzonych wcześniej rozmów np. ze służbami w trakcie targów, spotkań, warsztatów wynikało, że taka aplikacja jest i koszt szacowany był od 20 000,00 zł do 25 000,00 zł. Z tej przyczyny postępowanie było prowadzone w ramach § 8 Regulaminu udzielania zamówień w GIOŚ obowiązującego w 2024 r. [...]”.

Ponadto wyjaśnił, że „[...] W 2023 r. w związku z przygotowaniem do wskazania działań do finansowania w ramach umowy z PGW WP planowanej do podpisania w 2024 r. – szacowano tylko zabezpieczenie budżetu pod wszczęcie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w 2024 r. Właściwa procedura szacowania zamówienia nastąpiła z momentem opublikowania zapytania o informację cenową na platformie zakupowej GIOŚ”.

(akta kontroli str. 2884-2907, 3259-3262)

Dyrektor DZPŚ wyjaśniła, że „pierwsza oferta przekroczyła nasz założony budżet, nie mieliśmy środków na pokrycie tak wysokiej ceny i o braku środków na pokrycie kwoty 129 150,00 zł poinformowaliśmy oferenta.”.

Jednocześnie Kierownik Zespołu ds. Stosowania Techniki Specjalnej w DZPŚ wyjaśnił, że „Nie pamiętam dokładnej daty konsultacji z Oferentem, odbyło się to po upływie okresu publikacji zapytania o informację cenową. Nie sporządzono dokumentu z takiej konsultacji, gdyż Wykonawca przesłał drugą poprawioną ofertę. Ja w tej chwili nie pamiętam, kto był inicjatorem rozmów z Oferentem w związku z następną ofertą dotyczącą zadania „Zakupu aplikacji do zarządzania flotą BSP.”.

(akta kontroli str. 2795, 3263-3265)

Pomimo przekazania Oferentowi informacji o braku środków na pokrycie kwoty 129,2 tys. zł w ramach konsultacji telefonicznych z tym Oferentem Dyrektor DZPŚ oraz Kierownik Zespołu ds. Stosowania techniki Specjalnej

w DZPS nie podjęli decyzji o odstąpieniu od przeprowadzania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego „Zakup aplikacji do zarządzania flotą BSP.”.

Pismem z 7 sierpnia 2024 r. oferent przekazał drugą ofertę na kwotę 20 300,00 zł netto, która została zaakceptowana przez Dyrektora DZPS oraz Kierownika Zespołu ds. Stosowania techniki Specjalnej w DZPS. Na podstawie tej oferty została sporządzona notatka zapotrzebowania z 17 września 2024 r. oraz dokonano zakupu subskrypcji.

Kierownik Zespołu ds. Stosowania Techniki Specjalnej w DZPS wyjaśnił, że: „Moim zdaniem, przypadek tej granicy 10 000 do 30 000 określony w § 8 w Regulaminie udzielania zamówień, w przypadku zamówienia oznacza konieczność przeprowadzenia oszacowania wartości zamówienia i rozeznania rynku. Dokumentem, który wszczyna procedurę udzielenia zamówienia jest załącznik nr 1 do regulaminu czyli notatka zapotrzebowania. Przesłanie drugiej oferty poprawionej przez Wykonawcę uznano za element rozpoznania rynku i szacowania zamówienia i ostateczną kwotę szacowania zamówienia ujęto w notatce zapotrzebowania z 17 września 2024 r. Nadmieniam, że był to jedyny wykonawca, który przekazał informację cenową.”. W notatce z 17 września 2024 r. wskazano środki w wysokości 25,0 tys. zł w § 6060 na zakup subskrypcji aplikacji systemowej do ciągłego zarządzania bezpieczeństwem w lotach BSP na 12 miesięcy⁶⁴ wraz ze szkoleniem produktowym dla dwóch użytkowników.

Kierownik Wydziału ds. Stosowania Techniki Specjalnej odpowiedzialny za sporządzenie ww. notatki wyjaśnił, że „[...] Taki był plan finansowania tego zadania i ze względu na wysokość kwoty uznaliśmy, że nadal to będzie paragraf 6060 i z tej przyczyny był wykazywany w tej notatce.”.

(akta kontroli str. 2854-2883, 3259-3262)

Dyrektor DZPS wskazała, że w trakcie opracowywania działań do umowy o dofinansowanie były robione plany szacowania działań do finansowania w ramach umowy z PGW WP na 2024 r. oraz pracownicy departamentu kierowali się dotychczasowym doświadczeniem z wykorzystywania innych rozwiązań używanych podczas realizacji zadań z użyciem BSP.

(akta kontroli str. 2854-2883)

Zdaniem NIK realizacja obowiązku wynikającego z § 5 ust. 5 Regulaminu udzielania zamówień ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia decyzji o wyborze trybu udzielenia zamówienia. Ustalenie szacunkowej wartości zamówienia powinno się dokonać nie wcześniej niż trzy miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia a nie jak ustalono pięć miesięcy przed wszczęciem postępowania, co było niezgodne z § 5 ust. 5 cytowanego Regulaminu. Także niesporządzenie informacji/uzasadnienia pozyskania informacji od mniejszej liczby potencjalnych wykonawców było działaniem niezgodnym z zasadami określonymi w § 8 ust. 1 pkt 3 Regulaminu. Ze względu na nierzetelne sporządzenie notatki z 17 września 2024 r. zapewnienie środków zostało potwierdzone w § 6060 a nie w § 4300.

⁶⁴ Liczone od momentu pierwszego zalogowania przez Zamawiającego po odbiorze przedmiotu zamówienia.

Brak śladów rewizyjnych w postaci notatek dotyczących prowadzonych rozmów z Oferentem w sprawie informowania o braku środków finansowych na kwotę wskazaną w Ofercie z lipca 2024 r. oraz podjęcia rozmów w sprawie następnej oferty przekazanej przez tego samego Oferenta, świadczy o nierzetelnym dokumentowaniu poszczególnych elementów prowadzonego postępowania. Ponadto konsekwencją nierzetelnego prowadzenia dokumentacji postępowania w sprawie zadania „Zakup aplikacji do zarządzania flotą BSP” było wykazywanie środków planowanych na zadania, jako inwestycyjne w notatce zapotrzebowania z 17 września 2024 r. pomimo wiedzy, że zostanie dokonany zakup subskrypcji w ramach wydatków bieżących.

4. Główny Inspektor nie zaplanował środków w odpowiedniej wysokości na zakup energii w 2024 r., co – w wyniku związanych z tym faktem zmian planu finansowego GIOŚ – skutkowało niezrealizowaniem sześciu zadań finansowanych ze środków rezerwy celowej poz. 59 dotyczących PMŚ.

W 2024 r. dwukrotnie zmieniono plan finansowy GIOŚ, tj. przesunięto środki w ramach rezerwy celowej poz. 59 dotyczącej realizacji zadań w ramach PMŚ na bieżące wydatki w wysokości 3 770,0 tys. zł. Powyższe zmiany w planie finansowym GIOŚ spowodowały brak możliwości realizacji sześciu zadań⁶⁵ PMŚ planowanych do sfinansowania ze środków rezerwy celowej poz. 59.

Wydatki na zakup energii w poszczególnych latach 2021-2023 wynosiły: w 2021 r. – 5 497,0 tys. zł, w 2022 r. – 6 989,7 tys. zł, w 2023 r. – 12 456,4 tys. zł a w 2024 r. w wysokości 11 352,6 tys. zł.

Dyrektor departamentu właściwego do spraw budżetowych wyjaśnił, że „w 2024 r. większy poziom wydatkowania środków, w porównaniu do lat 2022-2023, w § 4260, 4270 i 4360, wynikał m.in. ze wzrostu cen energii elektrycznej, gazu, wody, ciepła spowodowany inflacją (skutki gospodarczo-ekonomiczne pandemii Covid 19) i sytuacją geopolityczną na świecie – wojna na Ukrainie.”.

(akta kontroli str. 2854-2907)

Dyrektor Generalny w GIOŚ wyjaśnił, że „[...] Środki na realizację wydatków dotyczących zabezpieczenia potrzeb w roku budżetowym 2024 m.in. na pokrycie części kosztów stałych w tym zakupu energii elektrycznej [...], były planowane w roku 2023, na podstawie zapotrzebowania przekazywanego przez komórki merytoryczne GIOŚ odpowiedzialne za poszczególne zadania związane z zapewnieniem ciągłości działania jednostki. Działania były zgodne z procedurą planowania budżetu państwa oraz przyjętą praktyką wynikającą z usytuowania GIOŚ i zapewnionych wieloletnich źródeł finansowania [...]”.

(akta kontroli str. 2853-2884)

Mając na uwadze istotny wzrost cen energii w 2023 r. nieuwzględnienie tego faktu przy planowaniu środków na 2024 r. należy uznać za postępowanie nierzetelne.

⁶⁵ Rozwoju systemu informatycznego dla potrzeb realizacji zadań PMŚ dotyczące rozbudowy środowiska informatycznego; Zakupu listew ekstrakcyjnych; Zakupu pomp ekstrakcyjnych; Zakupu mierników i poborników do Krajowej Sieci Monitoringu Powietrza; Zakupu generatorów wodoru; Zakupu aparatury pomiarowej – laboratorium mobilne w skład którego wchodzi pojazd z zabudową wraz z urządzeniami do pomiaru pyłu zawieszonego.

5. Dyrektor Generalny nie podjął działań w celu skorzystania z wynikającej z art. 177 u.f.p możliwości dokonania blokady środków w wysokości 1 090,5 tys. zł, przeznaczonych na realizację siedmiu projektów⁶⁶ w ramach Perspektywy Finansowej 2021-2027, w sytuacji, gdy pomimo zamiaru dalszej realizacji przedmiotowych zadań dysponował wiedzą o braku możliwości wykorzystania ww. środków w 2024 r.

Według stanu na 31 grudnia 2024 r. GIOŚ zrealizował wydatki na współfinansowanie ww. siedmiu projektów w wysokości 366,6 tys. zł, co stanowiło 25,2% planu. Niewykorzystane środki programów Perspektywy Finansowej 2021-2027 w wysokości 1 090,5 tys. zł nie zostały zgłoszone do blokady, pomimo że dyrektorzy departamentów w GIOŚ⁶⁷ w kwartalnej „Informacji o realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE” według stanu na 30 września 2024 r. informowali o braku możliwości wykorzystania zaplanowanych środków na realizację siedmiu projektów w związku z informacją przekazaną przez NFOŚiGW, że nabory wniosków o dofinansowanie zostaną przeprowadzone od 1 października 2024 r. do 31 grudnia 2024 r.

(akta kontroli str. 2854-2883)

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że „[...] Główny Inspektorat Ochrony Środowiska zakładał, że w 2024 roku zostaną podpisane umowy o dofinansowanie, a tym samym rozpocznie się realizacja zadań projektowych oraz zostaną wydatkowane zaplanowane na ten cel środki. Na chwilę obecną GIOŚ nie ma jeszcze podpisanej ani jednej umowy w ramach zgłoszonych projektów, co wynika z przedłużającego się procesu oceniania wniosków o dofinansowanie przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.”.

Spośród ww. siedmiu projektów, w przypadku trzech wniosków o dofinansowanie zostały złożone 23 grudnia 2024 r., dwa wnioski o dofinansowanie GIOŚ złożył 27 grudnia 2024 r. a pozostałe dwa wnioski dopiero 25 stycznia 2025 r.

(akta kontroli str. 2884-2907)

W ocenie NIK, niezgłoszenie do zablokowania środków niewykorzystanych w związku z brakiem możliwości zrealizowania ww. projektów współfinansowanych ze środków UE w 2024 r. było postępowaniem niecelowym i nierzetelnym.

6. W 2024 r. Dyrektor Generalny w GIOŚ nie opracował zasad i procedur potwierdzenia wykonania dodatkowych zadań związanych z przygotowaniem

⁶⁶ Wzmocnienie PMŚ w zakresie stanu akustycznego środowiska i obserwacji zmian – zakup stałych stacji monitoringu hałasu; Wdrożenie nowych technik badawczych w monitoringu dużych drapieżników w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska; Opracowywanie Mapy Potencjalnej Roślinności Naturalnej oraz analiza rozmieszczenia powierzchni monitoringowych w monitoringu przyrodniczym (akronim Maplanta); Rozwój i Modernizacja systemu badań i oceny jakości wód oraz wzmocnienie potencjału Krajowego Laboratorium Referencyjnego ds. monitoringu wód w zakresie parametrów fizykochemicznych i biologicznych; Rozbudowa monitoringu gatunków zwierząt w ramach PMŚ; Wsparcie monitoringu wpływu zanieczyszczeń powietrza na ekosystemy, w tym poprzez wzmocnienie stacji Zintegrowanego Monitoringu Środowiska Przyrodniczego; Rozbudowa monitoringu gatunków zwierząt w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska.

⁶⁷ Departament Monitoringu Środowiska, Centralnego Laboratorium Badawczego.

i sprawowaniem Przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej w I połowie 2025 r. oraz finansowanych ze środków UE, za które pracownicy GIOŚ otrzymali dodatek zadaniowy.

W 2024 r. pracownikom GIOŚ wypłacono dodatki za wykonywanie dodatkowych zadań związanych z przygotowaniem i sprawowaniem Przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej w I połowie 2025 r. w wysokości 145,9 tys. zł. Dyrektor Generalny GIOŚ przyznawał dodatki zadaniowe związane z przewodnictwem Polski w październiku 2024 r. – 23 pracownikom GIOŚ, w listopadzie 2024 r. – 23 pracownikom GIOŚ, a w grudniu 2024 r. – 25 pracownikom GIOŚ. W grupie tej było 12 pracowników pełniących funkcje dyrektora departamentu lub naczelnika wydziału. W uzasadnieniu decyzji o przyznaniu dodatku Dyrektor Generalny informował, że przyznano dodatek zadaniowy za wykonywanie dodatkowych zadań polegających na pełnieniu funkcji koordynatora merytorycznego działań związanych z przygotowaniem do Prezydencji Polski w Radzie UE w 2025 r.

W GIOŚ nie opracowano zasad/procedur dotyczących potwierdzenia wykonania zadania dodatkowego lub niepełnego wykonania tego zadania bądź niewykonania zadania dodatkowego przez pracownika, któremu przyznano dodatek zadaniowy dotyczących potwierdzenia wykonania zadania dodatkowego lub niepełnego wykonania tego zadania bądź niewykonania zadania dodatkowego przez pracownika. Ponadto w GIOŚ nie aktualizowano zarządzenia Dyrektora Generalnego w sprawie ustalenia systemu nagród w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska, które nie zostało dostosowane do zmian organizacyjnych, wprowadzonych od 1 stycznia 2019 r. w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych ustaw i wprowadzeniem nowej struktury organizacyjnej Inspekcji Ochrony Środowiska oraz nie stosowano zarządzenia Szefa Służby Cywilnej z dnia 12 marca 2020 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej (Rozdział IV Motywowanie pkt 3).

W zarządzeniu Szefa Służby Cywilnej z dnia 12 marca 2020 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej w Rozdziale IV Motywowanie pkt. 2 i 3 określono zasady i kryteria przyznawania nagród i dodatków zadaniowych w urzędzie przez dyrektora generalnego.

Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego odnośnie do stosowania powyższego Zarządzenia Szefa Służby Cywilnej wskazała, że w GIOŚ obowiązuje zarządzenie Nr 2/2017 Dyrektora Generalnego Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska z dnia 2 marca 2017 r. w sprawie ustalenia systemu nagród w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska, które realizuje wytyczne określone w Rozdziale IV Motywowanie pkt 2 Zarządzenia Szefa Służby Cywilnej z dnia 12 marca 2020 r.

(akta kontroli str. 2854-2883)

NIK zwraca uwagę, że powyższe zarządzenie Dyrektora Generalnego z dnia 2 marca 2017 r. nie zawierało zasad dotyczących rozliczalności oraz monitorowania wykonywania zadań wskazanych we wnioskach o przyznanie dodatku zadaniowego oraz zasad różnicowania wysokości nagród w celu zwiększenia ich waloru motywacyjnego oraz odzwierciedlenia wysiłku i zaangażowania włożonego przez pracownika w wykonanie zadania;

możliwości konsultacji z bezpośrednim przełożonym przed przyznaniem nagrody pracownikowi.

W ocenie NIK, nieokreślenie zasad przyznawania nagród, dodatków zadaniowych oraz monitorowania zadań dodatkowych w GIOŚ było postępowaniem nierzetelnym, gdyż ograniczało rozliczalność zadań i motywacyjny charakter dodatków.

7. W GIOŚ nie ustalono zasad monitorowania i rozliczania przez Dyrektora DZPŚ zadań dodatkowych realizowanych przez czterech pracowników DZPŚ.

W 2024 r. Dyrektor DZPŚ wnioskowała o przyznanie czterem pracownikom DZPŚ dodatków zadaniowych finansowanych ze środków UE, za archiwizację dokumentów sporządzonych przez zespoły terenowe, które funkcjonowały w DZPŚ do lipca 2024 r. Z wyjaśnień Dyrektora DZPŚ wynikało, że nie wnioskowała o dodatkowy zakres czynności dla tych czterech pracowników, ponieważ „[...] nie było takiej potrzeby, ponieważ wykonywane czynności były tożsame z zadaniami wynikającymi z opisów stanowisk pracy. Pracownicy wykonywali te same obowiązki, tylko w zwiększonej ilości [...]”.

Pracownicy DZPŚ nie sporządzali informacji o zakresie realizacji zadań, za wykonywanie których otrzymywali dodatki zadaniowe w październiku 2024 r., w listopadzie 2024 r. oraz w grudniu 2024 r.

Dyrektor DZPŚ odnośnie nieustalenia zasad rozliczania zadań dodatkowych oraz braku śladu rewizyjnego sprawdzenia wykonania tych zadań wyjaśniła, że „Postęp prac był bezpośrednio nadzorowany przez Naczelnika WIO. Nie było konieczności tworzenia dodatkowych dokumentów potwierdzających zrealizowane zadania, ponieważ ich realizacja była weryfikowana na bieżąco. W terminie określonym we wniosku o przyznanie dodatków zostały zrealizowane zaplanowane działania.”.

(akta kontroli str. 2853-2884)

Powyższe postępowanie było nierzetelne.

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Plan wydatków budżetu środków europejskich GIOŚ na 2024 r., według ustawy budżetowej został określony w wysokości 1 698,0 tys. zł. W trakcie roku plan ten został zwiększony per saldo o 1 481,0 tys. zł, do 3 179,0 tys. zł.

Wydatki poniesione w 2024 r. były o 7 191,5 tys. zł (o 76,7%) niższe niż w 2023 r. (23,3% w porównaniu z 2023 r.).

(akta kontroli str. 2709-2714)

Różnica pomiędzy wykonaniem wydatków w 2024 r., a wykonaniem wydatków w 2023 r. wynikała z tego, że w 2023 r. GIOŚ zakończył realizację dwóch projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020.

Wydatki były ponoszone w ramach trzech programów:

- Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego III Perspektywa Finansowa 2014-2020;

Plan wydatków, określony ustawą budżetową dla MF EOG, wyniósł 442,0 tys. zł. Plan ten w 2024 r. został zwiększony o 235 tys. zł, tj. o 53,2% do 677,0 tys. zł. Wykonanie wydatków w 2024 r. wyniosło 676 tys. zł, tj. 99,8% planu

po zmianach. Stanowiło ono 12,4% wydatków poniesionych w 2023 r. W ramach MF EOG 2014-2020 GIOŚ w 2024 r. realizował jedno zadanie „Wzmocnienie oceny depozycji atmosferycznej w Polsce w oparciu o doświadczenie norweskie”. Wydatki poniesiono na wykonanie II Etapu umowy pt. „Zakup urządzeń do pomiarów depozycji atmosferycznej” - dostawę dwóch szt. urządzeń wraz z uruchomieniem. Realizacja projektu została zakończona w 2024 r.

(akta kontroli str. 2704-2719, 2854-2883)

- Program Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027.

Plan wydatków, określony ustawą budżetową, wyniósł 1 255,9 tys. zł. Plan ten w 2024 r. nie był zmieniany. Wykonanie wydatków w 2024 r. wyniosło 306,6 tys. zł, tj. 24,4% planu po zmianach. W ramach tego programu GIOŚ planował realizację siedmiu projektów⁶⁸. Spośród siedmiu projektów w 2024 r. nie wykonano wydatków dotyczących projektu „Wdrożenie nowych technik badawczych w monitoringu dużych drapieżników”. Dyrektor DMŚ wyjaśniła, że projekt ten wymagał uzgodnień z inną instytucją działającą w obszarze ochrony przyrody, tj. z Generalną Dyrekcją Lasów Państwowych, co do zakresu planowanych prac, Lasy Państwowe realizują podobny tematycznie projekt dotyczący dużych drapieżników, z którym projekt GIOŚ jest komplementarny [...].”. Do 31 grudnia 2024 r. pracownicy DMŚ w GIOŚ nie spotkali się z pracownikami Generalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w celu uzgodnienia obszarów, które w ramach ww. projektu miałyby realizować GIOŚ. Dyrektor DMŚ wyjaśniła, że przyczyną niespotkania się z pracownikami Dyrekcji Lasów Państwowych było to, że „[...] pracownicy Wydziału monitoringu przyrody [...] intensywnie zaangażowani w prace związane z realizacją raportów do Komisji Europejskiej z wykonania przez Polskę dyrektyw siedliskowej i ptasiej oraz przygotowaniem i złożeniem wniosków o dofinansowanie [...]”.

Ponadto środki w wysokości 2,1 tys. zł dotyczące projektu „Wsparcie monitoringu wpływu zanieczyszczeń powietrza na ekosystemy” zostały błędnie przekazane na inne konto i dopiero po stwierdzeniu tego błędnego przelewu kwota została przeksięgowana na właściwe konto (co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 2704-2714, 2854-2883)

- Program Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021-2027.

Plan wydatków, po zmianach, wyniósł 1 246,1 tys. zł. Wykonanie wydatków w 2024 r. wyniosło 1 196,0 tys. zł, tj. 96,0% planu po zmianach. W ramach tego programu realizowano projekt „Cyfrowa dostępność i ponowne wykorzystanie informacji, Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy”. W 2024 r. na realizację tego projektu wykonano wydatki majątkowe w § 6067

⁶⁸ W ramach Ochrony Przyrody i Rozwoju Zielonej Infrastruktury: Wdrożenie nowych technik badawczych w monitoringu dużych drapieżników; Wsparcie monitoringu wpływu zanieczyszczeń powietrza na ekosystemy; Wzmocnienie PMŚ w zakresie stanu akustycznego środowiska i obserwacji zmian; Maplanta – Opracowanie Mapy Potencjalnej Roślinności Naturalnej; Rozwój i modernizacja wyposażenia do badań jakości powietrza; Rozbudowa monitoringu gatunków zwierząt w ramach PMŚ; Rozwój i Modernizacja systemu badań i oceny jakości wód.

w wysokości 1 132,0 tys. zł dotyczące zakupu sprzętu informatycznego dla GIOŚ a pozostałe dotyczyły wynagrodzeń wraz z pochodnymi.

(akta kontroli str. 2704-2709, 2854-2883)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W departamencie właściwym do spraw budżetowych 31 grudnia 2024 r. przekazano środki w wysokości 2,1 tys. zł w ramach rozliczenia projektu „Wsparcie monitoringu wpływu zanieczyszczeń powietrza na ekosystemy” na niewłaściwe konto.

Dyrektor departamentu właściwego do spraw budżetowych wyjaśnił m.in., że „Kwota netto 2,1 tys. zł która winna być zrealizowana z konta 27 1010 1010 0006 4822 3000 0000 a została zrealizowana z innego konta 53 1010 1010 0006 4813 9130 3000 przez pomyłkę pracownika. [...]”.

(akta kontroli str. 2704-2714, 2854-2883)

Powyższe postępowanie było działaniem nierzetelnym i wskazuje na brak dostatecznych mechanizmów kontrolnych.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich GIOŚ zostały poniesione w ramach limitów określonych w planie finansowym. Szczegółowe badanie wydatków bieżących i majątkowych pod kątem ich legalności, gospodarności, rzetelności i celowości na kwotę 35 434,9 tys. zł nie wykazało nieprawidłowości. Niemniej stwierdzone zostały stany nieprawidłowe, związane z gospodarką finansową.

W szczególności Dyrektor Generalny GIOŚ nie skorzystał z możliwości zgłoszenia do zablokowania środków na współfinansowanie realizacji siedmiu projektów, mimo spływających od września 2024 r. informacji o odstąpieniu od ich wykorzystania do końca roku budżetowego, co w sytuacji zamiaru dalszej realizacji tych projektów było postępowaniem niecelowym i nierzetelnym.

Po terminie wynikającym z umowy z NFOŚiGW zostało rozliczone wykorzystanie zaliczek na finansowanie zadania.

W GIOŚ nie określono zasad monitorowania postępu oraz rozliczania wykonania zadań dodatkowych, za które przyznawane były dodatki zadaniowe. Nie zmieniono także zasad ustalania nagród z 2017 r.⁶⁹ mimo wejścia w życie od 1 stycznia 2019 r. zmian w funkcjonowaniu Inspekcji Ochrony Środowiska.

Nierzetelne było także odstąpienie przez GIOŚ od realizacji zadania pn. „System do wizualizacji wyników automatycznych pomiarów z sond wieloparametrowych”, bez przeprowadzenia analizy potrzeb i możliwości wykorzystania rozwiązań oferowanych przez system IRS-PIB.

W jednym z dwóch zbadanych zamówień – na kwotę nieprzekraczającą 130 tys. zł – nie dokonano należytego oszacowania wartości zamówienia, co stanowiło naruszenie § 5 ust 5 Regulaminu udzielania zamówień.

Nieprawidłowości te wskazują na nie w pełni skuteczne mechanizmy kontroli zarządczej.

⁶⁹ Zarządzenia nr 2/2017 Dyrektora Generalnego GIOŚ z dnia 2 marca 2017 r. sprawie ustalenia systemu nagród w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska.

3. Sprawozdawczość

3.1 Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania jednostkowych rocznych sprawozdań za 2024 r. GIOŚ:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) od początku roku do dnia 31 grudnia 2024 r.

Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Dochody, należności, wydatki i zobowiązanie zostały opisane w punktach 1; 2.1 oraz 2.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

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

(akta kontroli str. 2853-2884)

Badanie systemu kontroli zarządczej w obszarze prawidłowości sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych w GIOŚ wykazało, że w 2024 r. zarówno sprawozdawczość jak prowadzenie ksiąg rachunkowych nie było przedmiotem audytu wewnętrznego ani kontroli wewnętrznej. W zaktualizowanym Planie działalności Departamentu Administracyjno-Finansowego na 2024 r. nie zidentyfikowano ryzyk w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych, a w przypadku sprawozdań wskazano ryzyko nieterminowego ich sporządzenia (co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 2747-2758, 2789)

Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych zostały sporządzone w terminach określonych stosownymi rozporządzeniami Ministra Finansów⁷⁰.

⁷⁰ Rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1731).

W GIOŚ nie opracowano pisemnych procedur sporządzania sprawozdań. Jak wyjaśniła Główna Księgowa „Wydział Finansowo-Księgowy sporządza sprawozdania wg obowiązującego rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej.”.

(akta kontroli str. 2747-2749)

Nie stwierdzono błędów merytorycznych i formalno-rachunkowych w badanych sprawozdaniach. Dane wykazane w tych sprawozdaniach były zgodne z danymi wykazanymi w ewidencji księgowej, przy czym nie zaplanowano ani nie przeprowadzono kontroli oraz audytu wewnętrznego w obszarze sprawozdawczości, czyli nie zapewniono mechanizmów kontroli zarządczej służących minimalizowaniu wystąpienia ryzyk stanów nieprawidłowości w tym obszarze.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W 2024 r. nie zaplanowano i nie przeprowadzono kontroli wewnętrznej oraz audytu wewnętrznego w obszarze sprawozdawczości oraz rachunkowości.

W 2024 r. w GIOŚ w zaktualizowanym Planie działalności Departamentu Administracyjno-Finansowego na 2024 r. nie zidentyfikowano ryzyk w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych, a w przypadku sprawozdań wskazano ryzyko nieterminowego ich sporządzenia. Zarówno sprawozdawczość jak prowadzenie ksiąg rachunkowych nie było przedmiotem audytu wewnętrznego ani kontroli wewnętrznej, pomimo że kontrole NIK wykonania budżetu państwa w 2021 r. oraz w 2022 r. wykazały nieprawidłowości w obszarze księgowania dowodów, sprawozdań budżetowych, nieprawidłowego działania funkcjonującego systemu finansowo-księgowego GIOŚ a także negatywnie oceniono prowadzenie ksiąg rachunkowych w 2021 r. Ponadto w 2024 r. ustalono ewidencjonowanie w dzienniku GIOŚ dowodów księgowych na koncie 249, które nie zostało określone w obowiązującym Planie Kont.

(akta kontroli str. 2854-2884)

Dyrektor departamentu właściwego do spraw budżetowych wyjaśnił, że „[...] wprowadzenie czynności kontrolnych i audytowych przyczynia się do wzmocnienia mechanizmów kontroli. [...] w 2024 r. w GIOŚ nie funkcjonowała instytucjonalna kontrola zarządcza, dlatego też nie były przeprowadzane kontrole wewnętrzne w obszarze rachunkowości. W „Planie audytu wewnętrznego na rok 2024” GIOŚ nie ujęto zadania audytowego w zakresie „audytu ksiąg rachunkowych” w związku z czym audyt w tym zakresie nie został przeprowadzony [...]”.

Ponadto Dyrektor departamentu właściwego do spraw budżetowych wyjaśnił, że „Wyniki [...] kontroli, jak i informacje dostarczane w trakcie trwania ww. kontroli oraz audytu zewnętrznego stanowiły istotne źródła ocen i informacji dotyczących stanu kontroli zarządczej w obszarze funkcjonującego systemu finansowo-księgowego. Ponadto należy podkreślić fakt, że na początku 2024 r. w urzędzie nastąpiły znaczące zmiany personalne i strukturalne, co ma wpływ na bieżące zarządzanie [...]”.

(akta kontroli str. 2854-2883)

Dyrektor Generalny GIOŚ, nieprzeprowadzenie kontroli wewnętrznych oraz audytu w obszarze rachunkowości uzasadnił tym, że obszar rachunkowości, w tym ksiąg rachunkowych podlegał w ostatnich latach zainteresowaniu zewnętrznym organów kontroli wskazując na dwie kontrole Najwyższej Izby Kontroli dotyczące wykonania budżetu -państwa w 2021 r. jak i w 2022 r.

(akta kontroli str. 2430-2448)

Zdaniem NIK, brak kontroli wewnętrznych oraz nierealizowanie zadań audytowych w obszarze ksiąg rachunkowych oraz sprawozdawczości mogło być jedną z przyczyn niewykrycia i nieusunięcia w 2024 r. stanu nieprawidłowego polegającego na ewidencjonowaniu w księdze głównej GIOŚ operacji gospodarczych na koncie 249 nieokreślonym w Planie Kont GIOŚ obowiązujących w 2024 r. Opisane wyżej postępowanie należy uznać za nierzetelne.

OCENA CZĄSTKOWA

Badanie prawidłowości sporządzania sprawozdań wykazało, że w GIOŚ w obszarze sprawozdawczości a także rachunkowości nie oszacowano ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, a także nie zaplanowano kontroli wewnętrznych oraz audytu wewnętrznego w tych obszarach. Powyższe świadczy, że w GIOŚ nie funkcjonowała w pełni skutecznie kontrola zarządcza, a ustalone mechanizmy kontroli zarządczej nie minimalizowały ryzyka wystąpienia nieprawidłowości.

V. Wnioski

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

- 1) Zmianę zakładowego planu kont w celu uwzględnienia w nim konta księgowego 249.
- 2) Wzmocnienie mechanizmów kontroli zarządczej w obszarze:
 - ewidencji i dochodzenia należności przeterminowanych;
 - celowości podejmowania decyzji o blokowaniu niewykorzystanych środków;
 - planowania środków na wydatki bieżące, celem uniknięcia konieczności rezygnacji z realizacji zaplanowanych zadań;
 - terminowego rozliczania umów o dofinansowanie;
 - prowadzenia postępowań o zamówienie publiczne zgodnie z obowiązującymi regulacjami wewnętrznymi;
 - analizy ryzyka i kontroli wewnętrznej.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁷¹ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli w terminie 14 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, 24 marca 2025 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Kozłowski
/podpisano elektronicznie/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Paweł Trzaskowski
Dyrektor Departamentu Środowiska
/podpisano elektronicznie/

⁷¹ 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.

****)** Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nazwisk osób fizycznych. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.