



RPW/38163/2021 P
Data: 2021-06-01
MKiS



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Środowiska



KSI.410.001.01.2021
P/21/001

Warszawa, dnia 28 maja 2021 r.

Pan
Michał Kurtyka
Minister Klimatu i Środowiska

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z Uchwałą Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 26 maja 2021 roku nr KPK-KPO.000.037.2021, przesyłam Panu tekst jednolity wystąpienia pokontrolnego po kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 41 – Środowisko i w części 51 - Klimat*.

Zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹ do tekstu jednolitego nie przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń.

Z wyrazami szacunku

p.o. DYREKTOR
Departamentu Środowiska

Tomasz Gawel
Tomasz Gawel

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200.



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MAŁGORZATA MOTYŁOW

KSI.410.001.01.2021

Tekst jednolity*

Pan
Michał Kurtyka
Minister Klimatu i Środowiska
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

* Uwzględniono zmiany wprowadzone uchwałą Nr 30/2021 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 26 maja 2021 r. oraz sprostowano, w trybie art. 35c ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, oczywiste omyłki pisarskie w wystąpieniu pokontrolnym

P/21/001 Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 41 – Środowisko i w części 51 – Klimat

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

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Klimatu i Środowiska ¹ (dalej: <i>Ministerstwo</i> lub MKiŚ) ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Kurtyka, Minister Klimatu i Środowiska od 6 października 2020 r. ² Od 15 listopada 2019 r. ³ do 5 października 2020 r. ⁴ Ministrem Klimatu był Michał Kurtyka. Od 5 marca 2020 r. ⁵ do 6 października 2020 r. ⁴ Ministrem Środowiska był Michał Woś.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. Najwyższej Izbie Kontroli ⁶ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	Agnieszka Kołakowska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/20/2021 z 13 stycznia 2021 r. Halina Błaszczuk, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/22/2021 z 13 stycznia 2021 r. Elżbieta Browińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/21/2021 z 13 stycznia 2021 r. Andrzej Szymczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/23/2021 z 13 stycznia 2021 r. Tomasz Małysz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/24/2021 z 13 stycznia 2021 r. Jolanta Zielińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/28/2021 z 29 stycznia 2021 r.

(akta kontroli str. 1-12)

¹ Od 6 października 2020 r. na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz. U. poz. 1734). Poprzednio, od 15 listopada 2019 r. Ministerstwo Klimatu – na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 października 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Klimatu (Dz. U. Nr 91, poz. 1017 ze zm.). Ponadto od 21 marca 2020 r. do 6 października 2020 r. Ministerstwo Środowiska – na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska (Dz. U. poz. 497), które utraciło moc 6 października 2020 r.

² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 października 2020 r. nr 1131.27.2020 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M. P. poz. 896).

³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 listopada 2019 r. nr 1131.24.2019 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M. P. poz. 1092).

⁴ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 października 2020 r. nr 1131.26.2020 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M. P. poz. 895).

⁵ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 marca 2020 r. nr 1131.7.2020 o powołaniu Ministra do Spraw Unii Europejskiej oraz Ministra Środowiska (M. P. poz. 245).

⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny: wykonania budżetu państwa na rok 2020 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności; działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 41 – Środowisko oraz dysponenta części budżetowej 51 – Klimat; wykonania planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tych części budżetu państwa. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2020 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷, w tym:
 - a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
 - b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 41 – Środowisko i w części 51 – Klimat.

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

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

- analizy porównawczej wykonania planu dochodów,
- analizy stanu należności pozostałych do zapłaty,
- analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontroli prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 41 – Środowisko i w części 51 – Klimat w trakcie roku budżetowego, w tym wynikających z podziału rezerw celowych,
- kontroli prawidłowości dokonanych blokad,
- kontroli prawidłowości ustalonych wydatków, które w roku 2020 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego,
- kontroli przestrzegania ustalonych dla części 41 – Środowisko i części 51 – Klimat limitów wydatków, w tym limitów środków na wynagrodzenia,
- kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analizy przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, dalej: *ufp*.

- analizy stanu zobowiązań,
- prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analizy stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach części 41 – Środowisko i części 51 – Klimat.

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

III. Ocena ogólna⁸ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Część 51 – Klimat

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w części 51 – Klimat. Ustalony na 2020 r. limit wydatków tej części wykorzystano w 96,6% planu po zmianach.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji wydatków, poza jednym wydatkiem w wysokości 10,4 tys. zł sfinansowanym w ramach budżetu części 51. Wydatek ten dotyczył zadań realizowanych na rzecz Ministerstwa Środowiska (MŚ), więc jego sfinansowanie w ramach części 51 było nielegalne, ponieważ naruszało art. 44 ust. 2 ufp i było niezgodne z zasadą przejrzystości finansów publicznych. W jednym z trzech zbadanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego stwierdzono nieprawidłowość dotyczącą nierzetelnego sporządzenia dokumentacji przetargowej.

Stwierdzone nieprawidłowości nie miały jednak istotnego wpływu na ocenę wykonania budżetu państwa w części 51 – Klimat.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe, i w zakresie operacji finansowych, w części 51 – Klimat

Część 41 – Środowisko

Ustalony na 2020 r. limit wydatków w części 41 – Środowisko wykorzystano w 96,0% planu po zmianach. W badanej próbie wydatków nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że realizacja budżetu państwa w tej części była utrudniona w 2020 r. ze względu na zmiany dysponentów. Do 20 marca 2020 r. dysponentem części 41 – Środowisko był Minister Klimatu, a od 21 marca 2020 r. do 5 października 2020 r. dysponentem tej części budżetu państwa był Minister Środowiska. W związku ze zniesieniem MŚ z dniem 6 października 2020 r. dysponentem części 41 został Minister Klimatu i Środowiska.

W MŚ nie było systemu finansowo-księgowego, w związku z tym od 21 marca 2020 r. do 31 maja 2020 r. ewidencja finansowo-księgowa części 41 prowadzona była w księgach rachunkowych Ministerstwa Klimatu (MK). W ten sposób dyrektor generalny MK zapewnił wsparcie obsługi finansowo-księgowej MŚ stosownie do porozumienia zawartego 9 kwietnia 2020 r. pomiędzy dyrektorami generalnymi MK i MŚ.

⁸ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

Od 1 czerwca 2020 r. do 5 października 2020 r. dysponent części 41 – Środowisko nie prowadził ewidencji księgowej w sposób określony przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹. Zestawienie dowodów księgowych w ww. okresie prowadzone było z wykorzystaniem arkusza kalkulacyjnego MS Excel, co nie zapewniało trwałości zapisów księgowych, a konsekwencji wiarygodności danych w nich zawartych.

W związku z powyższym NIK odstępuje od wydania opinii o sporządzonych przez kontrolowaną jednostkę sprawozdaniach budżetowych, i w zakresie operacji finansowych, w części 41 – Środowisko.

W odniesieniu do jednego z trzech poddanych szczegółowemu badaniu zamówień publicznych stwierdzono działania niezgodne z umową zawartą w wyniku przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

Stosownie do przepisów ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw¹¹ z dniem 29 lutego 2020 r. został utworzony dział administracji rządowej Klimat. Przypisanie działu Klimat do części 51 budżetu państwa nastąpiło również z dniem 29 lutego 2020 r., jednakże stało się to na mocy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 marca 2020 r. zmieniającego rozporządzenia w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów¹² (§ 1). Rozporządzenie to zostało opublikowane 20 marca 2020 r. i weszło w życie 21 marca 2020 r., z mocą obowiązującą od 29 lutego 2020 r. Dysponentem części 51 – Klimat z dniem 21 marca 2020 r. został Minister Klimatu, na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu¹³. Również z dniem 21 marca 2020 r. zostało utworzone MŚ stosownie do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska, a Minister Środowiska, na mocy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska¹⁴, został ustanowiony dysponentem części 41 budżetu państwa. Na podstawie rozporządzenia z dnia 7 października 2020 r. w sprawie zniesienia Ministerstwa Środowiska¹⁵ z dniem 6 października 2020 r. MŚ zostało zniesione. W tym samym terminie, stosownie do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie utworzenia Ministerstwa Klimatu i Środowiska, zostało utworzone MKiŚ. Ministerstwo to powstało poprzez przekształcenie dotychczasowego MK i włączenie m.in. komórek organizacyjnych obsługujących sprawy działu środowisko oraz pracowników obsługujących sprawy tego działu z dotychczasowego MŚ (§ 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia).

⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm., dalej: *uor*.

¹⁰ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Dz. U. poz. 284.

¹² Dz. U. poz. 485.

¹³ Dz. U. poz. 495. Rozporządzenie utraciło moc 6 października 2020 r.

¹⁴ Dz. U. poz. 494.

¹⁵ Dz. U. poz. 1731.

A. CZĘŚĆ 41 – ŚRODOWISKO

Obszar

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

1.1. Dochody budżetowe – dysponent części budżetowej

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r., kontrola dochodów budżetowych w części 41 – Środowisko została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami z roku ubiegłego.

W części 41 – Środowisko prognozowana do uzyskania w 2020 r.¹⁶ kwota dochodów wyniosła 1 798 102,0 tys. zł. Jednak w rocznym sprawozdaniu Rb-27 plan dochodów wykazany został w wysokości 1 798 101,4 tys. zł i całe poniżej prezentowane wykonanie procentowe planu dochodów odnosi się do kwoty planu wykazanego w sprawozdaniu Rb-27. Przyczyny rozbieżności pomiędzy wielkością planu dochodów ustaloną w znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2020, a planem wykazanym w rocznym sprawozdaniu Rb-27 zostały opisane w sekcji *Sprawozdania* niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Zrealizowane dochody wyniosły łącznie 2 498 679,6 tys. zł i stanowiły 139,0% planu oraz 44,2% dochodów wykonanych w 2019 r. (5 650 608,0 tys. zł). Spadek wykonania dochodów w 2020 r., w porównaniu do 2019 r., spowodowany był przede wszystkim przeniesieniem planowanych dochodów budżetowych z części 41 – Środowisko do części 51 – Klimat, na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 marca 2020 r. w sprawie przeniesienia planowanych dochodów i wydatków budżetowych, w tym wynagrodzeń, określonych w ustawie budżetowej na rok 2020¹⁷, wydanego na podstawie art. 109 ustawy o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw.

(akta kontroli str. 2879-2881, 2919-2922)

Główne pozycje dochodów stanowiły wpływy:

- ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych – w 2020 r. w wys. 2 315 925,3 tys. zł, były one wyższe od planowanych o 44,4% (1 604 296,0 tys. zł) i stanowiły 45,6% wykonanych w 2019 r. (5 077 512,7 tys. zł) z tego tytułu. Spadek dochodów w 2020 r., w porównaniu do 2019 r., wynikał z przeniesienia dochodów z omawianego tytułu do części 51 – Klimat, po jej utworzeniu, i realizację dochodów z tego tytułu w części 51 od 21 marca 2020 r. Wpływy tego rodzaju dochodów uzależnione są od prognozy ceny uprawnień do emisji i ich wolumenu, a ponadplanowe wykonanie dochodów spowodowane było wzrostem cen sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych;
- z opłat za koncesje i licencje, które wyniosły 130 350,1 tys. zł, tj. stanowiły 101,0% planu oraz były wyższe o 4,6% dochodów uzyskanych w 2019 r.;
- z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, które wyniosły 27 263,0 tys. zł, tj. 68,2% planu i były również niższe o 73,2% od wykonanych w 2019 r. (101 878,2 tys. zł). Głównym powodem niższego niż planowane wykonania dochodów była trudna sytuacja finansowa przedsiębiorców, z którymi Skarb Państwa zawarł umowy o korzystanie z informacji geologicznej za wynagrodzeniem, związane ze spowolnieniem gospodarki, niższym zużyciem energii elektrycznej w kraju, istotnym

¹⁶ Według ustawy z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz. U. poz. 1919).

¹⁷ Dz. U. poz. 520, ze zm. Rozporządzenie utraciło moc 31 grudnia 2020 r.

spadkiem produkcji i sprzedaży m.in. węgla kamiennego, przestojami kopalń i zakładów uzdrowiskowych, które są następstwem epidemii wirusa SARS-CoV-2.

Niższe wykonanie dochodów o 32,0% od planowanego w rozdziale 90011 – *Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej* wynikało głównie z dokonania zwrotu do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej¹⁸ nadpłaconych dochodów w związku z uzyskaniem przez jednostki budżetowe niższych kosztów realizacji zadań.

Ponadto nieco niższe dochody wykonane w rozdziale 85410 – *Internaty i bursy szkolne*, tj. 96,6% planu (24,9 tys. zł) spowodowane były mniejszymi niż planowano wpływami z udostępniania bazy noclegowej internatu oraz za przygotowanie posiłków w związku z panującą pandemią COVID-19.

W 2020 r. odnotowano również ujemne dochody w rozdziale 90023 – *Regionalne dyrekcje ochrony środowiska*, łącznie w wys. 11,6 tys. zł (w § 0580 – 10,5 tys. zł i w § 0920 – 1,1 tys. zł). Wystąpiły one w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Szczecinie i dotyczyły nałożonej na wykonawcę kary umownej wraz z odsetkami, wyegzekwowanej w 2015 r. W 2020 r. środki zostały zwrócone wykonawcy w związku z wyrokiem Sądu Okręgowego II Wydział Cywilno-Odwoławczy z 12 grudnia 2019 r.

(akta kontroli str. 1905, 2872-2873, 2879-2881, 2895)

Na koniec 2020 r., w części 41 – Środowisko, stan należności pozostałych do zapłaty wyniósł 4 698,6 tys. zł, w tym zaległości netto 4 146,1 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 2019 r. kwota należności pozostałych do zapłaty była niższa o 397,8 tys. zł (tj. o 7,8%), a kwota zaległości netto – niższa o 665,5 tys. zł (tj. o 13,8%). Łączny spadek należności spowodowany był przede wszystkim przeniesieniem należności do części 51 – Klimat, sklasyfikowanych w rozdziałach: 02095 – *Pozostała działalność*, 75001 – *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej*, 90011 – *Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*, 90014 – *Inspekcja Ochrony Środowiska*, 90095 – *Pozostała działalność*. Jednocześnie nastąpił wzrost należności z tytułu użytkowania górniczego, opłat i kosztów sądowych, udostępnienia informacji geologicznej, odsetek od nieuregulowanych należności, nieterminowego wykonania umów oraz niedotrzymania warunków umowy.

W części 41 – Środowisko nie wystąpiły należności przedawnione.

(akta kontroli str. 2882, 2878, 2919-2922)

1.2. Dochody budżetowe – dysponent III stopnia

Według wyjaśnień dyrektora Biura Finansowego: *W Ministerstwie Klimatu i Środowiska nie wystąpiły przypadki dochodów wynikających z przepisów ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*¹⁹, pochodzących z kar pieniężnych stanowiących dochodów budżetu państwa, o których mowa w art. 15zzzj, art. 15zzzk, art. 15zzz1, art. 15zzzn i art. 15zzzo [...] w części 41 – Środowisko.

(akta kontroli str. 1897, 1908)

¹⁸ Dalej: wfośigw.

¹⁹ Dz. U. poz. 1842, ze zm. – dalej: ustawa o COVID-19.

Plan dochodów dysponenta III stopnia (urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw środowiska) ustalono na 1 775 843,0 tys. zł. Zrealizowane dochody, odprowadzone na rachunek dochodów budżetu państwa, wyniosły 2 481 160,9 tys. zł, co stanowiło 139,7% planu. Uzyskane w 2020 r. dochody stanowiły 45,7% dochodów wykonanych w 2019 r.

(akta kontroli str. 1010, 1956-1960)

Główne pozycje dochodów stanowiły wpływy:

- ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (2 315 925,3 tys. zł) w wysokości 93,3% łącznej kwoty dochodów, odprowadzonych na rachunek budżetu państwa, pozyskanych przez dysponenta III stopnia;
- z opłat za koncesje i licencje (wpływy z tytułu wynagrodzenia z umów o ustanowienie użytkowania górniczego) w wysokości 5,3% całości uzyskanych dochodów;
- z tytułu m.in. najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa w wysokości 1,1% dochodów dysponenta III stopnia.

(akta kontroli str. 1010)

Przyczyny wyższej realizacji dochodów w stosunku do planu to m.in. wpływy z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, które wykonano na poziomie 144,4% planu, wpływy z opłaty recyklingowej, które stanowiły 356,2% planu, wpływy z opłat za koncesje i licencje wykonane w 101,0% planu, a także wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych wykonane na poziomie 133,1% planu. Przekroczenie planu dochodów z tytułu rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych wygenerowały przede wszystkim, pozyskane w drodze egzekucji komorniczej, środki od dłużnika MKiŚ oraz rozliczenia z podnajemcami.

(akta kontroli str. 1903-1909)

Według sprawozdania Rb-27 dysponenta III stopnia należności pozostałe do zapłaty według stanu na 31 grudnia 2020 r. wyniosły ogółem 4 153,4 tys. zł, w tym zaległości netto – 3 608,3 tys. zł. W porównaniu do 2019 r. należności pozostałe do zapłaty były wyższe o 694,3 tys. zł (tj. o 20,1%), a zaległości netto były wyższe o 426,9 tys. zł (tj. o 13,4%). Najwyższe należności pozostałe do zapłaty, w tym zaległości netto (odpowiednio w wys. 1 792,0 tys. zł oraz 1 247,1 tys. zł) dotyczyły wpływów z tytułu dochodów z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa. Według stanu na 25 lutego 2021 r.²⁰ 173 sprawy dotyczące zaległości łącznie na 1 461,0 tys. zł były w trakcie egzekucji komorniczej, a 51 spraw łącznie na 1 529,7 tys. zł zostało skierowanych do Departamentu Prawnego Ministerstwa w celu podjęcia właściwych działań prawnych. Natomiast zaległości w wys. 10,3 tys. zł zostały uregulowane w 2021 r.

(akta kontroli str. 1908, 1912, 1956-1957, 1959-1960)

²⁰ Data sporządzenia Zestawienia stanu należności pozostałych do zapłaty na koniec 2020 r. w cz. 41 – Środowisko.

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

2.1.1. Wydatki budżetu państwa – dysponent części budżetowej

Na podstawie art. 69 ust. 2 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw²¹ Prezes Rady Ministrów mógł wydać wiążące polecenie, m.in. dysponentowi części budżetu państwa, wpłaty środków na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19.

Dyrektor Departamentu Budżetu w MKiŚ wyjaśniła m.in., że: *Prezes Rady Ministrów w 2020 roku nie wydał wiążącego polecenia dysponentowi cz. 41...*

(akta kontroli str. 2866, 2878)

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r.²² limit wydatków budżetu państwa w części 41 – Środowisko ustalono w wysokości 361 880,0 tys. zł. W ciągu roku limit wydatków w części 41 został zwiększony per saldo o 80 240,2 tys. zł (tj. o 22,2%) do 442 120,2 tys. zł.

Środki finansowe z rezerwy ogólnej zwiększyły limit dysponenta części 41 na podstawie dwóch decyzji Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2020, wydanych na podstawie zarządzeń Prezesa Rady Ministrów: nr 19 z dnia 18 lutego 2020 r. i nr 60 z dnia 5 maja 2020 r. – łącznie na 969,5 tys. zł. Zostały one wykorzystane w wysokości 967,5 tys. zł, tj. 99,8% planu po korekcie, zgodnie z przeznaczeniem, na:

- sfinansowanie kosztów związanych z prowadzeniem sprawy arbitrażowych przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (721,0 tys. zł);
- sfinansowanie kosztów związanych z zapłatą podwyższonej kwoty składki związanej z przynależnością Polski do Wspólnej Organizacji Interoceanmetal (246,5 tys. zł).

(akta kontroli str. 544-684)

Z 10 pozycji rezerw celowych zwiększony został limit wydatków części 41 o 90 009,2 tys. zł, z tego:

- poz. 8 *Rezerwa na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenia programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej* – o 1 940,9 tys. zł;
- poz. 16 *Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa* – o 32 796,8 tys. zł;
- poz. 20 *Środki na szkolenia i wynagrodzenia na nowe mianowania urzędników służby cywilnej oraz skutki przechodzące z roku 2019* – o 78,0 tys. zł;
- poz. 21 *Rezerwa na zwiększenie wynagrodzeń przeznaczonych na wypłaty wynagrodzeń dla osób odwołanych z kierowniczych stanowisk państwowych, a także nagród jubileuszowych, odpraw emerytalnych i odpraw w związku z przejściem na rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, dla pracowników jednostek organizacyjnych*

²¹ Dz. U. poz. 568, ze zm., dalej: *ustawa o zmianie ustawy o COVID-19*.

²² Dz. U. poz. 571, ze zm.

stanowiących wyodrębnioną część budżetową, w których średnioroczne zatrudnienie w roku poprzednim nie przekracza 50 osób wraz z pochodnymi od wynagrodzeń – o 67,9 tys. zł;

- poz. 26 Środki na wyrównanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży, zapewnienie uczniom objętym obowiązkiem szkolnym dostępu do bezpłatnych podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych oraz realizację programu rządowego „Aktywna tablica” – o 159,3 tys. zł;
- poz. 29 Podwyższenie wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez organy administracji rządowej – o 4 352,6 tys. zł (po uwzględnieniu zmniejszenia planu wydatków w wys. 347,9 tys. zł, tj. równowartości wcześniej zablokowanych planowanych wydatków);
- poz. 44 Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, w tym środki na odbudowę dochodów budżetu państwa i zadania związane z poprawą finansów publicznych – o 916,2 tys. zł (po uwzględnieniu zmniejszenia planu wydatków w wys. 388,2 tys. zł, tj. równowartości wcześniej zablokowanych planowanych wydatków);
- poz. 56 Zmiany systemowe – o 34 454,9 tys. zł (po uwzględnieniu zmniejszenia planu wydatków w wys. 8,2 tys. zł, tj. równowartości wcześniej zablokowanych planowanych wydatków);
- poz. 59 Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej – o 15 078,8 tys. zł;
- poz. 73 Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania – o 163,8 tys. zł;

W 2020 r. w części 41 – Środowisko zrealizowane wydatki wyniosły 424 443,3 tys. zł, w tym 11 452,7 tys. zł stanowiły wydatki, które w roku 2020 nie wygasły z upływem roku budżetowego, tj. 96,0% planu po zmianach. W porównaniu do 2019 r. były one niższe o 257 041,3 tys. zł, tj. o 37,7%.

(akta kontroli str. 502-575)

W strukturze zrealizowanych wydatków największy udział miały wydatki bieżące jednostek budżetowych, które stanowiły 74,1% wydatków w części, dotacje (celowe) – 23,4%, wydatki majątkowe – 2,1% i świadczenia na rzecz osób fizycznych – 0,4%.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych zrealizowano w wysokości 314 594,7 tys. zł, tj. 95,4% planu po zmianach, w tym na finansowanie i współfinansowanie projektów z udziałem środków UE²³ – 13 438,7 tys. zł. W porównaniu do 2019 r. wydatki w tej grupie były niższe o 201 439,1 tys. zł, tj. o 39,0%.

(akta kontroli str. 1132-1137, 1140-1142)

Uruchomione środki z rezerw celowych w części 41 zostały wykorzystane w wysokości 81 574,6 tys. zł (w tym 11 452,7 tys. zł stanowiły wydatki ujęte w wykazie wydatków, które nie wygasły z upływem 2020 r.), tj. 90,8% kwoty uruchomionej oraz 77,9% bez uwzględnienia wydatków, które nie wygasły z upływem 2020 r. (wykonanie wydatków wyniosło 70 121,9 tys. zł). Główne przyczyny niewykorzystania środków z rezerw celowych w części 41 to m.in.: odstąpienie wykonawcy od realizacji zadania z przyczyn zdrowotnych tuż przed

²³ Paragrafy z czwartą cyfrą „8” i „9”.

podpisaniem umowy; w związku z utworzeniem MŚ nie realizowano zadań współfinansowanych ze źródeł zagranicznych (MF EOG 2014-2021, POPT 2014-2020), oszczędności w wypłatach wynagrodzeń dla nauczycieli w związku z pandemią i czasowym ograniczeniem funkcjonowania szkół; wykonania mniejszej ilości remontów, niż planowano z powodu reorganizacji urzędu oraz trwającej pandemii; rezygnacji z realizacji części zaplanowanych na ten rok zadań ze względu na wprowadzony stan epidemii koronawirusa i związane z tym ograniczenia mające na celu zapobieżenie rozprzestrzenianiu się choroby COVID-19 (m. in. wsparcia administracyjnego, przygotowania podręcznika dotyczącego ocen oddziaływania na środowisko, spotkania organizowanego przez Radę Europy w zakresie krajobrazu).

(akta kontroli str. 2320-2386)

Blokowanie planowanych wydatków

Na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 3 pkt 2 ufp minister właściwy do spraw środowiska 2 października 2020 r. i 22 grudnia 2020 r. wydał 6 decyzji²⁴ w sprawie blokowania planowanych na rok 2020 wydatków łącznie na 3 240,3 tys. zł. Wszystkie decyzje w sprawie blokowania planowanych na rok 2020 wydatków zostały podjęte przez dysponenta w okresie do 8 dni od dnia przekazania przez jednostki podległe wniosku o decyzję blokującą środki. Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej decyzją nr MF/BP4.4143.16.4.2020.RC w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2020 z 20 grudnia 2020 r. zmniejszył plan wydatków budżetu państwa w części 41 – Środowisko o 3 240,3 tys. zł, tj. o kwotę odpowiadającą zablokowanym wydatkom. Kwota zablokowanych wydatków została, według uzasadnienia omawianej decyzji, przeniesiona do nowoutworzonej pozycji rezerw celowych (poz. 75), z przeznaczeniem na dokonanie wpłaty do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Decyzja ta została podjęta na podstawie art. 15zi pkt 6 ustawy o COVID-19 oraz na podstawie art. 69 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19.

Zablokowane planowane wydatki, o które następnie został zmniejszony plan finansowy dysponenta III stopnia wyniosły 410,1 tys. zł. Uzyskane oszczędności wynikały z:

- 1) organizacji, poczynając od marca 2020 r., posiedzeń komisji ds. GMO/GMM jedynie w trybie online ze względu na oddziaływanie koronawirusa COVID-19. W związku z tym nie było potrzeby realizowania wydatków na ich organizację (cateringi i rozliczenia delegacji);
- 2) odbywania sesji plenarnych Państwowej Rady Ochrony Przyrody (PROP) jedynie w trybie online, w związku z tym nie było potrzeby rozliczania delegacji członków PROP (skutek trwającej pandemii);
- 3) niewywiązywania się wykonawcy z postanowień umowy dotyczącej stworzenia i uruchomienia 23 stron internetowych parków narodowych oraz jednej strony głównej; podjęto decyzję o odstąpieniu od umowy w całości. Ponadto zaplanowana na rok 2020 promocja parków narodowych na imprezach masowych, produkcja multimedialnej gry edukacyjnej Znacząca Polskich Parków Narodowych (PPN), projekt i stworzenie aplikacji mobilnej Przewodnika po PPN oraz stworzenie graffiti i murali zostaną przesunięte na lata 2021-2022.

²⁴ Nr 41.4143.12.1.2020.BD.LIFE na 1 596,7 tys. zł; nr 41.4143.12.2.2020.BD.POIIS 2014-2020 na 368,0 tys. zł; nr 41.4143.12.4.2020.BD.RPO22.2020 na 3,0 tys. zł; nr 41.4143.12.5.2020.BD.POIIS 2014-2020 na 189,1 tys. zł; nr 41.4143.12.6.2020.BD.POPT.2020 na 1 041,4 tys. zł; nr 41.4143.12.3.2020.BD na 42,1 tys. zł.

Pozostałe planowane wydatki zostały zablokowane w planach finansowych regionalnych dyrekcji ochrony środowiska i dotyczyły kosztów zatrudnienia w 2020 r. oraz kosztów niektórych projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020²⁵.

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

Ponadto Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej decyzją nr MF/BP2.4143.19.90.2020.BLOK z 26 listopada 2020 r. w sprawie blokowania planowanych na rok 2020 wydatków (wydaną w związku z decyzją Prezesa Rady Ministrów z 26 listopada 2020 r. w sprawie blokowania planowanych na rok 2020 wydatków budżetu państwa, podjętą na podstawie art. 31 ust. 2 i 3 ustawy o COVID-19), dokonał blokady w części 41 – Środowisko na 16 858,0 tys. zł.

Decyzja ta została opatrzona datą 26 listopada 2020 r. i została podpisana przez sekretarza stanu w Ministerstwie Finansów Sebastiana Skuza 26 listopada 2020 r. oraz 30 listopada 2020 r. – przez osobę upoważnioną przez Ministra Klimatu i Środowiska. Decyzja ta zawierała pełną klasyfikację budżetową (część, dział, rozdział, paragraf) oraz nazwy jednostek, których dotyczyła blokowana kwota, pomimo, że 26 listopada 2020 r. MKiŚ otrzymało pismo Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej znak: BP2.4142.2.2020, w którym m.in. zawarto zapis: *W związku z powyższym, w systemie TREZOR 3.0 została dokonana blokada wydatków budżetu państwa na 2020 r. w poszczególnych częściach budżetowych. Uprzejmie proszę o niezwłoczne rozdysponowanie przedmiotowej blokady wskazując właściwego dysponenta podległego oraz szczegółową klasyfikację wydatków.* 26 listopada 2020 r. nieznane było rozdysponowanie kwoty blokady. 30 listopada 2020 r. dyrektor generalny MKiŚ, działający z upoważnienia Ministra, skierował pismo do jednostek resortowych w sprawie *przypisania szczegółowej klasyfikacji wydatków i przekazania decyzji w systemie TREZOR w nieprzekraczalnym terminie do dnia 2 grudnia 2020 r.* W wyniku przeprowadzonych oględzin oraz analizy decyzji wprowadzonych do systemu TREZOR stwierdzono, że system TREZOR umożliwiał rozdysponowanie zablokowanej kwoty wydatków danej jednostce przez tę jednostkę, a także dokonywanie korekt rozdysponowanej blokady. Jednak rozdysponowanie kwoty blokady na paragrafy klasyfikacji budżetowej przez jednostkę system TREZOR generował w formie decyzji o numerze nadanym przez Ministerstwo Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej pierwotnej decyzji o blokowaniu na łączną kwotę wydatków dla danej części budżetowej z datą 26 listopada 2020 r., niezależnie w jakim terminie nastąpiło rozdysponowanie zablokowanych wydatków przez jednostkę (w systemie TREZOR uwidoczniona została data dokonania rozdysponowania). Korekty rozdysponowania zablokowanych środków sporządzane przez poszczególne jednostki resortowe (dysponenci III stopnia) generowane były przez system TREZOR w formie decyzji w sprawie skorygowania zablokowanych na 2020 rok wydatków z podpisami kierowników lub osób upoważnionych tych jednostek. Decyzje te opatrzone były numerem decyzji Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 26 listopada 2020 r. rozszerzonym o numer korekty²⁶.

²⁵ Dalej: PO/iŚ.

²⁶ Na przykład decyzja: nr MF/BP2.4143.19.90.2020.BLOK.1974664.K01 wydana w Rzeszowie 3 grudnia 2020 r. przez dyrektora Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Rzeszowie (zwiększenie z jednoczesnym zmniejszeniem o 39 897,00 zł); nr MF/BP2.4143.19.90.2020.BLOK.1974660.K01 wydana

25 grudnia 2020 r. Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej wydał decyzję nr MF/BP4.4143.16.3.2020.RC w sprawie zmian w budżecie na rok 2020 polegającą na zmniejszeniu budżetu części 41 – Środowisko o 16 858,0 tys. zł, tj. o wielkość zablokowanych wydatków decyzją z 26 listopada 2020 r. Ze środków tych utworzona została, na podstawie art. 31 ust. 4 ustawy o COVID-19, nowa pozycja rezerw celowych (poz. 74) pn. *Przeciwdziałanie COVID-19*.

(akta kontroli str. 1731-1737, 1757-1758, 1171-1780, 2308-2314, 1804-1824)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Według sprawozdań z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28) i budżetu środków europejskich (Rb-28UE) w 2020 r., w części 41 – Środowisko wydatki na wynagrodzenia (wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) wyniosły łącznie 186 564,6 tys. zł, z tego z budżetu państwa wydatkowano 180 773,4 tys. zł, tj. 96,1% planu po zmianach (w tym 2 499,0 tys. zł stanowiły wydatki na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków UE.) oraz z budżetu środków europejskich 5 791,2 tys. zł (91,0% planu po zmianach).

Analiza danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28) i z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich (Rb-28UE) w części 41 nie wykazała przekroczenia planowanych wydatków na wynagrodzenia w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej. Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w 2020 r. w części 41 wyniosły 1 732,1 tys. zł, tj. 74,9% planu po zmianach (2 312,4 tys. zł).

(akta kontroli str. 552-566, 569-575)

W części 41 na wydatki na wynagrodzenia i uposażenia wraz z pochodnymi²⁷, w tym na podwyżki tych świadczeń, przyznano środki z 8 pozycji²⁸ rezerw celowych łącznie na 16 705,2 tys. zł (wg planu na 31 grudnia 2020 r.), z których 13 393,9 tys. zł wykorzystano.

(akta kontroli str. 2320-2386)

W 2020 r. przeciętne zatrudnienie w części 41 – Środowisko wyniosło 3 286 osoby i było niższe o 215 osób od przeciętnego zatrudnienia w 2019 r. Spadek zatrudnienia obejmował 213 osób – członków korpusu służby cywilnej, 8 osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, 3 osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe, 1 żołnierza. Wzrost zatrudnienia nastąpił w grupie nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej o 10 osób.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2020 r. w części 41 wyniosło 4 224 zł i w porównaniu do 2019 r. było niższe o 1 642 zł.

(akta kontroli str. 668-671)

w Katowicach 4 grudnia 2020 r. przez dyrektora Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Katowicach (zwiększenie z jednoczesnym zmniejszeniem o 87 148,00 zł; nr MF/BP2.4143.19.90.2020.BLOK.1974595.K03 wydana w Kielcach 7 grudnia 2020 r. przez główną księgową Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Kielcach na podstawie *upoważnienia z 25 stycznia 2016 r.* (zwiększenie z jednoczesnym zmniejszeniem o 40 000,00 zł); nr MF/BP2.4143.19.81.2020.BLOK.1971299.K02 wydana w Warszawie 4 grudnia 2020 r. przez główną księgową z *upoważnienia Kierownika Jednostki*, tj. Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (zwiększenie z jednoczesnym zmniejszeniem o 148 821,53 zł).

²⁷ §§ 401, 402, 404-406, 411, 412.

²⁸ Poz. 8, 20, 21, 29, 44, 56, 59 i 98.

Zmniejszenie zatrudnienia oraz wydatków na wynagrodzenia w części 41 wynikało z wydzielenia z tej części budżetu państwa spraw i zadań, które wraz z obsługującymi je pracownikami zostały przeniesione do części 51 – Klimat.

(akta kontroli str. 3436-3449)

Wydatki majątkowe zrealizowano w wys. 12 325,2 tys. zł²⁹, tj. 88,2% planu po zmianach, w tym na realizację projektów finansowanych i współfinansowanych ze środków pochodzących z UE 4 644,1 tys. zł. W porównaniu do 2019 r. wydatki majątkowe były niższe o 28 262,2 tys. zł, tj. o 69,6%.

(akta kontroli str. 585-589, 1132-1137, 1141-1142)

Wydatki na dotacje celowe (na cele nieinwestycyjne) wyniosły 96 028,9 tys. zł, tj. 99,6% planu po zmianach, w tym w ramach projektów finansowanych i współfinansowanych ze środków pochodzących z UE – 1 397,2 tys. zł.

Dysponent części udzielił dotacji na podstawie umów dotacji (na cele inwestycyjne i nieinwestycyjne), które zrealizowano w wys. 99 285,3 tys. zł, tj. 98,4% planu po zmianach (z tego cele nieinwestycyjne – 96 028,9 tys. zł oraz inwestycyjne 3 256,4 tys. zł). W porównaniu do 2019 r. wydatki na dotacje były niższe o 23 876,4 tys. zł, tj. o 19,4%.

Beneficjentami dotacji były 23 parki narodowe (97 540,2 tys. zł) i Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych (1 745,1 tys. zł).

Środki pochodzące z dotacji celowych zostały przeznaczone na:

- dofinansowanie zadań realizowanych na podstawie art. 8h ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³⁰,
- współfinansowanie projektów realizowanych przez parki narodowe,
- wypłatę odszkodowań za szkody wyrządzone przez:
 - bobry i wilki – ustalonych zgodnie z art. 126 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody,
 - zwierzęta łowne objęte całoroczną ochroną (łosie) na obszarach obwodów łowieckich leśnych,
- zadania zlecone Lasom Państwowym w ramach art. 54 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach³¹ m.in. na: sporządzanie planów zalesienia lub inwestycji, o których mowa w art. 35 ust 5 ustawy o lasach, dla zalesień wykonywanych lub inwestycji realizowanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich; sporządzanie wielkoobszarowej inwentaryzacji stanu lasów i prowadzenie banku danych o zasobach leśnych i stanie lasów, o których mowa w art. 13a ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o lasach.

(akta kontroli str. 1087-1088, 1090-1091, 1095-1096)

Szczegółowej kontroli poddano trzy umowy dotacji³² łącznie na 16 740,0 tys. zł, co stanowiło 16,8% zrealizowanych dotacji w części 41. Zgodnie ze złożonymi

²⁹ Łącznie z wydatkami 3 256,4 tys. zł przeznaczonymi na dotacje na cele inwestycyjne.

³⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 55, ze zm., dalej: *ustawa o ochronie przyrody*.

³¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1463, ze zm., dalej: *ustawa o lasach*.

³² Dotacja dla Biebrzańskiego Parku Narodowego (BPN) – nr umowy 3/DE/2020; kwota umowy 6 660,0 tys. zł; klasyfikacja 41-92501-2800;
Dotacja dla Kampinoskiego Parku Narodowego (KPN) – nr umowy 9/DE/2020; kwota umowy 8 719,0 tys. zł; klasyfikacja 41-92501-2800;

wnioskami o uruchomienie poszczególnych transz dotacji i harmonogramem płatności Ministerstwo przekazało dotacje w wysokości (po uwzględnieniu rozliczenia i zwrotu): dla BPN – nr umowy 3/DE/2020 – 6 660,0 tys. zł; dla KPN – nr umowy 9/DE/2020 – 8 719,0 tys. zł i dla KPN – nr umowy 28/DE/2020 – 795,4 tys. zł. Dotacje zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli str. 1095, 1098-1099, 1101-1122, 1125-1130)

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych wydatkowano 1 494,6 tys. zł, tj. 93,7% planu po zmianach. Były one niższe o 207,0 tys. zł, tj. o 12,2%, od wydatków zrealizowanych w 2019 r.

(akta kontroli str. 1132-1133, 1140-1141)

Na koniec 2020 r. zobowiązania w części 41 wyniosły 15 651,9 tys. zł. Główną pozycję zobowiązań stanowiło dodatkowe wynagrodzenie roczne (9 750,8 tys. zł), składki na ubezpieczenie społeczne (1 807,5 tys. zł) oraz kary i odszkodowania wypłacone na rzecz osób fizycznych (1 107,7 tys. zł). Zobowiązania wymagalne w tej części budżetu państwa nie wystąpiły.

(akta kontroli str. 502-521, 531-566, 592I, 723, 729-730, 730D)

Pismem z 4 grudnia 2020 r. znak DB-WBRI.3100.2.2020.MP³³ Minister Klimatu i Środowiska zgłosił niżej wymienione wydatki, łącznie na 11 929,7 tys. zł, zaplanowane w części 41 – Środowisko, do ujęcia w projekcie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego:

- 1) remonty pomieszczeń w budynku MKiŚ – 600,0 tys. zł;
- 2) koszty prowadzonych spraw arbitrażowych – 8 300,0 tys. zł;
- 3) zakup infrastruktury sieciowej i serwerowej – 648,9 tys. zł;
- 4) zmiana siedziby Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (GDOŚ) – 1 903,7 tys. zł;
- 5) dotacja celowa dla Bieszczadzkiego Parku Narodowego na współfinansowanie projektu pn. *Zachowanie bioróżnorodności Połoniny Wetlińskiej poprzez ochronę zagrożonych gatunków przed negatywnym oddziaływaniem turystyki* w ramach RPO woj. podkarpackiego na lata 2014-2020 – 63,9 tys. zł;
- 6) dotacja celowa dla Parku Narodowego Bory Tucholskie na współfinansowanie projektu pn. *Centrum Edukacji Przyrodniczej w Chocińskim Młynie ośrodkiem kształtowania właściwych postaw społeczeństwa wobec zachowania bogactwa różnorodności biologicznej. Etap III: Budowa muzeum przyrodniczego w ramach POIiŚ* – 413,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 2308-2314)

Wnioskowane wydatki zawierały uzasadnienie wydłużenia terminu realizacji każdego zadania:

Dotacja dla KPN – nr umowy 28/DE/2020; kwota umowy 1 361,0 tys. zł; klasyfikacja 41-92501-6209 i 41-92501-6208.

³³ Pismo zostało skorygowane pismem Ministra Klimatu i Środowiska z 17 grudnia 2020 r. znak: DB-WBRI.3100.2.2020.MP/K01.

- 1) Remonty pomieszczeń w budynku MKiŚ wynikały z konieczności dostosowania powierzchni biurowej do podwojonej liczby pracowników Ministerstwa na skutek połączenia MK z MŚ oraz wcześniejszego przejęcia działu administracji rządowej – energia. Planowane remonty obejmowały pomieszczenia (w złym stanie technicznym i nieremontowane przez wiele lat) po wyprowadzce z budynku Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska (GIOŚ), który został zakończony dopiero na przełomie listopada i grudnia 2020 r. Zaplanowane remonty obejmowały również pomieszczenia zajmowane przez GDOŚ, lecz z powodu trudności ze znalezieniem nowej siedziby GDOŚ, opuszczenie pomieszczeń nie nastąpiło do końca 2020 r.³⁴, co uniemożliwiło przeprowadzenie remontu. W 2020 r. zostały opracowane projekty techniczne oraz szczegółowe kosztorysy w celu przygotowania dokumentacji przetargowej.
Zgłoszone wydatki pochodziły ze środków przeniesionych z poz. 56 rezerw celowych decyzją Ministra Finansów nr MF/FG2.4143.3.44.2020.MF.1381 z 30 kwietnia 2020 r.
- 2) Koszty prowadzonych spraw arbitrażowych zostały oszacowane na podstawie informacji Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej³⁵ o minimalnych kosztach toczących się spraw arbitrażowych.
Zgłoszone wydatki pochodziły ze środków przeniesionych z poz. 56 rezerw celowych decyzją Ministra Finansów nr MF/FG2.4143.3.44.2020.MF.1381 z 30 kwietnia 2020 r., skorygowaną decyzją Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej nr MF/FG2.4143.3.44.2020.MF.1381.K06 z 3 grudnia 2020 r.
- 3) Zakup infrastruktury sieciowej i serwerowej obejmował urządzenie szyfrujące CompCrypt, półkę macierzową z dyskami oraz karty graficzne do serwerów Horizon View. Był on konieczny w związku z m.in.: utratą akredytacji do informacji niejawnych urządzenia szyfrującego i zagrożeniem terminowej dostawy nowego urządzenia spoza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ze względu na pandemię COVID-19; zwiększeniem przestrzeni zasobów dyskowych i wirtualnych po włączeniu do MKiŚ działu 41 – Środowisko; zwiększoną liczbą użytkowników i przetwarzanych danych.
Zgłoszone wydatki pochodziły ze środków przeniesionych z poz. 56 rezerw celowych decyzją Ministra Finansów nr MF/FG2.4143.3.44.2020.MF.1381 z 30 kwietnia 2020 r.
- 4) zmiana siedziby GDOŚ wynikała z konieczności zwolnienia zajmowanej powierzchni w budynku MKiŚ, a poszukiwania nowej siedziby nie przyniosły rezultatu do końca 2020 r.
Zgłoszone wydatki pochodziły ze środków przeniesionych z poz. 56 rezerw celowych decyzją Ministra Finansów nr MF/FG2.4143.3.83.2020.MF.2012 z 31 maja 2020 r.

W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego³⁶ zostały ujęte wydatki w części 41 – Środowisko w łącznej wys. 11 452,6 tys. zł uwzględniające zadania wymienione powyżej w pkt 1-4.

³⁴ Porozumienie w sprawie udostępnienia powierzchni na terenie nieruchomości MKiŚ obowiązywało do 31 sierpnia 2020 r., a GDOŚ, do końca niniejszej kontroli, zajmowała pomieszczenia bezumownie.

³⁵ Pismo z 15 października 2020 r. znak: KR-0701-139/19/MKA/rbo.

³⁶ Dz. U. poz. 2422.

Wszystkie zadania ujęte w ww. rozporządzeniu były zaplanowane w budżecie 2020 r., a brak poniesienia wydatków na ich sfinansowanie wynikał m.in. z braku nowej siedziby GDOŚ uniemożliwiającej przeprowadzenie remontu opuszczonej powierzchni biurowej w budynku MKiŚ, braku wygenerowanych kosztów postępowań arbitrażowych, z zagrożenia realizacji umowy ze względu na panującą pandemię COVID-19; trwającego procesu postępowania o zamówienie publiczne. W 2021 r. remont pomieszczeń opuszczonych przez GIOŚ był na etapie końcowym, poniesiono wydatki na zakup infrastruktury sieciowej i serwerowej w wys. 131,6 tys. zł³⁷ oraz na sfinansowanie kosztów prowadzonych spraw arbitrażowych w wys. 452,4 tys. zł³⁸.

Wniosek o przeniesienie ww. wydatków 2020 r. do wykorzystania w roku 2021 spełniał wymogi art. 181 ufp, w tym wnioskowane wydatki nie zostały, w toku realizacji budżetu, zwiększone w trybie art. 171 ust. 3 oraz art. 173 ust. 2 ufp (art. 181 ust. 4 ufp).

(akta kontroli str. 2932-2940, 2946-2980, 3075-3078, 3095-3096, 3099, 3105-3117, 3144-3150)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.1.2. Wydatki budżetu państwa – dysponent III stopnia

W oparciu o przekazane limity dyrektor generalny w MŚ opracował plan finansowy wydatków dysponenta III stopnia na podstawie ustawy budżetowej na rok 2020. W planie finansowym na 2020 r. dysponenta III stopnia części 41 wydatki budżetowe ustalono pierwotnie w wysokości 112 367,0 tys. zł.

W ciągu roku limit wydatków w części 41 został zmniejszony per saldo o 31 426,4 tys. zł, do 80 940,6 tys. zł, tj. o 28,0%.

(akta kontroli str. 522, 593-609)

Środki finansowe z rezerwy ogólnej zwiększyły limit dysponenta III stopnia w części 41, na podstawie dwóch decyzji Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2020 – wydanych na podstawie zarządzeń Prezesa Rady Ministrów: nr 19 z dnia 18 lutego 2020 r. i nr 60 z dnia 5 maja 2020 r. – łącznie na 969,5 tys. zł. Zostały one wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, w wysokości 967,5 tys. zł, tj. 99,8% planu po korekcie, na:

- pokrycie kosztów związanych z prowadzeniem sprawy arbitrażowych przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (721,0 tys. zł);
- koszty związane z zapłatą podwyższonej kwoty składki związanej z przynależnością Polski do Wspólnej Organizacji Interoceanmetal (246,5 tys. zł).

(akta kontroli str. 544-684)

W części 41 plan finansowy dysponenta III stopnia został zwiększony środkami z czterech pozycji rezerw celowych o 34 229,0 tys. zł, z której wykorzystano 18 558,6 tys. zł (54,2% kwoty uruchomionej), z tego:

- z poz. 56 rezerw celowych wykorzystano 16 885,7 tys. zł, tj. 51,9% kwoty uruchomionej (32 520,0 tys. zł);

³⁷ Dane na 11 marca 2021 r.

³⁸ Dane na 8 marca 2021 r.

- z poz. 59 rezerw celowych wykorzystano 1 604,2 tys. zł, tj. 100% kwoty uruchomionej;
- z poz. 21 rezerw celowych wykorzystano 54,8 tys. zł, tj. 80,7% kwoty uruchomionej (67,9 tys. zł);
- z poz. 20 rezerw celowych wykorzystano 13,9 tys. zł, tj. 37,8% kwoty uruchomionej (36,8 tys. zł).

(akta kontroli str. 2320-2386)

W 2020 r. zrealizowane wydatki dysponenta III stopnia w części 41 wyniosły 72 604,3 tys. zł, tj. 87,7% planu po zmianach, w tym wydatki na finansowanie i współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE – 300,6 tys. zł. W porównaniu do 2019 r. wydatki były niższe o 63 695,5 tys. zł, tj. o 46,7%.

Według sprawozdań z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28) i budżetu środków europejskich (Rb-28UE), w 2020 r. w części 41 wydatki na wynagrodzenia (wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) wyniosły łącznie 33 467 tys. zł, z tego z budżetu państwa wydatkowano 32 260,6 tys. zł (87,1% planu po zmianach) i z budżetu środków europejskich 1 206,4 tys. zł (99,6% planu po zmianach). W ramach wydatków na wynagrodzenia z budżetu państwa – 226,5 tys. zł stanowiły wydatki na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków UE.

Analiza danych ujętych w rocznych sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28) i z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich (Rb-28UE) wykazała, że planowane wydatki na wynagrodzenia w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej nie zostały przekroczone.

Na koniec 2020 r. u dysponenta III stopnia w części 41 przeciętne zatrudnienie wykazane w sprawozdaniu Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach od początku roku do końca IV kwartału 2020 r. wyniosło 262 osoby i było niższe od przeciętnego zatrudnienia w 2019 r. o 241 osoby. Zmiany w zatrudnieniu wynikały ze zmian organizacyjnych, w tym wydzielenia części budżetowej 51.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego (według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach) wyniosło 10 788,28 zł.

(akta kontroli str. 657, 663-664, 704-706)

W części 41 wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w 2020 r. wyniosły 452,0 tys. zł, tj. 55,7% planu po zmianach (812,0 tys. zł).

(akta kontroli str. 1066-1070)

U dysponenta III stopnia 1 osoba wykonywała zadania podstawowe na podstawie umowy zlecenia (trwającej powyżej 6 miesięcy), z tego tytułu poniesiono wydatek w wysokości 15,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 626-629, 652-652B, 668-671)

W strukturze zrealizowanych wydatków wydatki bieżące jednostek budżetowych stanowiły 97,6% wydatków poniesionych przez dysponenta III stopnia, wydatki majątkowe – 2,3%, a świadczenia na rzecz osób fizycznych – 0,1%. Na projekty realizowane z udziałem środków UE przeznaczono 2,8% wydatków dysponenta III stopnia w ramach trzech grup ekonomicznych.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych zrealizowano w wysokości 70 836,6 tys. zł, tj. 90,0% planu po zmianach, w tym na finansowanie i współfinansowanie projektów

z udziałem środków UE wydatkowano 2 001,0 tys. zł. W porównaniu do 2019 r. wydatki w tej grupie były niższe o 62 294,0 tys. zł, tj. o 46,8%.

Pozostałe wydatki bieżące jednostek budżetowych zostały poniesione m.in.: na składki do organizacji międzynarodowych (12 873 tys. zł), zakup usług pozostałych (4 516,7 tys. zł) i składki na ubezpieczenie społeczne (4 620,4 tys. zł).

Na wydatki majątkowe wykorzystano 1 678,1 tys. zł, tj. 82,2% planu po zmianach. W porównaniu do 2019 r. wydatki majątkowe były niższe o 1 315,2 tys. zł, tj. o 43,9%. Wykonano m.in. następujące zadania (o najwyższych kwotach z rozliczenia planu wydatków): zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania; zakup infrastruktury sieciowej i serwerowej; zakup środków transportu; zakup sprzętu specjalistycznego.

Na 2020 r. zaplanowano realizację trzech zadań³⁹ w ramach wydatków majątkowych. W trakcie roku zrezygnowano z realizacji jednego zadania⁴⁰ na 22,0 tys. zł⁴¹ oraz wprowadzono do planu realizację trzech nowych zadań⁴² o łącznej wartości 1 779,0 tys. zł. Trzy spośród ww. zadań zrealizowano w 100,0% (rzeczowo i finansowo). Niepełne wykonanie dwóch zadań⁴³ wynikało z reorganizacji MKiŚ, która nastąpiła na mocy rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie utworzenia Ministerstwa Klimatu i Środowiska. Spowodowało to, że część zakupów infrastruktury sieciowej i serwerowej była zbędna, ponieważ MK taką infrastrukturą już dysponował. Ponadto trwająca na całym świecie pandemia COVID-19 spowodowała, że wykonawcy poszczególnych zadań nie dysponowali odpowiednimi zasobami w celu realizacji przedmiotu umów.

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych wydatkowano 89,6 tys. zł, tj. 48,6% planu po zmianach. Były one niższe o 86,3 tys. zł, tj. o 49,0%, od wydatków zrealizowanych w 2019 r. (175,9 tys. zł). Z tych środków sfinansowano głównie refundacje zakupów okularów. Niskie wykonanie środków w tej grupie dyrektor Biura Finansowego tłumaczył sytuacją epidemiologiczną panującą w kraju w 2020 r., badania okresowe, w tym badania wzroku, ograniczone były do minimum, a ważność orzeczeń lekarskich, których termin upływał po 7 marca 2020 r., wydłużono do 180 dni od dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii (wynika to z art. 31m ustawy o COVID-19). Proces planowania wydatków zakończył się przed rozpoczęciem pandemii i do końca 2020 r. nie można było przewidzieć, czy i kiedy zostanie odwołany stan zagrożenia epidemicznego oraz ile wniosków o refundację wpłynie do Ministerstwa. Ponadto wydatki planowane przez Biuro Ekonomiczno-Administracyjne byłego MŚ nie zostały zrealizowane ze względu na reorganizację administracji rządowej na mocy rozporządzenia w sprawie utworzenia MKiŚ.

(akta kontroli str. 585-589, 612-623, 1066-1070, 1078-1083, 1150-1151, 1154-1155)

Na koniec 2020 r. zobowiązania dysponenta III stopnia w części 41 wyniosły 3 365,7 tys. zł. Główną pozycję zobowiązań stanowiło dodatkowe wynagrodzenie

³⁹ Według znowelizowanej ustawy budżetowej na rok 2020.

⁴⁰ Zadanie przewidziane do realizacji w ramach projektu *Promocja Parków Narodowych jako marki* w ramach POIiŚ, tj.: wartości niematerialne i prawne – prawa autorskie. Prawa autorskie dotyczyły produkcji multimedialnej gry edukacyjnej *Znawca PPN*, zaprojektowanie i stworzenie aplikacji mobilnej – przewodnika po PPN oraz stworzenie graffiti i murali.

⁴¹ Całkowita kwota zadania wynosiła 147 tys. zł, z czego 125 tys. zł zaplanowane było do sfinansowania ze środków budżetu środków europejskich, 22 tys. zł ze środków budżetu państwa.

⁴² Zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania (1 229,0 tys. zł), zakup infrastruktury sieciowej i serwerowej (471 tys. zł) i zakup sprzętu specjalistycznego (99 tys. zł).

⁴³ Zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania oraz zakup infrastruktury sieciowej i serwerowej.

roczne (1 554,8 tys. zł) oraz składki do organizacji międzynarodowych (919,4 tys. zł).

(akta kontroli str. 593-609, 723-730D, 1066-1070)

Szczegółowym badaniem pod względem gospodarności, legalności, celowości i rzetelności objęto wydatki dysponenta III stopnia, udokumentowane 75 dowodami księgowymi (76 zapisów księgowych) łącznie na 23 923,1 tys. zł, stanowiące 32,9% ogółu wydatków poniesionych przez dysponenta III stopnia. Doboru próby do badania dowodów/zapisów księgowych dokonano z zastosowaniem metody MUS – 23 dowody (23 zapisy księgowe) łącznie na 12 402,0 tys. zł, a pozostałe 52 dowody (53 zapisy) wybrano w sposób celowy łącznie na 11 521,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 1035-1048, 1175-1193, 1198-1324)

Przy doborze próby do badania uwzględniono pięć, losowo dobranych, umów zleceń łącznie na 30,5 tys. zł, w tym jedyne zlecenie w części 41, na które umowa została zawarta na okres 6 miesięcy (od 1 czerwca 2020 r. do 31 grudnia 2020 r.) z ryczałtowym miesięcznym wynagrodzeniem.

(akta kontroli str. 1405-1500, 4110-4115)

W badanej próbie nie stwierdzono wydatków niecelowych i niegospodarnych, zostały one poniesione zgodnie z przepisami prawa i właściwie udokumentowane.

(akta kontroli str. 1034-1044)

Od 21 marca 2020 r. do 5 października 2020 r. zadania z części 41 realizowane były w MŚ.

Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego wyjaśniła, że w związku z powyższym, MKiŚ nie posiada danych dot. zasad zlecania i weryfikowania wykonania zadań realizowanych w ramach pracy zdalnej. Dyrektor podała, że: *z informacji uzyskanych od pracowników, były wysyłane maile Dyrektora Generalnego MŚ w tej sprawie, ale nie dysponujemy ich treścią.*

Od 6 października 2020 r., tj. od dnia dołączenia części 41 do realizowanych zadań w ramach części budżetowych: 47 i 51, w MKiŚ zostały wskazane wytyczne dotyczące pracy zdalnej. W okresie pracy zdalnej dyrektorzy departamentów/biur zostali zobowiązani do organizacji pracy podległych im pracowników w sposób zapewniający ciągłość realizacji zadań, np. poprzez brak kontaktu bezpośredniego osób zastępujących się, przy jednoczesnym maksymalnym wykorzystywaniu pracy zdalnej przy realizacji zadań i przestrzeganiu zasady, że obecność w budynku jest konieczna tylko wtedy, jeśli nie można wykonywać ich przy użyciu środków komunikacji elektronicznej na odległość. Jednocześnie dyrektor generalny zobowiązał dyrektorów departamentów/biur do sporządzania tygodniowych sprawozdań z realizacji zadań poszczególnych komórek organizacyjnych. Ponadto od 25 maja 2020 r. do 31 października 2020 r. zostały wskazane przez dyrektora generalnego zasady świadczenia pracy w budynku Ministerstwa, mające na celu usprawnienie nadzoru nad pracą podległych im pracowników. Od 3 listopada 2020 r. do chwili obecnej dyrektor generalny polecił pracownikom MKiŚ wykonywanie pracy zdalnej i zobowiązał ich do przestrzegania zasad pracy zdalnej przy zachowaniu warunków zapewniających bezpieczeństwo przetwarzania danych.

Uzyskane oszczędności w wyniku pracy zdalnej to m.in.:

- zaoszczędzone środki na wydruku centralnym w 2020 r., względem 2019 r., w wysokości 36,3 tys. zł;
- zaoszczędzone środki na dostawie wody w 2020 r., względem 2019 r., w okresie marzec-grudzień w wysokości 11,4 tys. zł;

- zaoszczędzone środki na odprowadzaniu ścieków w 2020 r., względem 2019 r., w okresie marzec-grudzień w wysokości 17,5 tys. zł.

Natomiast dodatkowe wydatki IT (zakupy informatyczne) poniesione w związku z koniecznością zapewnienia pracy zdalnej w części 41 wyniosły 51,4 tys. zł, a wspólnie z częścią 47 – 50,9 tys. zł.

Ministerstwo nie zaoszczędziło środków na zużyciu energii elektrycznej, ponieważ od 1 stycznia 2020 r., na podstawie decyzji Prezesa URE z 19 grudnia 2019 r., nastąpił wzrost cen energii elektrycznej.

(akta kontroli str. 630-646, 4108-4109, 4373-4393)

Udzielanie zamówień publicznych

W ramach kontroli zamówień publicznych w części 41 – Środowisko badaniem objęto trzy postępowania – w tym jedno o wartości nieprzekraczającej 30,0 tys. euro bez VAT – o łącznej wartości udzielonych zamówień w wys. 1 228,9 tys. zł brutto, z czego w 2020 r. wydatkowano 858,3 tys. zł brutto:

1. Utrzymanie Zintegrowanego Systemu Informatycznego Wspomagającego Zarządzanie Zasobami Ministerstwa Środowiska, świadczenie usług wsparcia, opieki serwisowej, konsultacji zdalnych (100 godzin) i wizyt konsultanta (30 wizyt) oraz wykonanie opisanych szczegółowo modyfikacji – przetarg nieograniczony dotyczący zadań realizowanych z funduszy europejskich – wartość udzielonego zamówienia 728,9 tys. zł brutto, z czego w 2020 r. wydatkowano 581,9 tys. zł brutto.
2. Świadczenie usługi chmurowej w modelu IaaS – przetarg nieograniczony – wartość udzielonego zamówienia 350,0 tys. zł brutto, z czego w 2020 r. wydatkowano 232,0 tys. zł brutto.
3. Świadczenie usług dotyczących przewozu osób oraz rzeczy samochodami osobowymi, będącymi w dyspozycji zlecniodawcy oraz dodatkowych usług związanych z wykonywaniem obowiązków kierowcy – postępowanie w trybie zapytania ofertowego – wartość udzielonego zamówienia 150,0 tys. zł brutto, z czego w 2020 r. wydatkowano 44,4 tys. zł brutto.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w badanych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. W jednym przypadku, dotyczącym świadczenia usługi chmurowej w modelu IaaS, stwierdzono nieprawidłowość w realizacji umowy (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

We wszystkich zbadanych zamówieniach prawidłowo stosowano zasadę konkurencyjności.

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

W części 41 nie prowadzono postępowań z wyłączeniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁴⁴ w oparciu o przesłanki określone w art. 6 ust. 1, jak i art. 6a ust. 1 ustawy o COVID-19.

(akta kontroli str. 759-768, 785-794, 799-1000, 2286-2295)

⁴⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej: *upzp*.

W 2020 r. Minister wykonywał obowiązek nadzoru i kontroli wynikający z art. 175 ust. 1 i 2 ufp.

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

Z uwagi na liczne zmiany organizacyjne, w roku 2020 analizy prezentowane były kierownictwu podczas spotkań roboczych lub w formie notatek.

Dyrektor Departamentu Budżetu m.in. wyjaśniła: „...analiza wydatkowania środków z rezerwy celowej w ramach części 41 – Środowisko w okresie pomiędzy marcem, a październikiem br. nie była realizowana przez Departament Budżetu MKiŚ z uwagi na fakt, że dysponentem części był w tym okresie Minister Środowiska i miał prawo do prowadzenia nadzoru w odmienny sposób aniżeli to czynił Minister Klimatu.

(akta kontroli str. 2655-2673)

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

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

(akta kontroli str. 4400-4432)

W 2020 r. Minister wykonywał również obowiązek nadzoru i kontroli wynikający z art. 175 ust. 2 ufp, m.in. poprzez przeprowadzanie kontroli planowych oraz doraźnych. Pierwotny plan kontroli resortowej Biura Kontroli i Audytu (BKA) na 2020 r.⁴⁵ przewidywał 6 kontroli⁴⁶ ale w związku z reorganizacjami wprowadzanymi m.in. ustawą z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁴⁷ i wynikającymi z tego zmianami, m.in. w zakresie jednostek podległych i nadzorowanych przez Ministra Klimatu, 29 maja 2020 r. dokonano aktualizacji planu kontroli resortowej na 2020 r.

W planie kontroli zewnętrznych MŚ na 2020 r.⁴⁸, utworzonego 21 marca 2020 r., ujęte były 4 kontrole: w KPN, Roztoczańskim Parku Narodowym, Ojcowskim Parku Narodowym i GDOŚ.

Kolejna aktualizacja planu kontroli resortowej na 2020 r. BKA MKiŚ miała miejsce 3 grudnia 2020 r. i związana była z przekształceniem MK poprzez przejęcie MŚ. W efekcie tego plan kontroli resortowej BKA na 2020 (po zmianach) zakładał 7 kontroli, w tym m.in. 2 kontrole z planu kontroli MŚ, tj. kontrolę w GDOŚ i KPN, które zostały przekazane przez MŚ na etapie rozpatrzenia zastrzeżeń.

⁴⁵ Z 23 grudnia 2019 r.

⁴⁶ W tym, kontrolę w: NFOŚiGW, Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, wybranych parkach narodowych (KPN, Babiogórskim Parku Narodowym), Instytucie Ochrony Środowiska – Państwowym Instytucie Badawczym, GDOŚ, Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Warszawie.

⁴⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1220, ze zm.

⁴⁸ Z 30 czerwca 2020 r.

Wszystkie kontrole z planu kontroli na 2020 r. zostały wszczęte, w tym zakończono kontrole i wydano zalecenia pokontrolne m.in. w KPN i GDOŚ.

Minister Klimatu i Środowiska wydał zarządzenie z dnia 12 lutego 2021 r. w sprawie prowadzenia nadzoru przez Ministra Klimatu i Środowiska⁴⁹, którym m.in. uchylił zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie zasad prowadzenia nadzoru przez Ministra Środowiska⁵⁰.

(akta kontroli str. 4400-4432, 4633-4735)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W zakresie zamówień publicznych udzielonych w ramach części 41 – Środowisko stwierdzono, że zaakceptowano dokumentację niespełniającą formalnego wymogu, tj. niezawierającą podpisu wykonawcy pod protokołami zdawczo-odbiorczymi, stanowiącą podstawę: dla wykonawcy do wystawienia faktury, a dla zamawiającego do odbioru usługi i zrealizowania płatności, co było niezgodne z § 10 ust 3 umowy⁵¹, który stanowił m.in., że warunkiem wystawienia przez wykonawcę faktury będzie dostarczenie zamawiającemu przez wykonawcę raportu zużycia w danym miesiącu kalendarzowym i podpisanie protokołu zdawczo-odbiorczego zgodnie z ust. 4 tego paragrafu, który stanowił: *Ustalenia dotyczące odbioru Usługi w danym miesiącu kalendarzowym spisywane będą w protokole zdawczo-odbiorczym sporządzanym przez Zamawiającego przy udziale Wykonawcy w terminie 10 dni kalendarzowych od dnia otrzymania raportu zużycia, o którym mowa w ust. 3...* W protokołach tych wykonawca nie potwierdził swoim podpisem realizacji usługi.

(akta kontroli str. 827,844-845, 869, 875-876, 884-885, 893-894)

W dniach: 21 maja (za kwiecień), 11 sierpnia (za lipiec), 10 września (za sierpień), 27 października (za wrzesień) oraz 23 listopada 2020 r. (za październik) zastępca dyrektora w Biurze Dyrektora Generalnego zatwierdził opis do dowodu zapłaty realizacji świadczenia usługi chmurowej IaaS przez OCTAWEVE Sp. z o.o. łącznie na 173,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 842-843, 865-866, 872-873, 880-881, 889-890)

Zastępca Dyrektora w Biurze Dyrektora Generalnego wyjaśnił, że: *Postanowienia Umowy BDG-WRSI-11/2020 nie nakładają na Wykonawcę obowiązku złożenia podpisu na protokole odbioru. Wykonanie usługi potwierdza Zamawiający, który z niej korzysta i jest w stanie samodzielnie potwierdzić poprawność jej działania w danym miesiącu. Zgodnie z § 10 ust. 3 „Warunkiem wystawienia przez Wykonawcę faktury będzie: 1) dostarczenie Zamawiającemu przez Wykonawcę raportu zużycia w danym miesiącu kalendarzowym, 2) podpisanie protokołu zdawczo-odbiorczego zgodnie z ust. 4”. Jeśli traktowalibyśmy łącznie oba warunki: „Warunkiem wystawienia przez Wykonawcę faktury będzie dostarczenie Zamawiającemu przez Wykonawcę raportu zużycia w danym miesiącu kalendarzowym i podpisanie protokołu zdawczo-odbiorczego zgodnie z ust. 4”, oznaczałoby to, że do wystawienia faktury przez Wykonawcę nie jest potrzebne podpisanie protokołu przez Zamawiającego. Szczegóły dotyczące tworzenia oraz zakresu protokołu zdawczo-odbiorczego określone są w § 10 ust. 4, który także nie nakłada na Wykonawcę obowiązku ich podpisywania.*

(akta kontroli str. 2280-2281)

⁴⁹ Dz. Urz. MKiŚ poz. 14.

⁵⁰ Dz. Urz. MŚ poz. 79.

⁵¹ Nr BDG-WRSI-11/2020.

25 maja 2020 r. starszy specjalista (obecnie główny specjalista) w Biurze Finansowym zaakceptowała rozliczenie za kwiecień w wys. 28,8 tys. zł oraz 10 sierpnia 2020 r. poświadczyła swoim podpisem rozliczenie za lipiec 2020 r. w wys. 35,2 tys. zł pod względem formalnym i rachunkowym wykonania usługi przez OCTAWEVE Sp. z o.o.

(akta kontroli str. 840-841, 864)

Główny specjalista w Biurze Finansowym wyjaśniła, że: *zatwierdzenia pod względem formalno-rachunkowym faktur za kwiecień i lipiec dokonałam zgodnie z umową, wskazującą podpisany protokół jako podstawę do wystawienia faktury. Oktawave przesłało raport zużycia, a MKiŚ przyjęło wykonanie usług bez uwag. Protokół został podpisany przez osobę upoważnioną do takiego potwierdzenia ze strony ministerstwa (Zastępcą Dyrektora BDG Pan Andrzej Smoliński), więc oba warunki umowy zostały spełnione. Wykonawca mógł wystawić dokument płatniczy.*

(akta kontroli str. 2294-2295)

W dniach: 25 września (za sierpień), 9 listopada (za wrzesień) oraz 27 listopada 2020 r. (za październik) dyrektor Biura Finansowego zatwierdził płatność za realizację świadczenia usługi chmurowej IaaS przez OCTAWEVE Sp. z o.o. łącznie na 108,9 tys. zł.

Dyrektor Biura Finansowego wyjaśnił, że: *Zgodnie z zapisami umowy, Warunkiem wystawienia przez Wykonawcę faktury będzie dostarczenie Zamawiającemu przez Wykonawcę raportu zużycia w danym miesiącu kalendarzowym (czynność leżąca po stronie Wykonawcy) i podpisanie protokołu zdawczo-odbiorczego zgodnie z ust. 4 (to Zamawiający potwierdza, że przedstawione w raporcie usługi faktycznie zostały wykonane). Zamawiający sporządza protokół, w oparciu o przekazywany przez Wykonawcę raport potwierdzający wykonanie usług. W przypadku przyjęcia usług bez uwag i zastrzeżeń podpis Zamawiającego jest ostatecznym potwierdzeniem tego faktu. W przypadku przytoczonych poniżej płatności za miesiące: lipiec sierpień, wrzesień i październik, usługi zostały odebrane bez uwag i zastrzeżeń. Wykonawca na podstawie podpisanych protokołów mógł wystawić faktury, co potwierdza jego udział w sporządzaniu protokołu. Wobec powyższego, zatwierdzenie do płatności dokumentów, wynikających z potwierdzonych przez Zamawiającego wykonanych usług, było zgodne z zapisami umowy.*

(akta kontroli str. 2297-2298)

Zdaniem NIK zaakceptowanie dokumentacji niespełniającej formalnego wymogu, tj. niezawierającej podpisu wykonawcy pod protokołami zdawczo-odbiorczymi, było działaniem niezgodnym z umową oraz nierzetelnym.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

2.2.1. Wydatki budżetu środków europejskich – dysponent części budżetowej

Opis stanu
faktycznego

Limit wydatków środków europejskich w części 41, określony ustawą budżetową wynosił 546 572,0 tys. zł. Plan ten w 2020 r. został zwiększony o 6 353,4 tys. zł, tj. o 1,2%, do 552 925,4 tys. zł. Wykonanie wydatków w 2020 r. wyniosło 547 000,4 tys. zł, tj. 98,9% planu po zmianach oraz 19,3% wykonania roku 2019. Realizacja powyższych wydatków na poszczególne programy kształtowała się następująco:

- Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego III Perspektywa Finansowa.

Plan wydatków określony ustawą budżetową wynosił 9,0 tys. zł. Plan ten w 2020 r. został zmniejszony o 0,4 tys. zł, tj. o 4,5%, do 8,6 tys. zł. Wykonanie wydatków w 2020 r. wyniosło 8,6 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach oraz 8,8% wykonania roku 2019.

– Norweski Mechanizm Finansowy III Perspektywa Finansowa.

Plan wydatków określony ustawą budżetową wynosił 9,0 tys. zł. Plan ten w 2020 r. został zmniejszony o 0,1 tys. zł, tj. o 1,1%, do 8,9 tys. zł. Wykonanie wydatków w 2020 r. wyniosło 8,9 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach oraz 8,8% wykonania roku 2019.

– Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020.

Plan wydatków określony ustawą budżetową wynosił 543 413,0 tys. zł. Plan ten w 2020 r. został zwiększony o 4 682,4 tys. zł, tj. o 0,9%, do 548 095,4 tys. zł. Wykonanie wydatków w 2020 r. wyniosło 542 977,4 tys. zł, tj. 99,1% planu po zmianach oraz 19,2% wykonania roku 2019.

Niepełne wykonanie planu wydatków środków europejskich w ramach POIiŚ dotyczyło m.in. zadania *Promocja Parków Narodowych na imprezach masowych* i wynikało z braku możliwości organizacji imprez masowych w związku z panującą pandemią COVID-19 oraz unieważnienia postępowania w części dotyczącej zakupu serwerów, z powodu odstąpienia wykonawcy od podpisania umowy.

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

Plan wydatków określony ustawą budżetową wynosił 635,0 tys. zł. Plan ten w 2020 r. został zmniejszony o 558,1 tys. zł, tj. o 87,9%, do 76,9 tys. zł. Wykonanie wydatków w 2020 r. wyniosło 54,2 tys. zł, tj. 70,5% planu po zmianach oraz 5,5% wykonania roku 2019.

W zakresie niepełnego wykonania planu w rozdziale 80115, w grupie paragrafów 400 (plan po zmianach 76,9 tys. zł, wykonanie 54,2 tys. zł, tj. 70,5%), dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśniła, że wynikało to z braku możliwości zrealizowania zaplanowanych praktyk ze względu na przedłużającą się sytuację epidemiologiczną.

– Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2014-2020.

Plan wydatków określony ustawą budżetową wynosił 0,0 tys. zł i w 2020 r. został zwiększony do 193,8 tys. zł. Środki te nie zostały wykorzystane.

Dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśniła, że nie wydatkowano zaplanowanych środków z powodu przesunięcia terminu realizacji projektu pn. *Zarządzanie przyrodą na 2021 rok* z powodu przedłużającej się sytuacji epidemicznej.

– Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego 2014-2020.

Plan wydatków określony ustawą budżetową wynosił 715,0 tys. zł i w 2020 r. został zwiększony o 231,3 tys. zł, tj. o 32,3%, do 946,3 tys. zł. Wykonanie wydatków w 2020 r. wyniosło 569,4 tys. zł, tj. 60,2% planu po zmianach oraz 106,7% wykonania roku 2019.

Dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśniła, że nie wydatkowano zaplanowanych środków na wypłatę stypendiów stażowych dla uczniów odbywających staże w zawodzie leśnika u pracodawców w ramach projektu *Wykwalifikowany technik leśnik* z powodu ogłoszenia pandemii COVID-19.

– Lubuski Regionalny Program Operacyjny 2014-2020.

Plan wydatków określony ustawą budżetową wynosił 346,0 tys. zł i w 2020 r. został zwiększony o 235,0 tys. zł, tj. o 67,9%, do 581,0 tys. zł. Wykonanie

wydatków w 2020 r. wyniosło 493,5 tys. zł, tj. 84,9% planu po zmianach oraz 75,1% wykonania roku 2019.

- Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego 2014-2020.
Plan wydatków określony ustawą budżetową wynosił 551,0 tys. zł i w 2020 r. został zwiększony o 95,2 tys. zł, tj. o 17,3%, do 646,2 tys. zł. Wykonanie wydatków w 2020 r. wyniosło 587,6 tys. zł, tj. 90,9% planu po zmianach oraz 97,5% wykonania roku 2019.
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego 2014-2020.
Plan wydatków określony ustawą budżetową wynosił 754,0 tys. zł i w 2020 r. został zwiększony o 452,2 tys. zł, tj. o 60,0%, do 1 206,2 tys. zł. Wykonanie wydatków w 2020 r. wyniosło 1 193,9 tys. zł, tj. 99,0% planu po zmianach oraz 63,5% wykonania roku 2019.
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego 2014-2020.
Plan wydatków określony ustawą budżetową wynosił 38,0 tys. zł i w 2020 r. został zmniejszony o 15,0 tys. zł, tj. o 39,5%, do 23,0 tys. zł. Wykonanie wydatków w 2020 r. wyniosło 14,5 tys. zł, tj. 62,9% planu po zmianach oraz 89,7% wykonania roku 2019.
W zakresie niepełnego wykonania planu w rozdziale 90023, w grupie paragrafów 400 (plan po zmianach 23,0 tys. zł, wykonanie 14,5 tys. zł, tj. 62,9%), dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśniła, że wynikało to z niższego wydatkowania środków na wynagrodzenia pracowników realizujących zadania w ramach projektu z powodu panującej pandemii COVID-19.
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Świętokrzyskiego 2014-2020.
Plan wydatków określony ustawą budżetową wynosił 102,0 tys. zł i w 2020 r. został zwiększony o 1 037,1 tys. zł, tj. o 1016,8%, do 1 139,1 tys. zł. Wykonanie wydatków w 2020 r. wyniosło 1 092,3 tys. zł, tj. 95,9% planu po zmianach oraz 238,3% wykonania 2019 r.

(akta kontroli str. 43-62, 110-121, 163-166, 231-236, 247-250, 255)

2.2.2. Wydatki budżetu środków europejskich – dysponent III stopnia

Łączny plan wydatków środków europejskich w części 41, określony ustawą budżetową, wynosił 509 450,0 tys. zł. Plan ten w ciągu 2020 r. został zmniejszony o 0,8 tys. zł, tj. do 509 449,2 tys. zł. Wykonanie wydatków w 2020 r. wyniosło 509 449,2 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach oraz 18,5% wykonania roku 2019.

Realizacja powyższych wydatków na poszczególne programy kształtowała się następująco:

- Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego III Perspektywa Finansowa.
Plan wydatków określony ustawą budżetową wynosił 9,0 tys. zł. Plan ten w 2020 r. został zmniejszony o 0,4 tys. zł, tj. o 4,5%, do 8,6 tys. zł. Wykonanie wydatków w 2020 r. wyniosło 8,6 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach; w 2019 r. nie poniesiono wydatków z tego tytułu.
- Norweski Mechanizm Finansowy III Perspektywa Finansowa.
Plan wydatków określony ustawą budżetową wynosił 9,0 tys. zł. Plan ten w 2020 r. został zmniejszony o 0,1 tys. zł, tj. o 1,1%, do 8,9 tys. zł. Wykonanie wydatków w 2020 r. wyniosło 8,9 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach; w 2019 r. nie poniesiono wydatków z tego tytułu.
- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020.

Plan wydatków określony ustawą budżetową wynosił 509 432,0 tys. zł. Plan ten w 2020 r. został zmniejszony o 0,3 tys. zł, tj. do 509 431,7 tys. zł. Wykonanie wydatków w 2020 r. wyniosło 509 431,7 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach oraz 18,6% wykonania roku 2019.

Dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśniła, że: *w związku ze zmianami związanymi z utworzeniem cz. 51 i przesunięciem do niej realizacji zadań Ministra jako Instytucji Pośredniczącej POliŚ, dane w tym zakresie są nieporównywalne.*

(akta kontroli str. 134-137, 184-186, 239, 255-259)

2.2.2.1. Analiza wybranych wydatków ze środków UE oraz wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA

W ramach wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA (sprawozdanie Rb-28 Programy) szczegółowej kontroli poddano dotację dla KPN na 1 361,0 tys. zł w rozdziale 92501, § 6208 i § 6209.

W ramach budżetu środków europejskich (sprawozdania Rb-28UE) szczegółowej kontroli poddano płatność dotyczącą opracowania folderów o parkach narodowych w wersji cyfrowej oraz zaprojektowania i wykonania tablic promujących foldery na 97,6 tys. zł w rozdziale 75001, § 4307.

Łączna kwota wydatków poddanych szczegółowemu badaniu wynosiła 1 361,0 tys. zł w ramach RB-28 Programy oraz 97,6 tys. zł w ramach RB-28UE. W badanych wydatkach nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 272-479, 1112-1122)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie wydatków z budżetu środków europejskich w części 41. W zakresie wydatków z budżetu państwa nie stwierdzono wydatków niecelowych i niegospodarnych. Stwierdzono natomiast nieprawidłowość w realizacji umowy świadczenia usługi chmurowej w modelu IaaS zawartej w wyniku przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Obszar

3. Sprawozdawczość

3.1. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych/łącznych sprawozdań za 2020 r. przez dysponenta części 41 – Środowisko oraz sprawozdań jednostkowych MKiŚ⁵² (dysponenta III stopnia) w ramach tej części budżetowej:

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

⁵² Zgodnie z § 6 ust. 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1564, ze zm.), w przypadku zmiany w ciągu roku budżetowego, organu dysponującego częścią budżetu państwa, sprawozdania sporządza organ, który jest dysponentem części na koniec okresu sprawozdawczego, uwzględniając w sprawozdaniu dane ze sprawozdania sporządzonego przez organ poprzednio dysponujący częścią na dzień kończący uprawnienie do dysponowania częścią.

- 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-28UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2020 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. 1066-1075, 1954-1957, 1961-1964, 2838-2864, 2902-2931, 3450-3481, 4450-4469, 4490-4497)

Pierwotnie sporządzone przez dysponenta części łączne sprawozdanie Rb-27 zawierające plan zgodny z wielkością ustaloną w ustawie budżetowej nie zostało przyjęte (zaakceptowane) przez odbiorcę, tj. Ministerstwo Finansów, w systemie TREZOR.

W związku z tym roczne sprawozdanie łączne Rb-27 sporządzono, w zakresie planu, według danych ujętych w systemie TREZOR, dlatego też w sprawozdaniu tym wykazano plan niższy o 0,6 tys. zł (o 579,45 zł) od planu ustalonego w ustawie budżetowej. Różnica wielkości planu dotyczyła działu 900 – *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* – według ustawy budżetowej plan wynosił 1 627 314 tys. zł, a według sprawozdania Rb-27 – 1 627 313,4 tys. zł.

Według wyjaśnień głównej księgowej MKiŚ ponawiane próby złożenia sprawozdania Rb-27 zawierającego plan zgodny z planem ustalonym w ustawie budżetowej kończył się niepowodzeniem, a przyczyną tego była, według roboczych ustaleń z pracownikami Ministerstwa Finansów, niezgodność planu dochodów części 41 – Środowisko pomiędzy danymi wprowadzonymi w systemie TREZOR, a wielkością wynikającą z ustawy budżetowej, tj. w systemie TREZOR plan dochodów tej części budżetowej wyrażony w złotych i groszach wynosił 1 798 102 420,55 zł, a w ustawie budżetowej wielkość planu dochodów tej części budżetowej, ujęta w pełnych tysiącach złotych, wynosiła 1 798 102 tys. zł.

W związku z konsekwentnym odrzucaniem omawianego sprawozdania dysponent części budżetowej 41 – Środowisko dokonał zmiany wielkości planu dochodów na zgodny z wartościami ujętymi w systemie TREZOR, a w polu *Komentarz* dokonał wpisu: *Zgodnie z ustaleniami z DBF w MF plan dochodów został wykazany w sprawozdaniu zgodnie z wartościami ujętymi w TREZOR (1 798 101 420,55 zł), a nie w wartościach wynikających z nowelizacji ustawy budżetowej na 2020 r. (1 798 102 000 zł).*

(akta kontroli str. 2919-2922, 3482-3493)

W toku kontroli, stwierdzono występowanie różnic w zakresie kwot należności zaewidencjonowanych na koncie 221 a wykazanych w sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2020 r. oraz w sprawozdaniu Rb-27, w części 41 – Środowisko u dysponenta III stopnia.

(akta kontroli str. 1895-1896, 1956-1957, 1963-1964, 2861-2864)

Główna księgowa wyjaśniła m.in., że: *Zapisy zgodne były na dzień 26.01.2021, tj. dzień sporządzenia sprawozdania. W związku z dokonywaniem operacji na koncie 221 w okresie pomiędzy złożeniem sprawozdania Rb-N a rocznym sprawozdaniem Rb-27 zmienił się stan tychże należności i na dzień złożenia sprawozdania Rb 27 (8.02.2021) prezentował się w sposób następujący:*

W części 41 – Środowisko:

- należności pozostałe do zapłaty ogółem 4 153 397,76 zł,*
- zaległości netto 3 608 240,80 zł.*

Wprowadzone na koncie 221 zapisy spowodowały zwiększenie należności wymagalnych (oraz pozostałych do zapłaty) na łączną kwotę 10 049,21 zł, a zmiany nastąpiły w obszarze następującej analityki:

- 710.71095.0590 - wzrost o kwotę 7 022,76 zł,*
- 710.71095.0920 - wzrost o kwotę 966,82 zł,*
- 750.75001.0640 - wzrost o kwotę 2 059,63 zł.*

Powyższy wzrost należności wynikał z konieczności prześięgowania sposobu rozliczenia wpłat dłużnika Green Energy Polska Sp. z o.o. (§ 0590 oraz § 0920), a także ujęcia w księgach należności z tytułu kosztów egzekucyjnych (koszty zastępstwa prawnego w egzekucji 1 950 zł oraz koszty postępowania egzekucyjnego 109,63 zł – § 0640) pochodzących z postępowania prowadzonego przeciwko dłużnikowi...

(akta kontroli str. 2849-2851)

Kontrolą objęto również sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

*Sprawozdania w zakresie części 41 – Środowisko jakkolwiek były zgodne z ewidencją księgową MKiŚ, to należy podkreślić, że od 1 czerwca 2020 r. do 5 października 2020 r. ewidencja księgowa tej części budżetu państwa nie była prowadzona w sposób zgodny z uor (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).*

(akta kontroli str. 1066-1075)

Na prowadzenie ewidencji księgowej w zakresie części 41 – Środowisko od 21 marca 2020 r. do 5 października 2020 r. wpływ miała zmiana dysponenta części 41 – Środowisko.

W kwestii zamknięcia w MK ksiąg rachunkowych na dzień kończący uprawnienie do dysponowania częścią 41 – Środowisko, dyrektor generalny MKiŚ wyjaśnił, że wydzielenie części działalności i przekazanie jej do nowo powstałej jednostki, tj. MŚ, nie stanowiło przesłanki do zamykania ksiąg rachunkowych w jednostce kontynuującej działalność (art. 12 ust. 3 uor) oraz sporządzenia sprawozdania finansowego. Na dzień kończący dysponowanie częścią 41 – Środowisko (20 marca 2020 r.) w MK zostały sporządzone sprawozdania budżetowe dysponenta I i III stopnia.

(akta kontroli str. 1718-1730)

W terminie utworzenia MŚ nie zostało wydane, na podstawie art. 39 ust. 1a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁵³, zarządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie podziału składników majątkowych. Dopiero 2 listopada 2020 r. zostało

⁵³ Dz. U. z 2021 r. poz. 178.

ogłoszone zarządzenie nr 179 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 października 2020 r. w sprawie przeznaczenia składników majątkowych oraz ustalenia podmiotu i sposobu przekazania spraw wszczętych i niezakończonych przekształconego Ministerstwa Klimatu⁵⁴. Zarządzenie to weszło w życie 3 listopada 2020 r., z mocą obowiązującą od 21 marca 2020 r. Istotny jest fakt, że w terminie jego wydania Ministerstwo było już od prawie miesiąca zniesione. Tym samym nie można uznać, że został dokonany jakikolwiek podział majątku.

Pomiędzy dyrektorem generalnym MŚ a dyrektorem generalnym MK 9 kwietnia 2020 r. zostało zawarte *Porozumienie w celu zapewnienia ciągłości realizacji zadań w zakresie działu administracji rządowej – Środowisko*.

Zgodnie z § 1 tego porozumienia MK zobowiązało się do zapewnienia wsparcia w zakresie obsługi finansowo-księgowej części 41 – Środowisko w udostępnionym przez MŚ systemie, w tym: zapewnienie obsługi finansowo-księgowej środków budżetu państwa i budżetu środków europejskich na poziomie dysponenta części i dysponenta III stopnia, prowadzenie ksiąg rachunkowych i materiałowych, sporządzanie, podpisywanie i przekazywanie okresowych sprawozdań budżetowych i finansowych, wykonywanie niezbędnych czynności z wykorzystaniem ISOB TREZOR.

(akta kontroli str. 1724-1730)

Ministerstwo Środowiska nie udostępniło jednak MK systemu finansowo-księgowego⁵⁵ i do maja 2020 r. ewidencja księgowa w zakresie części 41 prowadzona była w systemie f-k firmy QNT, tj. w systemie w którym prowadzone były księgi rachunkowe MK.

Dyrektor generalny MKiŚ wyjaśnił m.in., że porozumienie dyrektorów generalnych obu ministerstw miało na celu wsparcie nowej jednostki w początkowym etapie jej funkcjonowania, nie dawało jednak podstaw do prowadzenia za tę jednostkę działalności, w tym związanej z obsługą finansowo-księgową. W związku z panującą pandemią MK wyjątkowo dopuściło, od 21 marca 2020 r. do 31 maja 2020 r., prowadzenie ewidencji księgowej części 41 we własnych (tj. MK) księgach rachunkowych. Z chwilą ustabilizowania się sytuacji, z końcem maja 2020 r., MK zaprzestało prowadzenia zapisów księgowych dla części 41 i przekazało pełną dokumentację księgową do MŚ, w celu otwarcia przez tę jednostkę własnych ksiąg rachunkowych.

(akta kontroli str. 1501-1509)

Główna księgowa resortu w MK⁵⁶ zeznała m.in.: *Moja praca w MŚ to było rozwiązywanie doraźne, [...] Nie było ksiąg rachunkowych MŚ rozumianych jako odrębny system informatyczny, oznaczony nazwą jednostki. My mieliśmy swoje księgi rachunkowe, swój system Ministerstwa Klimatu. I rzeczywiście ewidencja księgowa była prowadzona w systemie finansowo-księgowym Ministerstwa Klimatu. Wyodrębnieniem dla operacji gospodarczych dotyczących Ministerstwa Środowiska był numer części budżetowej, jako element analityki konta księgowego. To pozwalało nam precyzyjnie sporządzać sprawozdania budżetowe (na poziomie dysponenta I stopnia) oraz przekazywać środki dysponentom podległym. Tak naprawdę księgowania odbywały się jak dotychczas, tj. do 20 marca 2020 r. tylko że po tym terminie w zakresie części 41 to nie dotyczyło już Ministerstwa Klimatu. [...] Jak przejęłam obowiązki głównej księgowej w MŚ to nie miałam ostatecznie gdzie*

⁵⁴ M.P. poz. 1012.

⁵⁵ Dalej: system f-k.

⁵⁶ Pełniąca do 31 maja 2020 r. obowiązki głównej księgowej w MŚ – jako pracownik MŚ zatrudniony na część etatu.

przenieść danych części 41. [...] Fakt że czas utworzenia MŚ zbiegł się z wybuchem pandemii, ale uważaliśmy że te dwa miesiące (do końca maja 2020 r.) wystarczą MŚ na uruchomienie systemu.

(akta kontroli str. 1501-1507, 2308-2314, 3318-3348)

W związku z niedostępniem przez MŚ systemu f-k z MK zostały przekazane do MŚ z poziomu dysponenta I stopnia i dysponenta III stopnia zestawienia obrotów i sald części 41 wg stanu na 20 marca 2020 r. oraz wykaz dokumentów księgowych za okres: 21 marca 2020 r. – 31 maja 2020 r.

Główna księgowa resortu w MK zeznała: Zestawienia obrotów i sald części 41 wg stanu na 20 marca 2020 r. zostały przekazane w układzie analitycznym i zawierały pełną możliwą analitykę i słowniki. Wszystko to było wykonywane w uzgodnieniu z firmą QNT. Zestawienia obrotów i sald zostały przekazane wg stanu na 20 marca 2020 r. bo miały stanowić bilans otwarcia dla nowo powstałej jednostki. Księgowania od 21 marca 2020 r. do 31 maja 2020 r. miały zostać zmigrowane (jeden do jednego).

(akta kontroli str. 3375-3381)

Ostatecznie migracja nie powiodła się z powodu dużej liczby błędów i system f-k nie funkcjonował. W związku z tym w MŚ, od 1 czerwca 2020 r. do 5 października 2020 r., prowadzono ewidencję księgową w zakresie części 41 na poziomie dysponenta I stopnia oraz dysponenta III stopnia w arkuszu kalkulacyjnym MS Excel. Na podstawie takiej ewidencji sporządzane były w ww. okresie sprawozdania budżetowe w MŚ.

(akta kontroli str. 1724-1730)

Była główna księgowa resortu w MŚ zeznała, że w MŚ prowadzona była ewidencja księgowa w arkuszach MS Excel. Ostatnie sprawozdania zostały sporządzone za miesiąc wrzesień 2020 r.

W kwestii sporządzenia sprawozdań budżetowych na dzień kończący uprawnienia Ministra Środowiska do dysponowania częścią 41 – Środowisko⁵⁷, była główna księgowa resortu zeznała, że *Moje uprawnienia do TREZORA wygasły w dniu 5 października 2020 r. Uważam, że MŚ nie zostało zlikwidowane i z tego co pamiętam TREZOR nie miał takiej funkcjonalności, żeby zrobić sprawozdanie budżetowe na dzień 5 października 2020 r.*

(akta kontroli str. 3352)

Dyrektor generalny MKiŚ wyjaśnił, że z uwagi na nieprzekazanie przez MŚ sprawozdań budżetowych na dzień 5 października 2020 r. do ksiąg rachunkowych MKiŚ wprowadzono zapisy księgowe w oparciu o materiały otrzymane z MŚ (zestawienia MS Excel), a następnie kontynuowano prowadzenie ewidencji w oparciu o obowiązujące w MKiŚ zasady.

(akta kontroli str. 1504-1507)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

- 1) W MŚ od 1 czerwca 2020 r. do 5 października 2020 r. ewidencja finansowo-księgowa nie była prowadzona w sposób zgodny z uor. Przyczyną takiego stanu był brak systemu f-k w MŚ. W każdym miesiącu (w ww. okresie) w arkuszu kalkulacyjnym MS Excel sporządzane było zestawienie

⁵⁷ Stosownie do § 6 ust. 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1564).

dokumentów księgowych (oddzielnie wydatków i dochodów), nazwane ewidencją księgową. Numeracja zapisów zachowana była tylko w obrębie miesiąca. Główna księgową na sporządzonych zestawieniach wskazywała, że ewidencja księgową prowadzona jest w arkuszu MS Excel, ponieważ MŚ nie posiada systemu f-k do prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Taka ewidencja nie spełnia wymogów określonych dla ksiąg rachunkowych w art. 13 uor. Stosownie do tego przepisu księgi rachunkowe obejmują zbiory zapisów księgowych, obrotów i sald, które tworzą: dziennik; księgę główną; księgi pomocnicze; zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej oraz sald kont ksiąg pomocniczych; wykaz składników aktywów i pasywów (inwentarz). Księgi rachunkowe powinny być trwale oznaczone m.in. nazwą danego rodzaju księgi rachunkowej oraz nazwą programu przetwarzania (art. 13 ust. 1 i ust. 4 uor). Przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera należy zapewnić automatyczną kontrolę ciągłości zapisów, przenoszenia obrotów i sald (art. 13 ust. 5 uor).

Arkusz kalkulacyjny MS Excel nie zapewniał automatycznej kontroli ciągłości zapisów, nie przenosił obrotów i sald. Ponadto zapis w tym programie nie spełniał także wymogów dla zapisu księgowego określonych w art. 23 uor, bowiem nie zapewniał jego trwałości. Należy podkreślić, że to trwałość zapisów zapewnia wiarygodność danych ujętych w księgach rachunkowych.

Z treści protokołów zdawczo-odbiorczych sporządzonych w związku ze zniesieniem MŚ wynika także, że w tym ministerstwie nie sporządzano zestawień obrotów i sald za poszczególne okresy sprawozdawcze (w protokołach wymienione są tylko zestawienia ewidencji księgowej).

Tym samym nie można – zdaniem NIK – uznać że w ww. okresie w MŚ prowadzone były księgi rachunkowe.

Fakt ten potwierdza również korespondencja pomiędzy dyrektorem generalnym MKiŚ, a była zastępcą dyrektora Biura Ekonomiczno-Administracyjnego.

W odpowiedzi na prośbę dyrektora generalnego MKiŚ o przeprowadzenie wszelkich czynności związanych z likwidacją jednostki, a wynikających z uor (m.in. zamknięcie ksiąg rachunkowych, sporządzenie sprawozdania finansowego), była zastępcą dyrektora ww. biura w MŚ 14 października 2020 r. napisała m.in., że: *...byli Państwo informowani wielokrotnie o braku możliwości prowadzenia ksiąg rachunkowych byłego MŚ w systemie finansowo-księgowym. [...] było MŚ zmuszone było do prowadzenia ewidencji księgowej w arkuszach Excel. Nie jest więc możliwe przekazanie danych w żądanym przez Państwa kształcie.*

(akta kontroli str. 1509, 3392-3395)

Zgodnie z art. 77 uor dopuszczenie do nieprowadzenia ksiąg rachunkowych jest zagrożone minimum karą grzywny.

Była dyrektor generalna w MŚ zeznała, że nie miała świadomości, iż prowadzenie ksiąg rachunkowych w arkuszu kalkulacyjnym MS Excel jest nieprawidłowe, bo wszyscy eksperci, którzy znali zagadnienia związane z prowadzeniem ksiąg rachunkowych, w tym zastępcą dyrektora Biura Ekonomiczno-Administracyjnego twierdzili, że można księgi prowadzić w programie MS Excel.

(akta kontroli str. 3362-3374)

Była zastępcą dyrektora Biura Ekonomiczno-Administracyjnego w kwestii wyrażenia zgody na prowadzenie ewidencji finansowej w arkuszu

kalkulacyjnym MS Excel, zamiast podjęcia decyzji o prowadzeniu ksiąg ręcznie, ale w przystosowanym do tego urządzeniu tzw. amerykance, zeznała m.in., że: ...uznaliśmy że przyjęte przez nas rozwiązanie jest wystarczające. Sporządzane na tej podstawie sprawozdania były podpisane przez księgowo i uznałam że były one prawidłowe, a jak zeznałam wcześniej pracowaliśmy intensywnie nad pozyskaniem systemu. To główny księgowy odpowiada za księgi rachunkowe, a myśmy zatrudnili Panie z MK osoby nieprzypadkowe tylko osoby które powinny wiedzieć jak te księgi prowadzić. [...] Mieliśmy nadzieję że migracja się powiedzie i będzie można wszystko uzupełnić. To miało być rozwiązanie chwilowe niestety migracja się nie powiodła. Gdyby MŚ istniało do końca roku to na pewno wszystko zostałoby ujęte w systemie f-k.

Była główna księgowo resortu w MŚ zeznała, że: Kierownictwo MŚ było informowane, że prowadzimy księgi rachunkowe w Excelu – co zostało opisane w notatce dla Dyrektora Generalnej MŚ dnia 25 czerwca 2020 r. Według mnie zostały wyczerpane wszystkie wymogi jakie muszą spełniać księgi rachunkowe. Co miesiąc były drukowane wszystkie zapisy na podstawie otrzymanych dokumentów i były na koniec miesiąca wykonywane wydruki na potrzeby sporządzania sprawozdań.

Były dyrektor Biura Ekonomiczno-Administracyjnego w kwestii nieudostępnienia systemu f-k MK zgodnie z porozumieniem, a także, jak wyobrażał sobie wsparcie MK (o którym mowa w porozumieniu) zeznał, że: przede wszystkim oczekiwał udostępnienia przez MK systemu QNT, a także prowadzenia ksiąg rachunkowych przez pracowników MK do 30 września 2020 r. Według składającego zeznania zapis w porozumieniu o udostępnieniu systemu f-k jest to skrót myślowy ponieważ rzeczą oczywistą było, że MŚ 9 kwietnia 2020 r. nie posiadało systemu f-k, jak również głównych księgowych, ani środków finansowych na zakup i dlatego § 4 ww. porozumienia w sposób oczywisty regulował wsparcie MŚ od 21 marca 2020 r. poprzez główne księgowo MK, które otrzymały stosowne pełnomocnictwa i stosowne wynagrodzenie wraz z udostępnionym przez MK jedynym istniejącym systemie f-k. Powyższy zapis dawał upoważnienie głównym księgowym MK do prowadzenia obsługi części 41 w MŚ.

W odniesieniu do prowadzenia ewidencji finansowej w arkuszu kalkulacyjnym MS Excel były dyrektor Biura Ekonomiczno-Administracyjnego zeznał, iż: Oświadczam, że kierownik jednostki zabezpieczył prowadzenie ksiąg rachunkowych nowo powstałego MŚ, które nie osiągnęło jeszcze pełnej gotowości do działania poprzez zawarcie porozumień z dnia 9 kwietnia 2020 r. pomiędzy ministrami i dyrektorami generalnymi obu ministerstw. Porozumienia te zabezpieczały przygotowanie MŚ do pełnej gotowości od dnia 21 marca do 30 września 2020 r. łącznie z zapewnieniem obsługi finansowo-księgowej części 41.

(akta kontroli str. 3349-3374, 3387-3395)

Zdaniem NIK prowadzenie w MŚ ewidencji finansowo-księgowej w sposób niezgodny z uor skutkowało brakiem wiarygodności sporządzonych na ich podstawie sprawozdań.

- 2) Nierzetelnie zostało sporządzone sprawozdanie Rb-70 przez dysponenta III stopnia w części 41.

Dysponent części budżetowej 5 lutego 2021 r. przekazał kontrolerom formularz Rb-70 dla części 41, z którego wynikało, że w 2020 r. przeciętne

miesięczne zatrudnienie wyniosło 143 etaty oraz wykonanie wynagrodzeń ogółem⁵⁸ w wys. 28 345,4 tys. zł. W przeliczeniu na pełny etat przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 16 518,30 zł, przy jednoczesnym przeciętnym wynagrodzeniu osoby zajmującej kierownicze stanowisko wynoszącym 16 729,17 zł.

(akta kontroli str. 656, 659)

Dyrektor Biura Finansowego 10 marca 2021 r. przekazał kontrolerom NIK zestawienie wydatków poniesionych w 2020 r. w części 41 przez dysponenta III stopnia, w rozbiciu na miesiące.

(akta kontroli str. 686-689)

Dane ujęte w ww. zestawieniu wydatków z 10 marca 2021 r. wprowadziły jeszcze większy dysonans w wyliczeniu kwot przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Na podstawie ww. zestawienia kontroler NIK przygotował 10 marca 2021 r. zestawienie *Koszty wynagrodzeń oraz zatrudnienie – część 41 za 2020 r.* Dane dotyczące zatrudnienia pochodziły z przekazanych 29 lutego 2021 r. przez Wydział Kadr danych źródłowych stanowiących podstawę do sporządzania sprawozdania Rb-70. Z zestawienia tego wynikało, że przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób zajmujących kierownicze stanowiska wynosiło od 6 352,50 zł we wrześniu 2020 r. do 97 411,64 zł w lutym 2020 r., natomiast przeciętne miesięczne wynagrodzenie pozostałych pracowników od 7 242,35 zł w marcu 2020 r. do 23 783,54 zł w lutym 2020 r. Po przedstawieniu ww. zestawienia do potwierdzenia przez zastępcę dyrektora w Biurze Dyrektora Generalnego oraz dyrektora Biura Finansowego, dokonana została w MKiŚ kolejna korekta zestawienia kosztów wynagrodzeń oraz zatrudnienia. Została ona przekazana kontrolującym 24 marca 2021 r.

(akta kontroli str. 690-695)

26 marca 2021 r. zastępca dyrektora w Biurze Dyrektora Generalnego oraz dyrektor Biura Finansowego przekazali skorygowane sprawozdanie Rb-70.

Zastępca dyrektora w Biurze Dyrektora Generalnego oraz dyrektor Biura Finansowego wyjaśnili, że: *Dane do sprawozdań zaciągane są z systemu kadrowo-płacowego, w którym w 2020 r. dokonywane były liczne zmiany i migracje w związku z reorganizacjami, jakie miały miejsce w Ministerstwie, w szczególności z przenoszeniem pracowników między częściami budżetowymi oraz między komórkami organizacyjnymi, a także między ministerstwami. Ponowna analiza wskazała ryzyka, jakie są związane z tymi procesami, w tym także mające wpływ na sprawozdawczość, co pozwoli na wyeliminowanie ich w przyszłości. Dodatkowo na pierwotnie wskazaną liczbę pracowników wpłynął błąd pracownika przygotowującego zestawienie, polegający na nieuwzględnieniu wszystkich parametrów do sprawozdania, które z uwagi na wyżej opisane zmiany, musiały być wybierane ręcznie. Podkreślenia wymaga fakt, że pracownicy finansowani w części 41 przez 6 miesięcy funkcjonowali w innej organizacji, żaden z pracowników obsługi kadrowej w MŚ nie pracuje obecnie w dziale kadr w MKiŚ, nie ma zatem wiedzy historycznej odnoszącej się do procesów kadrowych zachodzących w MŚ, co utrudnia analizę i weryfikację danych.*

(akta kontroli str. 696-706)

⁵⁸ Uposażenia wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym.

26 marca 2021 r. dysponent III stopnia przekazał korektę sprawozdania Rb-70 dysponentowi części budżetowej. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli dysponent części budżetowej nie sporządził korekty sprawozdania Rb-70 dla części budżetowej 41.

(akta kontroli str. 3436-3449)

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od wydania opinii o sporządzonych przez kontrolowaną jednostkę sprawozdaniach budżetowych, i w zakresie operacji finansowych, w części 41 – Środowisko ze względu na dokonywanie od 1 czerwca 2020 r. do 5 października 2020 r. zapisów księgowych w arkuszu kalkulacyjnym MS Excel, co było niezgodne z przepisami uor.

B. CZĘŚĆ BUDŻETOWA 51 – KLIMAT

Obszar

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

1.1. Dochody budżetowe – dysponent części budżetowej

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r., kontrola dochodów budżetowych w części 51 – Klimat została ograniczona do przeprowadzenia analizy danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W części 51 – Klimat ustalona, w ustawie budżetowej, do uzyskania w 2020 r. kwota dochodów wyniosła 11 105 183,0 tys. zł. Jednak w rocznym sprawozdaniu Rb-27 plan dochodów wykazany został w wys. 11 105 183,6 tys. zł i całe poniżej prezentowane wykonanie procentowe planu dochodów odnosi się do kwoty planu wykazanego w sprawozdaniu Rb-27. Przyczyny rozbieżności pomiędzy wielkością planu dochodów ustaloną w znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2020 a planem wykazanym w rocznym sprawozdaniu Rb-27 zostały opisane w sekcji *Sprawozdania* niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Zrealizowane dochody wyniosły łącznie 10 162 612,2 tys. zł i stanowiły 91,5% planu.

(akta kontroli str. 2929-2931)

Główne pozycje dochodów stanowiły wpływy:

- ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych – w 2020 r. w wys. 9 812 159,3 tys. zł i były one wyższe od planowanych o 1,7% (9 643 614,0 tys. zł). Dochody z tego tytułu stanowiły 96,6% dochodów ogółem w części 51 – Klimat i klasyfikowane były w tej części budżetowej od 21 marca 2020 r. Wpływy tego rodzaju dochodów uzależnione są od prognozy ceny uprawnień do emisji i ich wolumenu, a ponadplanowe wykonanie dochodów było spowodowane wzrostem cen sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych;
- z opłaty recyklingowej, które wyniosły 214 785,4 tys. zł, tj. stanowiły 17,7% planu (1 212 743 tys. zł) i stanowiły 2,1% wszystkich dochodów w tej części budżetowej. Niskie wykonanie dochodów z tego tytułu spowodowane zostało znacznym ograniczeniem zużycia lekkich toreb na zakupy z tworzywa sztucznego;
- z różnych rozliczeń, które wyniosły 125 087,6 tys. zł, tj. 52,1% planu (240 187,1 tys. zł), co stanowiło 1,2% dochodów części 51 – Klimat. Niskie wykonanie dochodów z tytułu wpłat dokonywanych przez NFOŚiGW oraz wfośigw na dofinansowanie realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej,

spowodowane było podpisaniem z jednostkami mniejszej liczby umów, jak również niższymi kosztami realizacji tych zadań, co skutkowało koniecznością dokonywania zwrotów nadpłaconych na ten cel dochodów.

Wyższe wykonanie dochodów o 41,0% (189,7 tys. zł) od planowanego (134,5 tys. zł) w rozdziale 90014 – *Inspekcja Ochrony Środowiska* wynikało głównie z uzyskania wyższych od zaplanowanych (70,5 tys. zł) wpływów w wys. 101,2 tys. zł z tytułu opłat za udzielanie informacji o zanieczyszczeniach środowiska.

(akta kontroli str. 2874-2875, 2884-2885)

Na koniec 2020 r., w części 51 – Klimat, stan należności pozostałych do zapłaty wyniósł 1 414,3 tys. zł, w tym zaległości netto 1 336,0 tys. zł. Należności zostały przeniesione z części 41 po utworzeniu części 51 – Klimat.

W części 51 – Klimat nie wystąpiły należności przedawnione.

(akta kontroli str. 2878, 2886-2887)

1.2. Dochody budżetowe – dysponent III stopnia

Według wyjaśnień dyrektora Biura Finansowego: *W Ministerstwie Klimatu i Środowiska nie wystąpiły przypadki dochodów wynikających z przepisów ustawy o COVID-19, pochodzących z kar pieniężnych stanowiących dochodów budżetu państwa, o których mowa w art. 15zzzj, art. 15zzzk, art. 15zzz1, art. 15zzzn i art. 15zzzo zarówno w [...] części 51 – Klimat.*

(akta kontroli str. 1897, 1908)

Plan dochodów dysponenta III stopnia (urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw klimatu) ustalono na 10 864 655,0 tys. zł. Zrealizowane dochody, odprowadzone na rachunek dochodów budżetu państwa, wyniosły 10 036 646,0 tys. zł, co stanowiło 92,4% planu.

(akta kontroli str. 1949, 1961-1964)

Główne pozycje dochodów stanowiły wpływy:

- ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (9 812 159,2 tys. zł) w wysokości 97,8% łącznej kwoty dochodów, odprowadzonych na rachunek budżetu państwa, pozyskanych przez dysponenta III stopnia;
- z opłaty recyklingowej (214 785,4 tys. zł) i stanowiły 2,1% całości uzyskanych dochodów.

(akta kontroli str. 1949)

Przyczyny wyższej realizacji dochodów w stosunku do planu to m.in. wpływy z tytułu opłaty rejestrowej, które wykonano na poziomie 115,6% planu (9 056,2 tys. zł) oraz wpływ pozostałych odsetek w wys. 293,7 tys. zł stanowiącej 248,9% planu. Przekroczenie planu dochodów z tytułu opłaty rejestrowej wynikało z zarejestrowaniu się większej liczby podmiotów w Bazie Danych Odpadowych niż pierwotnie szacowano. Natomiast wyższe od planowanych wpływy pozostałych odsetek dotyczą odsetek bankowych od opłaty rejestrowej i recyklingowej przekazywanych przez urzędy marszałkowskie poszczególnych województw.

(akta kontroli str. 1906-1907, 1949)

Według sprawozdania Rb-27 dysponenta III stopnia należności pozostałe do zapłaty według stanu na 31 grudnia 2020 r. wyniosły ogółem 159,2 tys. zł, w tym zaległości netto – 110,9 tys. zł. Najwyższa należność pozostała do zapłaty stanowiąca

zaległość w wys. 104,1 tys. zł dotyczyła wpływów z handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

Według stanu na 25 lutego 2021 r. sprawa dotycząca największej zaległości na 104,1 tys. zł została skierowana do Departamentu Prawnego Ministerstwa i toczy się postępowanie egzekucyjne.

(akta kontroli str. 1951-1953)

Obszar

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

2.1.1 Wydatki budżetu państwa – dysponent części budżetowej

Opis stanu
faktycznego

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

Dyrektor Departamentu Budżetu w MKiŚ wyjaśniła m.in., że: *Prezes Rady Ministrów w 2020 roku nie wydał wiążącego polecenia dysponentowi cz. [...] 51.*

(akta kontroli str. 2866, 2878)

W ustawie budżetowej na rok 2020 wydatki budżetu państwa w części 51 – Klimat ustalono w wysokości 208 666,0 tys. zł.

W ciągu roku limit wydatków w części 51 został zwiększony per saldo o 98 656,8 tys. zł (tj. o 47,3%) do 307 322,8 tys. zł.

W części 51 nie dokonano zwiększenia limitu wydatków dysponenta części z rezerwy ogólnej.

Zwiększenia limitu wydatków w części 51 o 107 286,9 tys. zł dokonano z 5 pozycji rezerw celowych:

- poz. 8 *Rezerwa na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenia programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej* – o 3 570,7 tys. zł;
- poz. 20 *Środki na szkolenia i wynagrodzenia na nowe mianowania urzędników służby cywilnej oraz skutki przechodzące z roku 2019* – o 165,2 tys. zł;
- poz. 44 *Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, w tym środki na odbudowę dochodów budżetu państwa i zadania związane z poprawą finansów publicznych* – o 1 230,3 tys. zł;
- poz. 56 *Zmiany systemowe* – o 9 983,3 tys. zł;
- poz. 59 *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* – o 92 337,4 tys. zł.

W 2020 r. w części 51 – Klimat zrealizowane wydatki wyniosły 296 895,1 tys. zł⁵⁹, tj. 96,6% planu po zmianach.

W strukturze zrealizowanych wydatków największy udział miały wydatki bieżące jednostek budżetowych, które stanowiły 84,9% wydatków w części, dotacje (celowe) – 9,8%, wydatki majątkowe – 5,2% i świadczenia na rzecz osób fizycznych – 0,1%.

Uruchomione środki z rezerw celowych w części 51 – Klimat zostały wykorzystane

⁵⁹ Z wydatkami niewygasającymi, które wyniosły 1 043,6 tys. zł.

w wysokości 100 850,1 tys. zł, tj. 94,0% kwoty uruchomionej.

Główne przyczyny niewykorzystania środków z rezerw celowych w części 51 – Klimat to m.in.: późniejsze niż pierwotnie planowano zatrudnienie pracowników; odwołanie większości szkoleń z powodu panującej pandemii COVID-19 – większość szkoleń nie mogła zostać przeprowadzona online; reorganizacji ministerstwa, w wyniku której zrezygnowano z realizacji części zadań; rezygnacji z realizacji niektórych zadań z powodu stanu pandemii COVID-19.

(akta kontroli str. 2320-2386)

Blokowanie planowanych wydatków

Na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 3 pkt 2 ufp Minister Klimatu i Środowiska 30 października 2020 r. i 21 grudnia 2020 r. wydał łącznie 5 decyzji⁶⁰ w sprawie blokowania planowanych na rok 2020 wydatków w łącznej wys. 4 500,0 tys. zł. Wszystkie decyzje zostały podjęte do 2 dni od dnia przekazania przez dysponenta głównego i dysponenta III stopnia (urząd obsługujący Ministra) wniosku o decyzję blokującą środki na wydatki budżetowe dysponenta w sprawie blokowania planowanych na rok 2020 wydatków. Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej decyzją nr MF/BP4.4143.16.4.2020.RC w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2020 z 20 grudnia 2020 r. zmniejszył plan wydatków budżetu państwa w części 51 – Klimat o 4 500,0 tys. zł, tj. o kwotę odpowiadającą zablokowanym wydatkom. Kwota zablokowanych wydatków została, według uzasadnienia omawianej decyzji, przeniesiona do nowoutworzonej rezerwy celowej poz. 75 z przeznaczeniem na dokonanie wpłaty do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Decyzja ta została podjęta na podstawie art. 15z pkt 6 ustawy o COVID-19 oraz na podstawie art. 69 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19.

Zablokowane planowane wydatki, o które następnie został zmniejszony plan finansowy dysponenta III stopnia, wyniosły 274,5 tys. zł. Uzyskane oszczędności wynikały z:

- 1) niższych niż pierwotnie planowano wydatków przeznaczonych m.in. na usługi pocztowe urzędu, tłumaczeń językowych, rezygnacji z organizacji spotkań z beneficjentami, przełożenia na rok 2021 organizacji konferencji podsumowującej program w związku z pandemią koronawirusa SARS-CoV 2 oraz podjęcia decyzji o odstąpieniu od sfinansowania zamówienia dotyczącego wykonania ekspertyzy na potrzeby spełnienia warunku ex-ante w zakresie gospodarki odpadami ze środków pomocy technicznej POLiŚ;
- 2) przełożenia na rok 2021 organizacji konferencji podsumowującej POLiŚ i oszczędności związanych z brakiem konieczności zatrudnienia ekspertów, mniejszej niż planowano ilości odbytych podróży służbowych, w tym związanych z wizytami studyjnymi pracowników ministerstwa zaangażowanych w realizację zadań;
- 3) niższych niż pierwotnie planowano wydatków przeznaczonych na organizację kampanii internetowej promującej efekty działań II osi priorytetowej POLiŚ.

Zablokowane planowane wydatki, o które następnie został zmniejszony plan finansowy dysponenta części budżetowej wyniosły 4 225,5 tys. zł. Uzyskane oszczędności wynikały z:

⁶⁰ Nr 51.4143.12.1.2020.BD.POPT.2020 na 943,3 tys. zł, nr 51.4143.12.1.2020.BD.POPT.2020 na 2 385,9 tys. zł, nr 51.4143.12.3.2020.BD.MFEOG.III na 530,1 tys. zł; nr 51.4143.12.3.2020.BD.MFEOG.III na 425,0 tys. zł; nr 51.4143.12.5.2020.BD.PO IIŚ 2014-2020 na 215,7 tys. zł.

- realokacji wewnątrz sektora etatów przeznaczonych na wdrażanie POIiŚ poprzez przesunięcie 10 etatów z Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych (CKPŚ) do MKiŚ – Instytucji Pośredniczącej (w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020, Finansowanie wynagrodzeń osobowych pracowników MK oraz Instytucji Wdrażających w 2020 r.);
- aktualizacji wniosku o dofinansowanie projektu pn. *Plan działań sektora środowisko na lata 2019-2020 realizowanego w ramach X Osi priorytetowej POIiŚ 2014-2020* oraz niższej niż pierwotnie planowano wartości zatwierdzonych i planowanych do zatwierdzenia wniosków o płatność w 2020 roku;
- aktualizacji zapotrzebowania NFOŚiGW na środki w ramach kosztów zarządzania i przesunięcia na 2021 r. kosztów ekspertów prowadzących oceny merytoryczne II stopnia projektów środowiskowych w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2014-2021, Koszty zarządzania MF EOG 2014-2021 (955,1 tys. zł).

Ponadto Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej decyzją nr MF/BP2.4143.19.81.2020.BLOK z 26 listopada 2020 r. w sprawie blokowania planowanych na rok 2020 wydatków (wydaną w związku z decyzją Prezesa Rady Ministrów z 26 listopada 2020 r. w sprawie blokowania planowanych na rok 2020 wydatków budżetu państwa, podjętą na podstawie art. 31 ust. 2 i 3 ustawy o COVID-19) dokonał blokady w części 51 – Klimat na 6 350,0 tys. zł. Decyzja ta została opatrzona datą 26 listopada 2020 r. i zawierała pełną klasyfikację budżetową oraz jednostkę, w planie której dokonano blokady, tj. GIOŚ. Procedura powstania ww. decyzji była analogiczna jak decyzji Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej nr MF/BP2.4143.19.90.2020.BLOK z 26 listopada 2020 r. opisanej w pkt 2.1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

25 grudnia 2020 r. Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej wydał decyzję nr MF/BP4.4143.16.3.2020.RC w sprawie zmian w budżecie na rok 2020 polegającą na zmniejszeniu budżetu części 51 – Klimat o 6 350,0 tys. zł, tj. o wielkość zablokowanych wydatków decyzją z 26 listopada 2020 r. Ze środków tych została utworzona pozycja rezerw celowych (poz. 74) pn. *Przeciwdziałanie COVID-19* na podstawie art. 31 ust. 4 ustawy o COVID-19.

(akta kontroli str. 1769-1770, 2308-2314, 1804-1824)

Wydatki bieżące jednostek budżetowych zrealizowano w wysokości 252 035,3 tys. zł, tj. 97,1% planu po zmianach, w tym na finansowanie i współfinansowanie projektów z udziałem środków UE⁶¹ – 6 378,1 tys. zł.

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Według sprawozdań z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28) i budżetu środków europejskich (Rb-28UE), w 2020 r. w części 51 wydatki na wynagrodzenia (wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym oraz z pochodnymi) wyniosły łącznie 121 379,7 tys. zł, z tego z budżetu państwa wydatkowano 116 810,2 tys. zł (99,2% planu po zmianach) i z budżetu środków europejskich 4 569,5 tys. zł (97,0% planu po zmianach). W ramach wydatków na wynagrodzenia z budżetu państwa – 293,7 tys. zł stanowiły wydatki na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków UE.

⁶¹ Paragrafy z czwartą cyfrą „8” i „9”.

Analiza danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28) i z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich (Rb-28UE) w części 51 nie wykazała przekroczenia planowanych wydatków na wynagrodzenia w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w 2020 r. w części 51 wyniosły 379,8 tys. zł, tj. 82,9% planu po zmianach (458,54 tys. zł).

(akta kontroli str. 552-566, 569-575)

W części 51 na wydatki na wynagrodzenia i uposażenia wraz z pochodnymi⁶², w tym na podwyżki tych świadczeń, przyznano środki z 4 pozycji⁶³ rezerw celowych łącznie na 4 594,8 tys. zł (wg. planu na 31 grudnia 2020 r.), z której wykorzystano 3 886,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 2320-2386)

W 2020 r. przeciętne zatrudnienie w części 51 – Klimat⁶⁴ wyniosło 1 471, w tym 1 359 to członkowie korpusu służby cywilnej, 104 osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, 6 osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe i 2 osoby będące żołnierzem lub funkcjonariuszem.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2020 r. w części 51 wyniosło 7 025 zł.

(akta kontroli str. 668-671)

Wydatki majątkowe zrealizowano (łącznie z wydatkami, które nie wygasły z upływem bieżącego roku budżetowego) w wys. 15 815,7 tys. zł (w tym 262,0 tys. zł na dotacje inwestycyjne), tj. 95,8% planu po zmianach, w tym na realizację projektów finansowanych i współfinansowanych ze środków pochodzących z UE – 6 620,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 2829-2835)

Wydatki na dotacje celowe (na cele nieinwestycyjne i inwestycyjne) wyniosły 29 131,5 tys. zł, tj. 93,8% planu po zmianach, i były realizowane w ramach projektów finansowanych i współfinansowanych ze środków pochodzących z UE.

Beneficjentami dotacji były m.in. CKPŚ (4 191,9 tys. zł) i NFOŚiGW (24 939,6 tys. zł).

Środki pochodzące z dotacji celowych zostały przeznaczone na:

- sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla pracowników NFOŚiGW oraz CKPŚ zaangażowanych w realizację zadań w ramach POLiŚ;
- koszty zarządzania w ramach MF EOG 2014-2021;
- zapewnienie, w ramach Planu Działań Sektora Środowisko na lata 2019-2020, wsparcia Instytucji Wdrażających POLiŚ w celu zapewnienia właściwego, sprawnego i efektywnego wykorzystania środków w ramach POLiŚ.

(akta kontroli str. 1087-1088, 1090-1091, 1095-1096)

Szczegółowej kontroli poddano jedną umowę dotacji⁶⁵ na 3 822,7 tys. zł, co stanowiło 13,1% zrealizowanych dotacji w części 51. Zgodnie ze złożonymi wnioskami o uruchomienie poszczególnych transz dotacji i harmonogramem płatności Ministerstwo przekazało dotacje, która została wykonana

⁶² §§ 401, 402, 404, 411, 412.

⁶³ Poz. 20, 44, 56 i 59.

⁶⁴ Część budżetowa powstała 29 lutego 2020 r.

⁶⁵ Dotacja dla CKPŚ – nr umowy 40/DE/20; kwota umowy 3 822,7 tys. zł; klasyfikacja 51-02095-2008 i 51-02095-2009

w wys. 3 422,9 tys. zł, a zwrócono środki w wys. 399,8 tys. zł. Dotacja została wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli str. 1095, 1098-1099, 1101-1122, 1125-1130)

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych wydatkowano 174,9 tys. zł, tj. 90,2% planu po zmianach, w tym finansowane i współfinansowane z udziałem środków UE – 2,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 1157, 1159-1161)

Na koniec 2020 r. zobowiązania u dysponenta części 51 wyniosły 13 991,9 tys. zł. Główną pozycję zobowiązań w części 51 stanowiło dodatkowe wynagrodzenie roczne (8 101,6 zł tys. zł), składki na ubezpieczenie społeczne (1 402,9 tys. zł) i składki do organizacji międzynarodowych (1 360,4 tys. zł). W części 51 – Klimat w 2020 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli str. 522-530, 567-575, 578-582, 592H, 724, 727-728, 730D)

Pismem z 4 grudnia 2020 r. znak DB-WBRI.3100.2.2020.MP⁶⁶ Minister Klimatu i Środowiska zgłosił niżej wymienione wydatki, łącznie na 1 043,6 tys. zł, zaplanowane w części 51 – Klimat, do ujęcia w projekcie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego:

- 1) remonty pomieszczeń w budynku MKiŚ – 400,0 tys. zł;
- 2) modernizacja sali konferencyjnej nr 346 w MKiŚ – 123,6 tys. zł;
- 3) specjalistyczny kurs dla inspektorów ochrony środowiska, kontroli oraz wyposażenie stanowisk pracy pracowników realizujących zadania wynikające ze zmiany ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska – 520,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 2308-2314)

Wnioskowane wydatki zawierały uzasadnienie wydłużenia terminu realizacji każdego zadania:

- remonty pomieszczeń w budynku MKiŚ – uzasadnienie zostało zawarte w części 41 – Środowisko;
- modernizacja sali konferencyjnej nr 346 w MKiŚ wynikała z konieczności przystosowania pomieszczenia, poprzez wyposażenie go w nowoczesny sprzęt do prezentacji audiowizualnych i wideokonferencji, na potrzeby spotkań kierownictwa resortu. Zmiana terminu realizacji zadania spowodowana została wycofaniem się z podpisania umowy wykonawcy wyłonionego w przetargu nieograniczonym i unieważnieniem postępowania przetargowego;

Zgłoszone wydatki pochodziły ze środków przeniesionych z poz. 59 rezerw celowych decyzją Ministra Finansów nr MF/FG2.4143.3.190.2020.MF.4617 z 23 października 2020 r. oraz nr MF/FG2.4143.3.244.2020.MF.5968 z 27 listopada 2020 r.

- specjalistyczny kurs dla inspektorów ochrony środowiska, kontroli oraz wyposażenie stanowisk pracy pracowników realizujących zadania wynikające ze zmiany ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska – konieczność jego przeprowadzenia wynika z wejścia w życie ustawy z dnia

⁶⁶ Pismo zostało skorygowane pismem Ministra Klimatu i Środowiska z 17 grudnia 2020 r. znak: DB-WBRI.3100.2.2020.MP/K01.

20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw⁶⁷. Środki przeznaczone były na realizację pierwszej edycji kursu przygotowującego do wykonywania pracy na stanowisku inspektora Inspekcji Ochrony Środowiska. Z powodu pandemii wirusa COVID-19 istniało realne zagrożenie niewydatkowania w pełni środków, w ramach których uwzględniono m.in. koszty noclegów i dojazdów do GIOŚ. Ze względu na przebywanie wykładowców w izolacji lub na kwarantannie, zaistniała konieczność nagrywania wykładów. Niewykorzystana kwota zostanie przeznaczona na przygotowanie i realizację kolejnego kursu planowanego do realizacji w 2021 r. Według deklaracji Głównego Inspektora Ochrony Środowiska złożonej pismem z 22 marca 2021 r., znak DI/0701-49/2021/ak środki te zostaną wydatkowane.

Zgłoszone wydatki pochodziły ze środków przeniesionych z poz. 44 rezerw celowych decyzją Ministra Finansów nr MF/FG2.4143.3.84.2020.MF.2014 z 5 czerwca 2020 r.

Wniosek o przeniesienie ww. wydatków 2020 r. do wykorzystania w roku 2021 spełniał wymogi art. 181 ufp, w tym wnioskowane wydatki nie zostały, w toku realizacji budżetu, zwiększone w trybie art. 171 ust. 3 oraz art. 173 ust. 2 ufp (art. 181 ust. 4 ufp).

(akta kontroli str. 2932-2938, 2942-2944, 3253-3265, 3289-3293)

W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego zostały ujęte wydatki w części 51 – Klimat w łącznej wys. 1 043,6 tys. zł, uwzględniające wszystkie ww. zadania.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.1.2. Wydatki budżetu państwa – dysponent III stopnia

W oparciu o przekazane limity dyrektor generalny opracował plan finansowy wydatków dysponenta III stopnia na podstawie ustawy budżetowej na rok 2020. W planie finansowym dysponenta III stopnia na 2020 r. części 51 wydatki budżetowe ustalono pierwotnie w wysokości 65 560,0 tys. zł.

W ciągu roku limit wydatków w części 51 został zwiększony per saldo o 25 838,6 tys. zł, do 91 398,6 tys. zł, tj. o 39,4%.

(akta kontroli str. 522, 593-609)

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

Limit wydatków został zwiększony z trzech pozycji rezerw celowych o 23 286,8 tys. zł, z której wykorzystano 20 178,0 tys. zł (86,6%), z tego:

- 1) z poz. 59 rezerw celowych wykorzystano 12 206,3 tys. zł, tj. 85,9% kwoty uruchomionej (14 206,1 tys. zł);
- 2) z poz. 56 rezerw celowych wykorzystano 7 856,8 tys. zł, tj. 87,8% kwoty uruchomionej (8 943,1 tys. zł);

⁶⁷ Dz. U. poz. 1479.

- 3) z poz. 20 rezerw celowych wykorzystano kwotę 114,9 tys. zł, tj. 83,5% kwoty uruchomionej (137,6 tys. zł).

(akta kontroli str. 2320-2386)

W 2020 r. zrealizowane wydatki dysponenta III stopnia wyniosły 87 035,8 tys. zł⁶⁸, tj. 95,2% planu po zmianach, w tym wydatki na finansowanie i współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE – 7 602,2 tys. zł.

W strukturze zrealizowanych wydatków wydatki bieżące jednostek budżetowych stanowiły 97,37% wydatków poniesionych przez dysponenta III stopnia, wydatki majątkowe – 2,6%, a świadczenia na rzecz osób fizycznych – 0,03%. Na projekty realizowane z udziałem środków UE przeznaczono 8,7% wydatków dysponenta III stopnia w ramach trzech grup ekonomicznych.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych zrealizowano w wysokości 84 763,1 tys. zł, tj. 95,3% planu po zmianach, w tym na finansowanie i współfinansowanie projektów z udziałem środków UE wydatkowano 7 577,1 tys. zł.

Według sprawozdań z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28) i budżetu środków europejskich (Rb-28UE), w 2020 r. w części 51 wydatki na wynagrodzenia (wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) wyniosły łącznie 3 417,1 tys. zł, z tego z budżetu państwa wydatkowano 2 697 tys. zł (93,9% planu po zmianach) i z budżetu środków europejskich 720,1 tys. zł (92,3% planu po zmianach). W ramach wydatków na wynagrodzenia z budżetu państwa – 127,1 tys. zł stanowiły wydatki na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków UE.

Analiza danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28) i z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich (Rb-28UE) wykazała, że planowane wydatki na wynagrodzenia w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej nie zostały przekroczone.

Na koniec 2020 r. u dysponenta III stopnia w części 51 przeciętne zatrudnienie wykazane w sprawozdaniu Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach od początku roku do końca IV kwartału 2020 r. wyniosło 368 osób.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego (według kwartalnego sprawozdania Rb-70) wyniosło 8 604,48 zł⁶⁹.

(akta kontroli str. 657, 663 i 664, 704-706)

W części budżetowej 51 wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w 2020 r. wyniosły 81,0 tys. zł, tj. 56,3% planu po zmianach (143,9 tys. zł).

(akta kontroli str. 1071-1075)

U dysponenta III stopnia 1 osoba wykonywała zadania podstawowe na podstawie umowy zlecenia (trwającej powyżej 6 miesięcy), z tego tytułu poniesiono wydatek w wysokości 6,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 626-629, 652-652B, 668-671)

Pozostałe wydatki bieżące jednostek budżetowych zostały poniesione m.in.: na składki do organizacji międzynarodowych (26 013,3 tys. zł), zakup usług pozostałych (15 391,6 tys. zł) i składki na ubezpieczenie społeczne (4 924,8 tys. zł).

⁶⁸ W tym wydatki niewygasające w wys. 523,5 tys. zł.

⁶⁹ Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego obejmuje: wynagrodzenie osobowe i dodatkowe wynagrodzenie roczne za okres 10 miesięcy.

Na wydatki majątkowe poniesiono 2 245,1 tys. zł, tj. 91,7% planu po zmianach. Wykonano m.in. następujące zadania (o najwyższych kwotach z rozliczenia planu wydatków): zakup infrastruktury sieciowej i serwerowej; elektryfikacja floty samochodowej MKiŚ poprzez zakup samochodów elektrycznych oraz stacji ładowania; zakup sprzętu komputerowego oraz oprogramowania.

Na 2020 r. zaplanowano realizację 470 zadań w ramach wydatków majątkowych. W trakcie roku wprowadzono do planu realizację 9 nowych zadań⁷¹ o łącznej wartości 1 477,6 tys. zł. Brak wykonania lub niepełne wykonanie 4 zadań wynikało odpowiednio z ujęcia zadań w ramach wydatków, które nie wygasły z końcem 2020 r. (2 zadania) oraz w związku z reorganizacją MKiŚ, która nastąpiła na mocy rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie utworzenia Ministerstwa Klimatu i Środowiska, a także z oszczędności powstałych w wyniku rozstrzygnięcia postępowania o zamówienia publiczne⁷².

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych wydatkowano 27,6 tys. zł, tj. 61,5% planu po zmianach, w tym współfinansowanie z projektów z udziałem środków UE wykonano w 36,1% planu po zmianach. Z tych środków sfinansowano głównie refundacje zakupów okularów. Niskie wykonanie środków w tej grupie dyrektor Biura Finansowego wyjaśnił sytuacją epidemiologiczną panującą w kraju w 2020 r., badania okresowe, w tym badania wzroku ograniczone były do minimum, a ważność orzeczeń lekarskich, których termin upływał po 7 marca 2020 r. została wydłużona do 180 dni od dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii (wynika to z art 31m ustawy o COVID-19). Proces planowania wydatków zakończył się przed rozpoczęciem pandemii i do końca 2020 r. nie można było przewidzieć, czy i kiedy zostanie odwołany stan zagrożenia epidemicznego i ile wniosków o refundację wpłynie do Ministerstwa. Dotyczyło to również pracowników ministerstwa zaangażowanych w realizację zadań w ramach środków POLiŚ.

(akta kontroli str. 1066-1070, 1078-1083, 1150-1151, 1154-1155, 1158)

Szczegółowym badaniem pod względem gospodarności, legalności, celowości i rzetelności objęto wydatki dysponenta III stopnia udokumentowane 53 dowodami księgowymi (53 zapisów księgowych) łącznie na 56 626,3 tys. zł, stanowiące 65,1% ogółu wydatków poniesionych przez dysponenta III stopnia. Doboru próby do badania dowodów/zapisów księgowych dokonano z zastosowaniem metody MUS – 19 dowodów (19 zapisów księgowych) łącznie na 28 386,2 tys. zł, a pozostałe 34 dowody (34 zapisy) wybrano w sposób celowy łącznie na 28 240,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 1034, 1037-1044, 1164-1165, 4116-4224)

Przy doborze próby do badania uwzględniono pięć, losowo dobranych, umów zleceń łącznie na 22,6 tys. zł, w tym jedyne zlecenie w części 51, którego umowa została zawarta na okres powyżej 6 miesięcy z miesięcznym wynagrodzeniem.

(akta kontroli str. 4225-4371)

⁷⁰ Według znowelizowanej ustawy budżetowej na rok 2020 r.

⁷¹ Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (52,5 tys. zł), Budowa, modernizacja obiektów administracyjnych, gospodarczych i mieszkalnych (120,0 tys. zł), Elektryfikacja floty samochodowej Ministerstwa Klimatu i Środowiska poprzez zakup samochodów elektrycznych oraz stacji ładowania (470,6 tys. zł), Funkcjonowanie Ministerstwa Klimatu po wejściu w życie ustawy o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (561,6 tys. zł), Modernizacja sali konferencyjnej nr 346 w Ministerstwie Klimatu i Środowiska (5,0 tys. zł), Zakup i montaż instalacji fotowoltaicznej do 50 kWp na budynku Ministerstwa Klimatu i Środowiska (82,3 tys. zł), Zakup sprzętu specjalistycznego (42,6 tys. zł), Zakup stacji ładowania samochodów elektrycznych (120,0 tys. zł), Zakup infrastruktury sieciowej i serwerowej/ Zakup sprzętu komputerowego, oprogramowania (23,0 tys. zł).

⁷² Budowa, modernizacja obiektów administracyjnych, gospodarczych i mieszkalnych oraz Funkcjonowanie Ministerstwa Klimatu po wejściu w życie ustawy o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw.

Wydatki były celowe i gospodarne, zostały poniesione zgodnie z przepisami prawa, były udokumentowane, z wyjątkiem wydatku na sfinansowanie umowy zlecenia w wys. 10,4 tys. zł, które stanowiło naruszenie art. 11 upr oraz było niezgodne z zasadą przejrzystości finansów publicznych wyrażoną w art. 114 ust. 6 upr (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 1034-1044)

W części 51, w okresie pandemii COVID-19, udział procentowy osób zatrudnionych zdalnie prezentował się następująco: marzec – 69%, kwiecień – 67%, maj – 43%, czerwiec – 38%, lipiec – 36%, sierpień – 34%, wrzesień – 40%, październik – 42%, listopad – 60% i grudzień – 60%. Zasady zlecenia i weryfikowania wykonania zadań realizowanych w ramach pracy zdalnej w MKiŚ oraz poniesione oszczędności przedstawiono w części 41 – Środowisko. Natomiast, w wyniku pracy zdalnej, poniesiono wydatki na dodatkowe zakupy informatyczne ogółem dla MKiŚ w wysokości 1 860, 6 tys. zł.

(akta kontroli str. 630-646, 4108-4109, 4373-4393)

Stosownie do § 2 ust. 3 i 4 Porozumienia zawartego 9 kwietnia 2020 r. pomiędzy dyrektorem generalnym MŚ a dyrektorem generalnym MK od 21 marca 2020 r. do 5 października 2020 r. w MK zostały wystawione na rzecz MŚ refaktury łącznie na 569,4 tys. zł, m.in. za:

- zakup materiałów i wyposażenia, m.in.: artykuły spożywcze i biurowe, notebooki, telefony komórkowe, benzyna, prasa, apteczki – 158,0 tys. zł,
- zakup energii – 26,4 tys. zł,
- zakup usług remontowych, w tym eksploatacja powierzchni, konserwacja wind, gniazda strukturalne – 2,5 tys. zł,
- zakup usług zdrowotnych, w tym medycyna pracy – 13,0 tys. zł,
- zakup usług pozostałych w tym: pieczętki, usługi gospodarczo – porządkowe, strony internetowe, transport, salonik VIP, ochrona, wsparcie HelpDesk, mycie samochodów, wizytówki, usługi pocztowe, zakwaterowanie w hotelach, wsparcie techniczne Zimbra – 280,2 tys. zł,
- opłaty z tytułu usług telekomunikacyjnych – 23,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 4794-5004)

Na koniec 2020 r. zobowiązania dysponenta III stopnia (urzędu obsługującego Ministra) w części 51 wyniosły 5 002,3 tys. zł. Główne pozycje zobowiązań stanowiły dodatkowe wynagrodzenie roczne (2 205,8 tys. zł) oraz składki do organizacji międzynarodowych (1 360,4 tys. zł). Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(akta kontroli str. 593-609, 723-730D, 1071-1075)

Udzielanie zamówień publicznych

Szczegółowym badaniem objęto 3 postępowania, w tym jedno o wartości nieprzekraczającej 30,0 tys. euro bez VAT o łącznej wartości udzielonych zamówień w wys. 852,0 tys. zł brutto, w całości sfinansowanych w 2020 r.:

1. Dostawa 3 samochodów o napędzie w 100% elektrycznym do Ministerstwa Klimatu – w trybie przetargu nieograniczonego – 554,6 tys. zł brutto;
2. Opracowanie ekspertyzy pt. *Bezpieczne odległości od zabudowań dla przedsięwzięć, których funkcjonowanie wiąże się z ryzykiem powstawania uciążliwości zapachowej* w trybie przetargu nieograniczonego – 191,3 tys. zł;

3. Zakup serwerów RACK dla systemu BDO oraz Ministerstwa Klimatu – postępowanie w trybie zapytania ofertowego – 106,1 tys. zł brutto.

W wyniku szczegółowego badania ww. zamówień stwierdzono nieprawidłowość w udzielaniu zamówienia wymienionego w pkt 2 (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

We wszystkich zbadanych zamówieniach prawidłowo stosowano zasadę konkurencyjności.

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

Dysponent III stopnia w części 51 nie prowadził postępowań z wyłączeniem przepisów upzp w oparciu o przesłanki określone w art. 6 ust. 1, jak i art. 6a ust. 1 ustawy o COVID-19.

(akta kontroli str. 795-798, 895-962, 2273-2275, 2296-2300, 2303-2307A)

W 2020 r. Minister wykonywał obowiązek nadzoru i kontroli wynikający z art.175 ust. 1 i 2 ufp.

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

Dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśniła: *Wszelkie dokumenty potwierdzające wydatkowanie środków w ramach rezerw celowych lub dokumentujące problemy z tym związane znajdują się w siedzibie jednostki, która bezpośrednio realizuje zadania finansowane ze środków rezerwy celowej. Do Departamentu Budżetu przekazywane są syntetyczne informacje na temat przyczyn niewykorzystania środków lub ich niepełnego wydatkowania, które stanowią materiał źródłowy do analiz. W uzupełnieniu dodała: że w celu niedopuszczenia do kumulowania nadmiernych środków pochodzących z rezerw celowych, w Departamencie Budżetu MKiŚ prowadzone były działania nadzorcze w oparciu m.in. o miesięczną Informację dotyczącą wydatkowania środków pochodzących z rezerw celowych, w szczególności poprzez wnikliwą analizę zaangażowania środków oraz ich wydatkowania w ciągu roku, stanu zaawansowania realizacji zadań, zagrożeń mogących utrudnić wykorzystanie środków pochodzących z rezerw celowych w całości.*

(akta kontroli str. 2655-2673)

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

Z uwagi na liczne zmiany organizacyjne, w roku 2020 analizy prezentowane były kierownictwu podczas spotkań roboczych lub w formie notatek.

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

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

(akta kontroli str. 4400-4432)

W 2020 r. Minister wykonywał również obowiązek nadzoru i kontroli wynikający z art. 175 ust. 2 ufp, m.in. poprzez przeprowadzanie kontroli planowych oraz doraźnych. Pierwotny plan kontroli resortowej Biura Kontroli i Audytu (BKA) na 2020 r.⁷³ przewidywał 6 kontroli⁷⁴, ale w związku z reorganizacjami wprowadzanymi m.in. ustawą z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁷⁵ i wynikającymi z tego zmianami m.in. w zakresie jednostek podległych i nadzorowanych przez Ministra Klimatu, 29 maja 2020 r. dokonano aktualizacji planu kontroli resortowej na 2020 r. Do realizacji przewidziano 5 kontroli, w tym:

- kontrolę w NFOŚiGW (poz. 1),
- kontrolę w Zakładzie Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych (poz. 2),
- 3 kontrole w instytutach badawczych, tj. Instytucie Energetyki w Warszawie, Instytucie Fizyki Plazmy i Laserowej Mikrosyntezy i Narodowym Centrum Badań Jądrowych w Otwocku-Świerku (poz. 3-5).

Kolejna aktualizacja planu kontroli resortowej na 2020 r. BKA MKiŚ miała miejsce 3 grudnia 2020 r. i była związana z przekształceniem MK poprzez przejęcie MŚ. W efekcie czego plan kontroli resortowej BKA na 2020 (po zmianach) zakładał 7 kontroli, w tym m.in. w części 51 jedną kontrolę w NFOŚiGW (tematyka kontroli: *Realizacja wybranego programu/programów priorytetowych – zakres przedmiotowy kontroli, w tym wybór programu/programów miał być ustalony w ramach analizy przedkontrolnej*).

Wszystkie kontrole z planu kontroli na 2020 r. zostały wszczęte, niektóre zakończono i wydano zalecenia pokontrolne, natomiast w NFOŚiGW zakończono czynności kontrolne i do dnia zakończenia niniejszej kontroli nie sporządzono wystąpienia pokontrolnego.

Oprócz kontroli planowych w 2020 r. wszczęto kontrole doraźne w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie⁷⁶, Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi⁷⁷ oraz w Biurze Nasiennictwa Leśnego⁷⁸ (Minister Klimatu przejął nadzór nad wfośigw 21 marca

⁷³ Z 23 grudnia 2019 r.

⁷⁴ W tym, kontrolę w: NFOŚiGW, Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, wybranych parkach narodowych (KPN, Babiogórskim Parku Narodowym), Instytucie Ochrony Środowiska Państwowym Instytucie Badawczym, GDOŚ, Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Warszawie.

⁷⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1220, ze zm.

⁷⁶ Kontrola dotyczyła: *Prowadzonej polityki zatrudnienia. Realizacji obowiązków pracodawcy i nadzoru nad realizacją obowiązków pracowników wynikających ze świadczenia pracy.*

⁷⁷ Kontrola dotyczyła: *Prawidłowości funkcjonowania Biura WFOŚiGW w Łodzi w wybranych obszarach.*

⁷⁸ Kontrola w zakresie realizacji zadań określonych w ustawie z dnia 7 czerwca 2001 r. o leśnym materiale rozmnożeniowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 1097), wybranych zagadnień w obszarze dotyczącym: zamówień publicznych, gospodarki finansowej oraz przepisów prawa pracy.

2020 r.) Czynności kontrolne zostały zakończone ww. jednostkach kontrolowanych, nie sporządzono ostatecznych wystąpień pokontrolnych/sprawozdań.

W 2020 r. BKA przeprowadziło dwie planowane kontrole realizacji Planów Działań Pomoc Techniczna w ramach POLiŚ – Sektor Środowisko w Instytucjach Wdrażających POLiŚ, tj. kontrolę w CKPŚ i w NFOŚiGW.

Ponadto przeprowadzono 3 planowe kontrole systemowe Instytucji Wdrażających w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013, tj. w: wfośigw we Wrocławiu, w Szczecinie i w Rzeszowie.

Tym samym plan kontroli BKA na 2020 r. dla ww. wymienionych obszarów został wykonany.

Minister Klimatu i Środowiska wydał zarządzenie z dnia 12 lutego 2021 r. w sprawie prowadzenia nadzoru przez Ministra Klimatu i Środowiska⁷⁹, którym m.in. uchylił zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie zasad prowadzenia nadzoru przez Ministra Środowiska⁸⁰.

(akta kontroli str. 4400-4432, 4633-4735)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1) W zakresie umów zleceń.

W wyniku badania pięciu losowo wybranych umów zleceń stwierdzono, że dyrektor generalny MK 1 kwietnia 2020 r. zawarł umowę zlecenia z osobą fizyczną na okres od 1 kwietnia 2020 r. do 31 maja 2020 r., której przedmiotem było świadczenie usług polegających na pracach związanych z przejmowaniem z MK spraw działu środowisko oraz przygotowaniem utworzonego MŚ do ich przejęcia pod względem organizacyjnym, finansowym, informatycznym oraz majątkowym.

Osoba, z którą zawarto ww. umowę zlecenia, od 2 grudnia 2019 r. do 31 marca 2020 r. była zatrudniona w MK na stanowisku eksperta (przy czym od 21 marca 2020 r. do 31 marca 2020 r. kontynuowała tę umowę w MŚ). Do zakresu obowiązków tej osoby należało prowadzenie we współpracy z komórkami organizacyjnymi MK: prac związanych z przygotowaniem podziału spraw objętych działem administracji rządowej *środowisko* pomiędzy ten dział, a projektowany dział administracji rządowej *klimat* oraz prac organizacyjnych związanych z przygotowaniem powołania i funkcjonowania MŚ.

Zgodnie z § 5 umowy zlecenia, zleceniobiorca miał rozliczać się z wykonanego przedmiotu umowy przed Ministrem Środowiska i to Minister Środowiska miał dokonywać odbioru usługi. Na podstawie tej umowy nałożone zostały obowiązki na Ministra Środowiska, który nie był jej stroną.

W ramach tej umowy zleceniobiorca otrzymał wynagrodzenie za okres od 1 kwietnia 2020 r. do 24 kwietnia 2020 r. w wys. 10,4 tys. zł (brutto). Raport z wykonania prac został zaakceptowany przez Ministra Środowiska. Wynagrodzenie zostało sfinansowane ze środków części 51 – Klimat.

Dyrektor generalny MKiŚ wyjaśnił m.in., że *Była ona (umowa) zawierana w kryzysowym czasie dla Ministerstwa Środowiska. Oficjalnie rozpoczęło ono swoją działalność od 21 marca 2020 r., ale nie posiadało struktur i kadr pozwalających na podjęcie w trybie pilnym działań pozwalających na*

⁷⁹ Dz. Urz. MKiŚ poz.14.

⁸⁰ Dz. Urz. MŚ poz.79.

organizację instytucji i zapewnienie możliwości realizacji zadań przypisanych do ministerstwa. [...] Formuła umowy cywilnoprawnej była efektem poszukiwania wyjścia z patowej sytuacji i konstruktywnego podejścia do zapewnienia ciągłości działania w tym ważnym obszarze działalności państwa. Minister Środowiska nie był stroną umowy, ale w pewien sposób jej beneficjentem, stąd akceptacja realizacji usług wynikających z umowy została powierzona ministrowi Michałowi Wosiowi.

Zdaniem NIK sfinansowanie z budżetu części 51 – Klimat usług świadczonych na rzecz innego ministerstwa, tj. MŚ utworzonego od 21 marca 2020 r., co potwierdza również obowiązek odbioru prac przez Ministra Środowiska, było nielegalne, ponieważ naruszało art. 44 ust. 2 upr i było niezgodne z zasadą przejrzystości finansów publicznych.

(akta kontroli str. 3897-3898, 4225-4252)

2) W zakresie zamówień publicznych udzielonych w ramach części 51 – Klimat:

Nierzetelne sporządzenie dokumentacji przetargowej, tj. niewskazanie w ogłoszeniu o zamówieniu publicznym pn. *Opracowanie ekspertyzy pt. „Bezpieczne odległości od zabudowań dla przedsięwzięć, których funkcjonowanie wiąże się z ryzykiem powstawania uciążliwości zapachowej*”, języka lub języków w jakich miała być sporządzona oferta, co jednocześnie naruszało art. 41 pkt 10 upzp i rozbieżne wskazanie w SIWZ ww. zamówienia liczby ekspertów wymaganych do realizacji zamówienia.

W załączniku nr 6 do SIWZ wskazano m.in.: 5.2.1. *Zamawiający uzna warunek za spełniony, jeżeli wykonawca wykaże, że do realizacji zamówienia skieruje zespół składający się z co najmniej 5 ekspertów...* podczas gdy w punkcie 5.2.3 SIWZ podano, że: *Zamawiający uzna warunek za spełniony, jeżeli wykonawca wykaże, że do realizacji zamówienia skieruje zespół składający się z co najmniej 3 ekspertów...*

Główny specjalista w Wydziale Zamówień Publicznych (prowadząca postępowanie) wyjaśniła, że: *Wiążący jest warunek z SIWZ. Jest to omyłka pisarska. Wykaz (tabela) wskazuje, że ekspertów było wymaganych 3.*

Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego, w skład którego wchodzi Wydział Zamówień Publicznych, wyjaśniła, że: *Warunek udziału w postępowaniu dotyczący zdolności technicznej i zawodowej określony w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia w Rozdziale 5 (pkt. 5.2.3) oraz w ogłoszeniu o zamówieniu w sekcji III (III.1.3) dotyczył skierowania do realizacji zamówienia zespołu składającego się z co najmniej 3 ekspertów. Omyłkowo w Załączniku nr 6 do SIWZ wskazano liczbę 5 ekspertów, co należy uznać za ludzki błąd, ponieważ z treści warunku, w zakresie wymaganego doświadczenia wynika, że dotyczy on 3 ekspertów.*

(akta kontroli str. 772-784, 2147, 2271, 2243-2257A, 2305)

W ogłoszeniu umieszczonym 2 lipca 2020 r. na stronie internetowej Urzędu Zamówień Publicznych⁸¹ w sekcji IV pkt 6.2. *Termin składania ofert lub wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, w części pn. Język lub języki, w jakich mogą być sporządzane oferty lub wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu* podano: >.

(akta kontroli str. 772-784)

⁸¹ <https://bzp.uzp.gov.pl/ZP400PodgladOpublikowanego.aspx?id=d249d>

Główny specjalista w Wydziale Zamówień Publicznych (prowadząca postępowanie) wyjaśniła, że: *Nie wiem dlaczego nie zostało wypełnione pole dotyczące języka w jakim ma być sporządzona oferta.*

(akta kontroli str. 2147, 2271)

Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego w skład którego wchodzi Wydział Zamówień Publicznych wyjaśniła m.in., że: *Brak w ogłoszeniu o zamówieniu informacji o języku lub językach, w jakich miała być sporządzona oferta wynika z oczywistej omyłki. W wypełnianej sekcji pozostał tylko znak „>” wygenerowany przez system...*

(akta kontroli str. 2243-2257A, 2305 i 2306)

Zdaniem NIK brak wskazania języka/języków, w jakim miała być sporządzona oferta było działaniem niezgodnym z art. 41 pkt 10 upzp.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

2.2.1. Wydatki budżetu środków europejskich – dysponent części budżetowej

Opis stanu
faktycznego

Łączny plan wydatków środków europejskich w części 51, określony ustawą budżetową wynosił 1 608 604,0 tys. zł. Plan ten w ciągu 2020 r. został zwiększony o 905 559,6 tys. zł, tj. o 56,3% do 2 514 163,6 tys. zł. Wykonanie wydatków w 2020 r. wyniosło 2 482 464,2 tys. zł, tj. 98,7% planu po zmianach. W 2019 r. nie ponoszono wydatków z tego tytułu.

(akta kontroli str. 122-126, 141-142, 237-238, 247-250)

Blokowanie planowanych wydatków

Na podstawie art. 177 ust 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 2 upf Minister Środowiska i Klimatu 7 grudnia 2020 r. wydał decyzję nr 23/2020/BE w sprawie blokowania planowanych na rok 2020 wydatków na 6 000,0 tys. zł, tj. w dziesiątym dniu od daty złożenia wniosku w tej sprawie. Do końca roku budżetowego Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej nie podjął decyzji w sprawie zmniejszenia planu finansowego budżetu środków europejskich.

Zablokowanie ww. planowanych wydatków wynikało ze zmiany harmonogramu realizacji projektu nr POIS.02.01.00-00-0010/18 pn. *Modernizacja kanalizacji deszczowej wraz z budową systemu małej retencji na terenie miasta Siemianowice Śląskie* spowodowanej zaskarżeniem do KIO przeprowadzonych postępowań przetargowych. Beneficjent zrezygnował z wystąpienia o zaliczkę, które zostało uwzględnione we wniosku o uruchomienie środków z rezerw celowych budżetu środków europejskich⁸².

Powyższa decyzja nie była realizowana za pomocą systemu TREZOR ze względu na fakt, że system ten nie obsługiwał budżetu środków europejskich.

(akta kontroli str. 1759, 1781-1824)

Realizacja powyższych wydatków na poszczególne programy kształtowała się następująco:

- Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego III Perspektywa Finansowa.

⁸² Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej wydał decyzję nr IP6.972.283.2020.25BE.164.ZIQ 18 listopada 2020 r. Środki zostały przesunięte z poz. 98 rezerw celowych.

Plan wydatków, określony ustawą budżetową wynosił 19 103,0 tys. zł. Plan ten w 2020 r. został zmniejszony o 18 199,9 tys. zł, tj. o 95,3%, do 903,1 tys. zł. Wykonanie wydatków w 2020 r. wyniosło 903,1 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach.

– Norweski Mechanizm Finansowy III Perspektywa Finansowa.

Plan wydatków, określony ustawą budżetową wynosił 454,0 tys. zł. Plan ten w 2020 r. został zmniejszony o 407,8 tys. zł, tj. o 89,8%, do 46,2 tys. zł. Wykonanie wydatków w 2020 r. wyniosło 46,1 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach.

– Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020.

Plan wydatków, określony ustawą budżetową wynosił 1 589 047,0 tys. zł. Plan ten w 2020 r. został zwiększony o 924 167,3 tys. zł, tj. o 58,2%, do 2 513 214,3 tys. zł. Wykonanie wydatków w 2020 r. wyniosło 2 481 514,9 tys. zł, tj. 98,7% planu po zmianach.

W zakresie niepełnego wykonania planu w rozdziale 02095, w grupie paragrafów 200 (plan po zmianach 57 667,7 tys. zł, wykonanie 50 537,0 tys. zł, tj. 87,6%) dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśniła, że niepełne wydatkowanie środków w zakresie projektów, dla których Instytucją Wdrażającą jest CKPŚ, wynikało z dokonanej przez beneficjentów na przełomie października/listopada 2020 roku aktualizacji harmonogramów projektów. W jej wyniku część realizowanych zadań, a tym samym planowanych do wydatkowania środków, została przesunięta na 2021 rok, co związane było m.in. z pandemią COVID-19 i nierozstrzygnięciami postępowań przetargowych.

W zakresie rozdziału 90011, grupy paragrafów 200 (plan po zmianach 43 291,3 tys. zł, wykonanie 35 999,2 tys. zł, tj. 83,2%), niepełne wydatkowanie środków w zakresie projektów, dla których Instytucją Wdrażającą jest NFOŚiGW, wynikało z aktualizacji harmonogramów realizacji projektów i przesunięcia terminów ich zakończenia z 2020 na 2021 rok. Zmiany terminów zakończenia realizacji projektów i w konsekwencji przesunięcia wydatkowania, spowodowane były w głównej mierze utrudnieniami związanymi z pandemią COVID-19.

W zakresie rozdziału 90011, grupy paragrafów 600 (plan po zmianach 2 373 396,7 tys. zł, wykonanie 2 357 116,1 tys. zł, tj. 99,3%), niepełne wydatkowanie środków w zakresie projektów, dla których Instytucją Wdrażającą jest NFOŚiGW, wynikało z aktualizacji harmonogramów realizacji projektów i przesunięcia terminów ich zakończenia z 2020 na lata następne. Zmiany terminów zakończenia realizacji projektów i w konsekwencji przesunięcia wydatkowania, spowodowane były w głównej mierze utrudnieniami związanymi z pandemią COVID-19.

W zakresie rozdziału 90014, grupy paragrafów 400 (plan po zmianach 2 415,5 tys. zł, wykonanie 1 418,5 tys. zł, tj. 58,7%), niższe wykonanie wydatków spowodowane było m.in.: przesunięciem wykonania metodyki na 2021 rok, absencją pracowniczą spowodowaną przez COVID-19, oszczędnościami na działaniach promocyjnych i recenzjach realizowanych w ramach umów o dzieło, ograniczeniem wyjazdów służbowych w związku z trwającą pandemią COVID-19 oraz oszczędnościami poprzetargowymi.

(akta kontroli str. 69-65, 122-126, 163-166, 237-238, 247-250, 253, 255-257)

2.2.2. Wydatki budżetu środków europejskich – dysponent III stopnia

Łączny plan wydatków środków europejskich w cz. 51, określony ustawą budżetową, wynosił 1 582 931,0 tys. zł. Plan ten w ciągu 2020 r. został zwiększony o 892 382,2 tys. zł, tj. o 56,4% do 2 475 213,2 tys. zł. Wykonanie wydatków w 2020 r. wyniosło 2 444 510,8 tys. zł, tj. 98,8% planu po zmianach. W 2019 r. nie ponoszono wydatków z tego tytułu.

Realizacja powyższych wydatków na poszczególne programy kształtowała się następująco:

- Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego III Perspektywa Finansowa.

Plan wydatków, określony ustawą budżetową, wynosił 18 751,0 tys. zł. Plan ten w 2020 r. został zmniejszony o 17 892,5 tys. zł, tj. o 95,4%, do 858,5 tys. zł. Wykonanie wydatków w 2020 r. wyniosło 858,5 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach.

- Norweski Mechanizm Finansowy III Perspektywa Finansowa.

Plan wydatków, określony ustawą budżetową, wynosił 235,0 tys. zł. Plan ten w 2020 r. został zmniejszony o 235,0 tys. zł, tj. o 100,0%. W 2020 r. nie wydatkowano środków z tego tytułu.

- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020.

Plan wydatków, określony ustawą budżetową, wynosił 1 563 945,0 tys. zł. Plan ten w 2020 r. został zwiększony o 910 409,7 tys. zł, tj. o 58,2%, do 2 474 354,7 tys. zł. Wykonanie wydatków w 2020 r. wyniosło 2 443 652,3 tys. zł, tj. 98,8% planu po zmianach.

W zakresie niepełnego wykonania planu w rozdziale 02095, w grupie paragrafów 200 (plan po zmianach 57 667,7 tys. zł, wykonanie 50 537,0 tys. zł, tj. 87,6%), dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśniła, że niepełne wydatkowanie środków w zakresie projektów, dla których Instytucją Wdrażającą jest CKPŚ, wynikało z dokonanej przez beneficjentów na przełomie października/listopada 2020 roku aktualizacji harmonogramów projektów. W jej wyniku część realizowanych zadań, a tym samym planowanych do wydatkowania środków, została przesunięta na 2021 rok, co związane było m.in. z pandemią COVID-19 i nierozstrzygnięciami postępowań przetargowych.

W zakresie rozdziału 90011, grupy paragrafów 200 (plan po zmianach 43 291,3 tys. zł, wykonanie 35 999,2 tys. zł, tj. 83,2%) oraz grupy paragrafów 600 (plan po zmianach 2 373 396,7 tys. zł, wykonanie 2 357 116,1 tys. zł, tj. 99,3%), niepełne wydatkowanie środków w zakresie projektów, dla których Instytucją Wdrażającą jest NFOŚiGW, wynikało z aktualizacji harmonogramów realizacji projektów i przesunięcia terminów ich zakończenia z 2020 r. na 2021 rok. Zmiany terminów zakończenia realizacji projektów i w konsekwencji przesunięcia wydatkowania, spowodowane były w głównej mierze utrudnieniami związanymi z pandemią COVID-19.

Ponadto w sprawie przyczyn zaplanowania w ustawie budżetowej na 2020 r. wydatków w ramach Mechanizmu Finansowego EOG III Perspektywie Finansowej wydatków w rozdziale 90011, w §§ 2057, 6207 i 6257 łącznie na 16 733,0 tys. zł oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego III Perspektywie Finansowej wydatków w rozdziale 90011 § 2007 w wys. 235,0 tys. zł, skoro w wyniku dokonanych w 2020 r. korekt ostatecznie plan po zmianach w każdym z tych przypadków wyniósł 0,0 tys. zł, dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśniła, że: *zaplanowanie w ustawie budżetowej na 2020 r. środków w zakresie MF EOG*

oraz NMF wynikało z podpisania w grudniu 2017 r. bazowego dokumentu programowego, tj. Memorandum of Understanding, w ramach którego wyszczególniono trzy obszary: Środowisko, Energia i Zmiany Klimatu. Środki planowane w zakresie NMF dotyczyły Funduszu Współpracy Dwustronnej, który finansowany był z dwóch źródeł tj. MF EOG 2014-2021 i NMF 2014-2021 w odpowiednich proporcjach. Pierwszy etap planowania środków budżetowych odbywał się w styczniu 2019 r. i z uwagi na znaczne wyprzedzenie zakładanego okresu realizacji Programu, nie było możliwości przewidzenia wszystkich okoliczności, które wpłynęły na brak planowanego wykorzystania środków. Zmniejszenie planu wydatków w programie MF EOG wynikało z opóźnień związanych z rozpoczęciem wdrażania Programu Środowisko, Energia i Zmiany Klimatu w ramach perspektywy finansowej 2014-2021, w tym w zakresie naborów projektów i procedury oceny wniosków o dofinansowanie. Opóźnienia wynikały z przyczyn niezależnych od Operatora Programu – przewlekłości opiniowania dokumentów programowych po stronie Darczyńców. Powyższe z kolei wpłynęło na przesunięcie terminów podpisania umów o dofinansowanie oraz wypłat dofinansowania na realizację projektów. W zakresie NMF zwolnienie środków z Funduszu Współpracy Dwustronnej wynikało z opóźnień związanych z naborem i realizacją inicjatyw z tego źródła w ramach MF EOG i NMF 2014-2021. Przyczyną tych opóźnień, które w bezpośredni sposób przełożyły się na brak możliwości wydatkowania pierwotnie zaplanowanych środków, była sytuacja epidemiczna w kraju i na świecie, która uniemożliwiła wnioskodawcom realizację projektów z partnerami z Państw-Darczyńców w pierwotnie zaplanowanych terminach.

(akta kontroli str. 141-142, 184-186, 240, 255-257, 260-261)

2.2.2.1. Analiza wybranych wydatków ze środków UE oraz wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA

W ramach wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA (sprawozdanie Rb-28 Programy) do szczegółowej kontroli poddano dotację dla Centrum Projektów Środowiskowych w Warszawie na 3 822,7 tys. zł w części 51, rozdziale 02095, § 2008 i § 2009,

W ramach budżetu środków europejskich (sprawozdania Rb-28UE) szczegółowej kontroli poddano pięć wydatków, tj.:

- płatność dotyczącą refundacji kosztów udziału w konferencji stron w ramach FWD 03.032020 na 2,7 tys. zł w części 51, rozdziale 750001, § 4307,
- płatność dotyczącą refundacji kosztów udziału w konferencji stron w ramach FWD 03.032020 na 2,8 tys. zł w części 51, rozdziale 75001, § 4307,
- płatność dotyczącą zwrotu za uczestnictwo w konferencji w Warszawie 03.032020, faktura 650001561 na 2,6 tys. zł w części 51, rozdziale 750001, § 4307,
- płatność dotyczącą zwrotu za uczestnictwo w konferencji w Warszawie 03.032020, faktura 650001561 na 2,7 tys. zł w części 51, rozdziale 750001, § 4307,
- płatność dotyczącą refundacji kosztów udziału Vatnaskil (FWD) na 2,7 tys. zł w części 51, rozdziale 75001, § 4307.

Łączna kwota wydatków poddanych szczegółowemu badaniu wynosiła 3 822,7 tys. zł w ramach RB-28 Programy oraz 13,5 tys. zł w ramach RB-28UE. W trakcie badania nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 272-479, 1112-1122)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie wydatków z budżetu środków europejskich w części 51. W zakresie wydatków z budżetu państwa w części 51 stwierdzono wydatek na sfinansowanie umowy zlecenia w wys. 10,4 tys. zł, które stanowiło naruszenie art. 44 ust. 2 ufp i było niezgodne z zasadą przejrzystości finansów publicznych. Stwierdzono także w odniesieniu do jednego z trzech badanych zamówień publicznych nieprawidłowość dotyczącą nierzetelnego sporządzenia dokumentacji przetargowej.

Obszar

3. Sprawozdawczość

3.1. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych/łącznych sprawozdań za 2020 r. przez dysponenta części 51 – Klimat oraz sprawozdań jednostkowych MKiŚ (dysponenta III stopnia) w ramach ww. części:

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

oraz

- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2020 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. 1066-1075, 1954-1957, 1961-1964, 2838-2864, 2902-2931, 3450-3481, 4450-4469, 4490-4497)

Pierwotnie sporządzone przez dysponenta części sprawozdanie Rb-27 zawierające plan zgodny wielkością ustaloną w ustawie budżetowej nie zostało przyjęte (zaakceptowane) przez odbiorcę, tj. Ministerstwo Finansów w systemie TREZOR.

W związku z tym roczne sprawozdanie łączne Rb-27 zostało sporządzone, w zakresie planu, według danych ujętych w systemie TREZOR, dlatego też w sprawozdaniu Rb-27 wykazano plan wyższy o 0,6 tys. zł (o 579,45 zł) od planu ustalonego w ustawie budżetowej. Różnica wielkości planu dotyczyła działu 900 – *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* – według ustawy budżetowej – 11 104 832 tys. zł, a według sprawozdania Rb-27 – 11 104 832 579,45 tys. zł.

Według wyjaśnień głównej księgowej MKiŚ ponawiane próby złożenia sprawozdania Rb-27 zawierającego plan zgodny z planem ustalonym w ustawie budżetowej kończyły się niepowodzeniem, a przyczyną tego była, według roboczych ustaleń z pracownikami Ministerstwa Finansów, niezgodność planu dochodów części 51 – Klimat pomiędzy danymi wprowadzonymi w systemie TREZOR a wielkością wynikającą z ustawy budżetowej, tj. w systemie TREZOR plan dochodów tej części budżetowej wyrażony w złotych i groszach wynosił 11 105 183 579,45 zł, a w ustawie budżetowej wielkość planu dochodów ujęta w pełnych tysiącach złotych wynosiła 11 105 183 tys. zł.

W związku z konsekwentnym odrzucaniem omawianego sprawozdania, dysponent części budżetowej 51 – Klimat dokonał zmiany wielkości planu dochodów na zgodny z wartościami ujętymi w systemie TREZOR, a w polu *Komentarz* dokonał wpisu: *Zgodnie z ustaleniami z DBF w MF, plan dochodów został wykazany w sprawozdaniu zgodnie z wartościami ujętymi w TREZOR (11 105 183 579,45 zł), a nie w wartościach wynikających z nowelizacji ustawy budżetowej na 2020 r. (11 105 183 000 zł).*

(akta kontroli str. 3482-3493)

W toku kontroli, stwierdzono występowanie różnic w zakresie kwot należności zaewidencjonowanych na koncie 221 a wykazanych w sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2020 r. oraz w sprawozdaniu Rb-27 zarówno w części 51 – Klimat u dysponenta III stopnia.

(akta kontroli str. 1895-1896, 1956-1957, 1963-1964, 2861-2864)

Główna księgowa wyjaśniła m.in., że: *Zapisy zgodne były na dzień 26.01.2021, tj. dzień sporządzenia sprawozdania. W związku z dokonywaniem operacji na koncie 221 w okresie pomiędzy złożeniem sprawozdania Rb-N a rocznym sprawozdaniem Rb-27 zmienił się stan tychże należności i na dzień złożenia sprawozdania Rb 27 (08.02.2021) prezentował się w sposób następujący:*

- *należności pozostałe do zapłaty ogółem – 159 201,75 zł,*
- *zaległości netto – 110 869,75 zł.*

Wprowadzone na koncie 221 zapisy spowodowały zwiększenie należności ogółem na kwotę 392,30 zł, w obszarze analityki 750.75001.0640.

Wzrost należności wynikał z przebiegowania należności z wydatków na dochody budżetowe firmy Why Not Travel.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że z uwagi na wprowadzanie zapisów na konto 221 w okresie od dnia złożenia sprawozdania Rb-27 (08.02.br) do dnia 15.03.br. istnieje konieczność sporządzenia korekty zarówno sprawozdania Rb-N jak i sprawozdania rocznego Rb-27 dla części 51 – Klimat. Korekty zostaną sporządzone i przekazane dysponentowi I stopnia po złożeniu sprawozdań za pierwszy kwartał br., tj. po 12 kwietnia.

(akta kontroli str. 2849-2851, 2856-2858)

Kontrolą objęto również sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w części 51 – Klimat.

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 51 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość

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

(akta kontroli str. 1066-1070-1075)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych w części 51 – Klimat.

V. Wnioski

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

Wnioski

1. Rzetelne sporządzanie dokumentacji przetargowej oraz realizacja zamówień publicznych zgodnie z postanowieniami zawartych umów.
2. Finansowanie wydatków budżetu państwa zgodnie z ich zakresem podmiotowym.
3. Sporządzenie korekty sprawozdania Rb-70 przez dysponenta części 41 – Środowisko.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁸³ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

⁸³ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

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, kwietnia 2021 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Małgorzata Motylow

Elektronicznie podpisany przez
Małgorzata Anna Motylow
Data: 2021.04.20 12:54:13 +02'00'

p.o. DYREKTOR
Departamentu Środowiska
Tomasz Gawel
Tomasz Gawel