



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MAREK OPIOŁA

Tekst jednolity*

KSI.410.001.01.2020

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

* Uwzględniono zmiany wprowadzone Uchwałą Nr 40/2020 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 27 maja 2020 r. oraz sprostowano, w trybie art. 35c ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, oczywiste omyłki pisarskie w wystąpieniu pokontrolnym.

P/20/001

Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 41 – Środowisko

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 ¹ (dalej: „Ministerstwo” lub „MK”) ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Kurtyka, Minister Klimatu od 15 listopada 2019 r. W okresie od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r. Ministrem Środowiska był Henryk Kowalczyk
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	1. Dorota Winosińska-Mrówka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/6/2020 z 13 stycznia 2020 r. 2. Halina Błaszczak, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/7/2020 z 13 stycznia 2020 r. 3. Damian Pazio, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/21/2020 z 19 lutego 2020 r.

(akta kontroli str. 1-6)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2019, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 41 – Środowisko oraz ocena wykonania planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu państwa. Ocenie podlegały w szczególności:
Zakres kontroli	<ul style="list-style-type: none">– działania związane z pobieraniem i egzekucją dochodów budżetowych,– 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 2019 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 <i>finansach publicznych</i>³ (dalej: „ufp”), w tym:<ul style="list-style-type: none">a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 41 – Środowisko.

¹ Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska z dniem 15 listopada 2019 r. nazwę „Ministerstwo Środowiska” zmieniono na nazwę „Ministerstwo Klimatu”.*

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

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

- analizy wykonania planu dochodów,
- kontroli prawidłowości i terminowości ustalenia wybranych należności oraz windykacji zaległości,
- 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 trakcie roku budżetowego, w tym wynikających z podziału rezerw celowych,
- kontroli prawidłowości dokonanych blokad,
- kontroli przestrzegania ustalonych 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,
- kontroli wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- 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.

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

Do oceny wykonania budżetu państwa w części 41 – Środowisko wykorzystano również wyniki kontroli wykonania planu finansowego na 2019 r. Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Kielcach.

III. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że wykonanie budżetu państwa w części 41 – Środowisko w zakresie dochodów było zgodne z założeniami przyjętymi w *ustawie budżetowej na rok 2019* z dnia 16 stycznia 2019⁵ oraz w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2019 r. w sprawie *przeniesienia planowanych dochodów i wydatków budżetowych, w tym wynagrodzeń, na rok 2019*⁶. Niemniej jednak w *Polityce rachunkowości* Ministerstwa nie uregulowano od 2019 r. szczególnych zasad klasyfikacji zdarzeń, dotyczących postępowania i księgowania dystrybuowania wpływów z aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych.

Wydatki budżetu państwa zostały zrealizowane w sposób celowy, jednak w poniższych przypadkach stwierdzono naruszenie przepisów prawa i/lub nierzetelne działania:

- nieprawidłowo sklasyfikowano wydatki na roboty inwestycyjne w budynku Ministerstwa do § 6060 *Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych* zamiast do § 6050 *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych*,
- nie dokonano blokad w sytuacji nie wykorzystania środków pochodzących m.in. z rezerw celowych,
- w umowie o świadczenie usług doradztwa prawnego z 2019 r. nie zapewniono pisemności ich świadczenia. Oznacza to, że nie uwzględniono negatywnej opinii Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i audytorów wewnętrznych dotyczącej ustnego świadczenia usług doradztwa prawnego oraz nie zrealizowano wniosku pokontrolnego sformułowanego po kontroli „Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 41 – Środowisko”.

W 2019 r. ze środków rezerwy celowej poz. 59 *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* sfinansowano wydatki na opłacenie składki do organizacji międzynarodowej Europejska Agencja Kosmiczna (dalej: „ESA”) w wysokości 24 995,9 tys. zł. Wydatki te nie były zgodne z celem utworzenia tej rezerwy. NIK podtrzymuje swoje stanowisko, wyrażone w latach ubiegłych po kontrolach wykonania budżetu państwa, że finansowanie z tego źródła składek do organizacji międzynarodowych nie jest działaniem prawidłowym, jednak wobec niezapewnienia finansowania z innych źródeł niedopuszczalne byłoby doprowadzenie do nieuregulowania zobowiązań. NIK pozytywnie odnotowuje fakt, że środki na zapłatę tej składki zostały zabezpieczone w planie wydatków budżetu państwa na rok 2020.

Dla dwóch z trzech badanych zadań oraz dwóch z pięciu badanych podzadań zaplanowano mierniki w taki sposób, że nie służyły rzetelnemu pomiarowi i obiektywnej ocenie efektywności wykorzystanych środków, co stanowiło naruszenie ust. 61 pkt 1 załącznika nr 41 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie *szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej*⁷. Powyższe ustalenia wskazują po raz kolejny na niewykonanie wniosku pokontrolnego NIK w zakresie realizacji wydatków w układzie zadaniowym sformułowanego w wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w latach poprzednich. NIK wносиła wówczas

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. poz. 198.

⁶ Dz. U. poz. 344.

⁷ Dz. U. poz. 183, ze zm.

o ustalenie mierników posiadających cechy określone w nocie budżetowej, w tym umożliwiającym pomiar efektów stosownie do poniesionych nakładów.

W ocenie NIK, opisane w niniejszym wystąpieniu nieprawidłowości wskazują, że ustalone mechanizmy kontroli zarządczej nadal nie stanowią wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

1.1. Dochody budżetowe – dysponent części budżetowej

Opis stanu faktycznego

W części 41 – Środowisko prognozowana do uzyskania w 2019 r. kwota dochodów wyniosła 4 709 434,0 tys. zł, na którą złożyła się określona w ustawie budżetowej kwota 4 708 935,0 tys. zł i planowane dochody budżetowe w wysokości 499,0 tys. zł, przeniesione w trakcie 2019 r. rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2019 r. w sprawie przeniesienia planowanych dochodów i wydatków budżetowych, w tym wynagrodzeń na rok 2019 na podstawie art. 30 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw⁹ z części 85 – Budżety wojewodów¹⁰ do części 41 – Środowisko, które weszło w życie z mocą wsteczną od 1 stycznia 2019 r. Zrealizowane dochody wyniosły łącznie 5 650 607,9 tys. zł i stanowiły 120,0% planu po zmianach i 99,9% dochodów wykonanych w 2018 r. (5 658 830,1 tys. zł).

(akta kontroli str. 10-14, 337-341, 2545-2555)

Główne pozycje dochodów stanowiły wpływy:

- ze *sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych* – w 2019 r. w kwocie 5 077 512,7 tys. zł, i były one wyższe od planowanych o 67,6% (3 028 870,0 tys. zł); stanowiły 99,1% wykonanych w 2018 r. (5 124 472,0 tys. zł) z tego tytułu. Dochody te stanowiły 89,9% wszystkich dochodów uzyskanych w 2019 r. odprowadzanych do budżetu państwa. Wpływy z tego rodzaju dochodów uzależnione są od uzyskanej ceny uprawnień do emisji oraz wolumenu uprawnień do emisji;
- z *różnych rozliczeń* (w ramach rozdziału 90011 Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej), w 2019 r. wyniosły 217 385,2 tys. zł, tj. 75,6% planowanych (287 507,0 tys. zł) i były wyższe o 19,5% od wykonanych w 2018 r. (181 958,2 tys. zł). Wpływy te pochodzą ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: „NFOŚiGW”) przekazywanych na utworzenie rezerwy celowej poz. 59 i dochody z tego tytułu są uzależnione od liczby zawartych umów z państwowymi jednostkami budżetowymi;
- z *opłat za koncesje i licencje*, które w 2019 r. wyniosły 124 624,5 tys. zł, tj. 69,0% planowanych (180 581 tys. zł) i były wyższe o 8,7% od wykonanych w 2018 r. (114 616,5 tys. zł). Przyczyną odchylenia od kwot planowanych dochodów jest to, że organ koncesyjny nie był w stanie przewidzieć, ile nowych wniosków koncesyjnych wpłynie, jaka ich część zakończy się udzieleniem koncesji i podpisaniem umowy o ustanowieniu użytkowania górniczego i jakie będzie

⁸ 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.

⁹ Dz. U. poz. 1479.

¹⁰ Dotyczyło wpływów m.in. z tytułu różnych opłat (§ 0690), usług (§0830), z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów (0950), wpływów z różnych dochodów (§ 970).

dokładnie wynagrodzenie z tego tytułu. Ponadto, część zmienna wynagrodzenia w umowach, dotycząca wydobywania kopalin, była uzależniona od ilości wydobytej kopaliny, której organ nie był w stanie precyzyjnie przewidzieć.

Na różnicę pomiędzy planem, a wykonaniem dochodów w 2019 r. miały również wpływ zmiany przepisów, które wprowadziły nowe źródła dochodów z tytułu:

- opłaty recyklingowej, które zostały wprowadzone przepisami ustawy z dnia 12 października 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw¹¹, która na prowadzących jednostki handlowe nałożyła obowiązek pobierania, w odniesieniu do wydawanych lekkich toreb na zakupy z tworzywa sztucznego, opłaty recyklingowej, której wysokość została określona na 20 gr. Pobrana opłata stanowi dochód budżetu państwa i jest wnoszona do dnia 15 marca roku następującego po roku kalendarzowym, w którym została pobrana. Z uwagi na znaczne ograniczenie zużycia lekkich toreb na zakupy z tworzywa sztucznego, wpływy do budżetu były niższe od pierwotnie zaplanowanych. Wpływy te w 2019 r. wyniosły 72 472,5 tys. zł i stanowiły 6,3% zaplanowanej kwoty (1 153 117,0 tys. zł).
- opłaty rejestrowej związanej z wpisem do rejestru Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (dalej: „BDO”), którego funkcjonowanie reguluje ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹². Zgodnie z art. 57 ust. 1 tej ustawy podmiotami podlegającymi tej opłacie są: wprowadzający sprzęt i autoryzowani przedstawiciele, a także wprowadzający baterie i akumulatory, pojazdy, produkty w opakowaniach, opony, oleje smarowe oraz producenci, importerzy i wewnątrzspółnotowi nabywcy opakowań. Ponadto, każdy z podmiotów wpisanych już do rejestru, zgodnie z art. 57 ust. 3 cytowanej ustawy, jest zobowiązany do uiszczania rocznej opłaty z tytułu posiadanego wpisu. Wpływy z tego tytułu w 2019 r. wyniosły 4 160,4 tys. zł i stanowiły 210,1% zaplanowanych (1 980,0 tys. zł).

Natomiast niższe wykonanie dochodów o 65,8% w rozdziale 02095 *Pozostała działalność* w stosunku do 2018 roku wynikało głównie ze zmiany przepisów, tj. po nowelizacji ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach¹³ – począwszy od 2019 roku, środki stanowiące równowartość 2% przychodów uzyskiwanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (dalej: „PGL LP”) ze sprzedaży drewna, będące wcześniej dochodem budżetu państwa, były przekazywane na Fundusz Dróg Samorządowych. W 2019 r. wykonanie dochodów w tym rozdziale wyniosło 49 699,8 tys. zł i stanowiło 34,2% dochodów wykonanych w 2018 r. (145 355,4 tys. zł).

(akta kontroli str. 2545-2555, 3022-3023)

Na koniec 2019 r., w części 41 – Środowisko, stan należności pozostałych do zapłaty wyniósł 5 096,5 tys. zł, w tym zaległości netto 4 811,7 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 2018 r. kwota należności pozostałych do zapłaty była wyższa o 592,8 tys. zł (tj. o 13,2%), a kwota zaległości netto – wyższa o 523,2 tys. zł (tj. o 12,2%). Wzrost należności spowodowany był przede wszystkim: wzrostem należności z tytułu użytkowania górniczego i odsetek od nieuregulowanych należności; powstania należności w GIOŚ z tytułu naliczenia kary umownej za niedotrzymanie warunków umowy; przejęcia należności przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (dalej: „GIOŚ”) od wojewódzkich inspektoratów ochrony

¹¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2056.

¹² Dz. U. z 2019 r. poz. 701, ze zm.

¹³ Dz. U. z 2020 r. poz. 6, ze zm.

środowiska na podstawie art. 17 ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku *o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw*.

(akta kontroli str. 2550-2551, 2556-2558)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.2. Dochody budżetowe – dysponent III stopnia

Opis stanu
faktycznego

Plan dochodów dysponenta III stopnia w Ministerstwie ustalono na kwotę 4 420 108,0 tys. zł. Zrealizowane dochody, odprowadzone na rachunek dochodów budżetu państwa, wyniosły 5 424 847,1 tys. zł, co stanowiło 122,7% planu. Uzyskane w 2019 r. dochody były niższe o 0,8% w porównaniu z 2018 r.

(akta kontroli str. 93-96, 306-309, 2543-2544)

Głównym źródłem dochodów były wpływy ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. Stanowiły one 93,6% kwoty dochodów, odprowadzonych na rachunek budżetu państwa, pozyskanych przez dysponenta III stopnia. Dwie kolejne, co do wielkości, pozycje dochodów, tj. wpływy z opłat za koncesje i licencje (wpływy z tytułu wynagrodzenia z umów o ustanowienie użytkowania górniczego) stanowiły 2,3% uzyskanych dochodów oraz wpływy z tytułu m.in. najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, stanowiące 1,9% dochodów dysponenta III stopnia.

Do 2018 r. wpływy dysponenta III stopnia uzyskane z aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych były odprowadzane w całości na rachunek dochodów budżetu państwa zgodnie z art. 49 ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. *o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz niektórych innych ustaw*¹⁴ i art. 11 ust. 1 ufp. Od 2019 r. w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 28 grudnia 2018 r. *o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw*¹⁵, środki nie były w całości odprowadzane na rachunek dochodów budżetu państwa. Wpływy z aukcyjnej sprzedaży dodatkowej puli uprawnień do emisji (55,8 mln uprawnień do emisji) przekazywano do Funduszu Wyплаты Różnicy Ceny (80% wpływów z tego tytułu) oraz na Rachunek klimatyczny NFOŚiGW (20%).

Po ustaleniach z Ministrem Finansów (pismo z 21 stycznia 2019 r.) Minister Środowiska dokonywał dystrybucji środków na rachunek dochodów budżetu państwa oraz w odpowiednich proporcjach do Funduszu Wyплаты Różnicy Ceny i na Rachunek klimatyczny NFOŚiGW, na podstawie procedury z dnia 11 lutego 2019 r. zaakceptowanej przez Dyrektora Generalnego i zatwierdzonej przez Ministra Środowiska.

W wyniku 24 aukcji sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, przeprowadzonych w 2019 r., na rachunek dochodów dysponenta III stopnia w Ministerstwie wpłynęło 10 867 420,0 tys. zł z tego tytułu. Zgodnie z ustalonym podziałem środków na rachunek dochodów budżetu państwa odprowadzono 5 077 512,6 tys. zł¹⁶ (tj. 93,6% ogółu dochodów dysponenta III stopnia, a 5 789 907,4 tys. zł do Funduszu Wyплаты Różnicy Ceny¹⁷ (4 625 525,9 tys. zł) i na Rachunek klimatyczny NFOŚiGW (1 164 381,5 tys. zł).

¹⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 136, ze zm.

¹⁵ Dz. U. poz. 2538.

¹⁶ W tym 25 070 tys. zł uzyskano z tytułu zwrotu od przedsiębiorców kwoty równowartości udzielonych uprawnień do emisji. Zwrot uprawnień do emisji CO₂ nastąpił na podstawie wydanych przez Ministra Klimatu decyzji administracyjnych.

¹⁷ W związku z trwającymi przygotowaniem do uruchomienia Funduszu Wyплаты Różnicy Ceny nie było możliwe przekazanie środków na ten cel z dwóch pierwszych aukcji, wobec czego całość środków z tych aukcji trafiła do budżetu państwa. Pula uprawnień do emisji ze sprzedaży, której środki powinny trafić

Zgodnie z art. 49 ust. 2b ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz niektórych innych ustaw¹⁸, która weszła w życie od 24 sierpnia 2019 r., środki uzyskane ze sprzedaży w drodze aukcji uprawnień do emisji w wysokości 8 000,0 tys. zł stanowią przychód NFOŚiGW, przeznaczony na finansowanie zadań Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami. Stosownie do ustaleń pomiędzy Ministrem Klimatu i Ministrem Finansów, kwota 8 000,0 tys. zł podlegała jednorazowemu przekazaniu, po pierwszej aukcji w każdym roku, na przychody NFOŚiGW, a tylko w przypadku 2019 r. po ostatniej aukcji w roku.

Po ostatniej 24 aukcji, środki w kwocie 8 000,0 tys. zł zostały przekazane na rachunek NFOŚiGW przelewem z dnia 10 grudnia 2019 r.

(akta kontroli str. 2409-2445, 2467-2484)

Wpływy z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych wykonano na poziomie 167,6% planu.

Przyczyny wyższej realizacji dochodów w stosunku do planu to także m.in. dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa wykonane na poziomie 185,2% planu. Na wyższe niż oszacowane w planie na 2019 r. wykonanie dochodów z tytułu udostępnienia informacji geologicznej miał wpływ przede wszystkim fakt, iż do organu koncesyjnego wpłynęła znacząco wyższa niż zakładano liczba wniosków o korzystanie z informacji geologicznej składanych przez przedsiębiorców, którym w okresie 2018–2020 upływa termin ważności koncesji eksploatacyjnych.

Natomiast wpływy z tytułu opłaty rejestrowej wykonano w kwocie 4 160,4 tys. zł na poziomie 210,1% planu. Przyczyną wykonania dochodów w kwocie wyższej od planu było zarejestrowanie w Rejestrze – BDO większej niż pierwotnie zakładano liczby podmiotów.

(akta kontroli str. 2404-2414, 2543-2544, 2526-2542)

Doboru do badania próby 30 dowodów/zapisów księgowych, dotyczących dochodów na łączną kwotę 5 102 579,0 tys. zł, tj. 94,1% wykonanych ogółem, dokonano z zastosowaniem metody PPS (z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wielkości), po uprzednim wyłączeniu zapisów księgowych dotyczących transakcji o małej wartości (poniżej 500 zł). W wyniku badania nie stwierdzono nieprawidłowości. Zbadane dochody stanowiły wpływy z następujących tytułów:

- z aukcyjnej sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w łącznej kwocie 5 052 438,7 tys. zł, uzyskanej w wyniku 24 aukcji, które odbyły się w 2019 r.,
- dopłaty do kwartalnej wpłaty dokonanej przez Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych na podstawie ustawy o lasach w kwocie 12 259,3 tys. zł,
- wynagrodzenia z tytułu dwóch umów o ustanowienie użytkowania górniczego w łącznej kwocie 12 024,5 tys. zł,
- opłaty recyklingowej wnoszonej przez dwa podmioty w łącznej kwocie 12 661,4 tys. zł,
- zwrotu środków z tytułu zaprzestania realizacji zadania inwestycyjnego, stanowiących równowartość wydanych uprawnień do emisji w kwocie 13 195,2 tys. zł.

w styczniu na rachunek Funduszu Wyplaty Różnicy Ceny i na rachunek Klimatyczny została rozdzielona w równych proporcjach na 4 kolejne aukcje.

¹⁸ Dz. U. poz. 1501.

(akta kontroli str. 2486-2510)

Według sprawozdania Rb-27 dysponenta III stopnia (Ministerstwo Klimatu – urząd obsługujący Ministra) należności pozostałe do zapłaty według stanu na 31 grudnia 2019 r. wyniosły ogółem 3 459,8 tys. zł, w tym zaległości netto – 3 182,0 tys. zł. W porównaniu do 2018 r. należności pozostałe do zapłaty były niższe o 381,3 tys. zł (tj. o 9,9%), a zaległości netto były niższe o 465,6 tys. zł (tj. o 12,8%). Najwyższe należności pozostałe do zapłaty, w tym zaległości netto (odpowiednio w kwocie 1 187,3 tys. zł oraz 1 000,5 tys. zł) dotyczyły wpływów z tytułu umów o korzystanie za wynagrodzeniem z informacji geologicznej.

(akta kontroli str. 93-96, 306-309, 2407-2408)

Szczegółowym badaniem objęto 20 pozycji zaległych należności dotyczących dziewięciu dłużników, na łączną kwotę 693,3 tys. zł (stanowiącą 21,8% zaległości netto u dysponenta III stopnia), pod kątem działań podejmowanych w Ministerstwie w celu ich odzyskania. Doboru próby dokonano w sposób celowy. Zbadane zaległości dotyczyły należności z lat 2008–2019 i wynikały m.in. z umów o korzystanie za wynagrodzeniem z informacji geologicznej (15 pozycji zaległości od sześciu kontrahentów), umów o ustanowienie użytkowania górniczego (cztery pozycje zaległości od dwóch podmiotów), jednej decyzji administracyjnej dotyczącej zwrotu równowartości uprawnień do emisji (jedna pozycja zaległości). Sprawy należności wymagalnych, których nie udało się wyegzekwować w toku czynności przedegzekucyjnych, podjętych przez Biuro Finansowe (zgodnie z posiadanymi kompetencjami oraz obowiązującą *Polityką rachunkowości*), każdorazowo kierowane były do Departamentu Prawnego celem podjęcia stosownych działań prawnych.

W wyniku działań windykacyjnych podjętych w Biurze Finansowym (dalej: „BF”) i Departamencie Prawnym w 2019 r. doszło do negocjacji z jednym dłużnikiem w sprawie zawarcia ugody. W innym przypadku Minister Środowiska przekazał sprawę do Prokuratury Generalnej RP z wnioskiem o objęcie zastępstwa procesowego (zawieszono postępowanie w związku z postępowaniem przed Sądem Okręgowym w Warszawie) w sprawie wszczętej przez pozwaną o ustalenie nieistnienia zobowiązania. W dwóch sprawach, w związku z upadłością dłużnika, zgłoszono wierzytelność do syndyka masy upadłościowej. Sprawy pozostałych pięciu dłużników znajdowały się na różnych etapach postępowania egzekucyjnego w administracji, postępowań sądowych lub egzekucji komorniczych. Postępowania egzekucyjne okazały się nieskuteczne przede wszystkim z powodu braku majątku dłużników, z którego można byłoby prowadzić egzekucję. W jednym przypadku wszczęto postępowanie egzekucyjne przez naczelnika Urzędu Skarbowego (sprawa w toku). Kontrola nie wykazała nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 2411, 2563-2614, 2613-2614, 2619-2793)

W 2019 r. w Ministerstwie nie wystąpiły należności, które uległy przedawnieniu.

Łączna kwota umorzeń należności w 2019 r. wyniosła 10,7 tys. zł i dotyczyła trzech podmiotów. Dla jednego podmiotu ulgę w postaci umorzenia należności zastosowano na podstawie art. 57 ust. 2 ufp, biorąc pod uwagę sytuację finansową spółki. Drugiemu podmiotowi umorzono część kary umownej, wynikającej z nieterminowego wykonania obowiązku informacyjnego, związanego z umową o korzystanie za wynagrodzeniem z informacji geologicznej. Umorzenia te w pierwszym przypadku dotyczyły kary umownej i odsetek, w drugim – kary umownej (zwrot nadpłaty), naliczonych za okres od dnia złożenia wniosku o uchylenie kary do dnia podpisania porozumienia w sprawie umorzenia części kary umownej. W przypadku trzeciego podmiotu umorzenie dotyczyło odsetek

wynikających z umów o korzystanie za wynagrodzeniem z informacji geologicznej i dokonane zostało w oparciu o *Zasady postępowania przy umarzaniu, odraczeniu terminu zapłaty lub rozłożeniu na raty spłaty należności Skarbu Państwa oraz odstąpienia od naliczania kar wynikających z zawartych umów o korzystanie z informacji geologicznej za wynagrodzeniem*, podpisane w dniu 13 października 2017 r. przez Dyrektora Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych w Ministerstwie Środowiska.

Zbadane postępowania przeprowadzono zgodnie z przepisami prawa i procedurami obowiązującymi w Ministerstwie.

W roku 2019 dokonano rozłożenia na raty jednej należności z tytułu wynagrodzenia za użytkowanie górnicze (ugoda zawarta w dniu 28 marca 2019 r.) oraz jednej należności dotyczącej zwrotu równowartości wydanych 13 631 uprawnień do emisji (decyzja z dnia 21 maja 2019 r.). W 2019 r. dokonano również przesunięcia terminu zapłaty jednej należności z tytułu wynagrodzenia za korzystanie z informacji geologicznej za wynagrodzeniem. NIK nie wnosi uwag do działań podjętych przez dysponenta w tym zakresie.

(akta kontroli str. 2725-2728, 3345-3347, 3673)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W *Polityce rachunkowości* z dnia 6 lipca 2015 r., zatwierdzonej przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa, obowiązującej w 2019 r. oraz w zastępującej ją *Polityce rachunkowości oraz procedurze kontroli finansowej w Ministerstwie Klimatu*, wprowadzonej zarządzeniem Ministra Klimatu z dnia 13 stycznia 2020 r., nie opisano zasad klasyfikacji zdarzeń w zakresie wpływów z aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*¹⁹. (dalej: „ur”) Zakładowy Plan Kont (ZPK) powinien ustalać wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń (tym bardziej, że jest to nietypowe zdarzenie) zasady prowadzenia ksiąg pomocniczych i ich powiązania z kontami księgi głównej. W ZPK jednak nie opisano kont wykorzystywanych do podziału/redystrybucji środków, tj. konta 221-41-90095-2980 i konta 136-41-90095-2980. Procedura, w formie notatki służbowej zatwierdzonej przez Ministra, postępowania z wpływami z aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych nie znalazła odzwierciedlenia w samych zasadach rachunkowości, nie była również załącznikiem do nich. Było to niezgodne z art. 4 oraz art. 10 ur.

(akta kontroli str. 2401-2403, 2418-2432, 2467-2485)

Dyrektor Generalny w wyjaśnieniu m.in. podał: (...) *od kierownika jednostki zależy jak szczegółowo uregulowane zostaną procedury dotyczące poszczególnych mechanizmów finansowych zachodzących w danej jednostce, przy równoczesnym uwzględnieniu specyfiki tejże jednostki. Niemniej jednak powyższy dokument (Polityka rachunkowości – dopisek kontrolera) nie powinien powielać zapisów powszechnie obowiązujących przepisów odnoszących się do kwestii gospodarki finansowej jak również innych aktów prawnych. (...) Za podjęciem decyzji o stworzeniu osobnej procedury postępowania z ww. dochodami przemawiał przede wszystkim fakt, iż pozyskiwane z powyższego tytułu środki nie mają charakteru stałego, uwarunkowane są decyzjami politycznymi na wyższym aniżeli krajowym szczeblu i w przyszłości mogą nie stanowić już dochodu budżetu państwa, a ich pobór może być całkowicie zaniechany lub też mieć inną niż dotychczas formę. Ponadto, w związku z corocznymi zmianami w tym zakresie brak jest podstaw do*

¹⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 351.

zamieszczania szczegółowego trybu postępowania z jednym ze źródeł dochodów ewidencjonowanych w ramach paragrafu 0520. W związku z powyższym, przyjęta procedura postępowania z dochodami z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji nie miała charakteru obligatoryjnego; została opracowana przez jednostkę w celu zapewnienia usystematyzowanego podejścia do redystrybucji dochodów z tego tytułu jak również w celu zapewnienia maksymalnej przejrzystości tychże operacji oraz rzetelności dokumentowania zaistniałych zdarzeń gospodarczych związanych z poborem środków pochodzących z aukcji uprawnień do emisji. (...) Zdarzenia, (...) nie mogły mieć odbicia w zakładowym planie kont gdyż jest on sporządzany metodą syntetyczną – ograniczającą się jedynie do numerycznego wykazu funkcjonujących w jednostce kont i ich opisów bez dodatkowej analityki. (...) Jednocześnie, pragnę podkreślić, że pełna nazwa konta analitycznego 130-41-90095-2980 brzmi Wpłaty z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji do redystrybucji, dodatkowo również na koncie 221-41-90095-2980 – Wpłaty z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji do redystrybucji, a prowadzona na tychże kontach analityka umożliwia pełną identyfikację kontrahentów oraz ilość i wartość zaewidencjonowanych na nich operacji (...).

(akta kontroli str. 2448-2451)

Zastępca Dyrektora BF Główny Księgowy Ministerstwa wyjaśniła, że (...) dokumentem, na podstawie którego Biuro Finansowe jest informowane o wysokości środków, będących dochodami Skarbu Państwa oraz środków przeznaczonych do zwrotu innym podmiotom, jest dyspozycja do zapłaty. Dokument ten, zgodnie z obowiązującą wówczas Polityką rachunkowości zatwierdzoną w dniu 6 lipca 2015 r. z późn. zm., został zdefiniowany w punkcie 10 ust 2 działu III pn. dokumentacja finansowo – księgowy, jako wytwarzany przez jednostkę i wprowadzony do obiegu wewnętrzny dokument finansowo-księgowy, na podstawie którego w księgach rachunkowych dokonuje się rejestru zdarzeń gospodarczych lub finansowych. Dodatkowo, pragnę podkreślić, iż zgodnie z punktem 12 działu II – organizacja i funkcjonowanie kontroli finansowej, kierownik jednostki wprowadził i wskazał komórki odpowiedzialne za realizację dochodów, wynikających z przyjętego na dany rok planu. Jeszcze raz wobec tego pragnę podkreślić, iż przyjęta polityka rachunkowości określa sposób działania między innymi dla procesu postępowania z wpływami z aukcji do emisji gazów cieplarnianych. Na pewnym poziomie ogólności grupowania zdarzeń, nie ma możliwości objęcia tym dokumentem, każdego zachodzącego w organizacji oddzielnego działania. Dodatkowo przeciwko takiemu działaniu jest sam fakt zmiennej grupy, która jest odbiorcą środków jak i wysokości kwot poszczególnych udziałów zmieniających się również w trakcie roku, budżetu beneficjentów. Nadmieniam jednak, że biorąc pod uwagę, iż sam proces postępowania z wpływami z aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych ma istotny wymiar finansowy, Ministerstwo wychodząc naprzeciw zidentyfikowanemu ryzykom podjęło wszelkie czynności związane z określeniem zasad jego działania poprzez m.in.: skonsultowanie z Ministerstwem Finansów zastosowania właściwego rachunku dla obrotu środków, niestanowiących dochodu budżetu państwa oraz opracowanie szczególnego dokumentu o charakterze procedury wewnętrznej, określającej w bardzo szczegółowy sposób m.in. rolę, działania, terminy dla poszczególnych komórek organizacyjnych zaangażowanych w jego obsługę. Dodatkowo, jak wyżej wspomniałam określono w procedurze, że dokumentem właściwym dla danego procesu jest wynikająca z polityki rachunkowości – dyspozycja do zapłaty. Procedura ta, będąca narzędziem prowadzonej w Ministerstwie kontroli zarządczej została zatwierdzona przez kierownika jednostki a zasady w niej określone zostały wdrożone i stosowane.

(akta kontroli str. 2452)

NIK nie podziela wyjaśnień Dyrektora Generalnego i Głównego Księgowego Ministerstwa. Zgodnie z powszechnie obowiązującą zasadą, wynikającą z art. 11 ust. 1 upf, jednostki budżetowe pobrane dochody odprowadzają na rachunek budżetu państwa. Natomiast opisana procedura dystrybuowania wpływów Ministerstwa nie stanowi zasady powszechnie obowiązującej, gdyż dotyczy wyłącznie wpływów tego Ministerstwa pochodzących ze sprzedaży w drodze aukcji uprawnień do emisji. W *Polityce rachunkowości* ujmuje się wszystkie przyjęte przez jednostkę reguły, procedury, które są stosowane w praktyce, aby zgodnie z art. 4 ust. 1 uor otrzymywane informacje o sytuacji majątkowej jednostki były rzetelne i jasne.

Zdaniem NIK, stosowne zasady klasyfikacji zdarzeń powinny być zawarte w *Polityce rachunkowości*. Ich brak utrudnia prowadzenie pełnej, skutecznej kontroli zarządczej, tym bardziej, że sposób odprowadzania dochodów dostępny jest nielicznej grupie osób.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 41 – Środowisko przez kontrolowaną jednostkę w zakresie planowania i wykonania dochodów. Natomiast nie uregulowano w *Polityce rachunkowości* Ministerstwa zasad postępowania w zakresie dystrybucji wpływów z aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, co w sytuacji odejścia od powszechnie obowiązujących zasad jest zjawiskiem niepożądanym i utrudnia prowadzenie pełnej i skutecznej kontroli zarządczej.

OBSZAR

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

2.1.1 Wydatki budżetu państwa – dysponent części budżetowej

Opis stanu faktycznego

W *ustawie budżetowej* na rok 2019 wydatki budżetu państwa w części 41 – Środowisko ustalono w wysokości 412 985,0 tys. zł. Zostały ujęte w pięciu grupach ekonomicznych: wydatki bieżące jednostek budżetowych – 246 819,0 tys. zł, dotacje – 88 013,0 tys. zł, współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej – 72 153,0 tys. zł, wydatki majątkowe – 4 649,0 tys. zł i świadczenia na rzecz osób fizycznych – 1 351,0 tys. zł.

W ciągu roku limit wydatków został zwiększony per saldo o 291 497,9 tys. zł (tj. o 70,6%) do kwoty 704 482,9 tys. zł, na podstawie 204 decyzji Ministra Finansów i jednej decyzji Prezesa Rady Ministrów, w wyniku:

- zwiększenia limitu wydatków z rezerwy ogólnej o kwotę 6 634,8 tys. zł,
- zwiększenia limitu wydatków z rezerw celowych per saldo o 226 174,4 tys. zł,
- przeniesienia planowanych wydatków budżetowych w kwocie 66 409,0 tys. zł, w tym kwoty wynagrodzeń (45 178,0 tys. zł), z części 85 – *Budżety wojewodów* do części 41 – Środowisko do działu 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* i rozdziału 90014 *Inspekcja Ochrony Środowiska*, na podstawie decyzji Prezesa Rady Ministrów wydanej na podstawie § 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2019 r. w sprawie *przeniesienia planowanych dochodów i wydatków budżetowych, w tym wynagrodzeń, na rok 2019*,
- zmniejszenia limitu wydatków o 7 720,3 tys. zł na podstawie dwóch decyzji Ministra Finansów, podjętych na podstawie decyzji Ministra Klimatu/Środowiska o blokowaniu planowanych wydatków.

(akta kontroli str. 416-544, 699-727, 955-1004)

Środki finansowe z rezerwy ogólnej zwiększyły limit dysponenta części na podstawie pięciu decyzji Ministra Finansów (w tym jednej korekty) w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2019, wydanych na podstawie zarządzeń Prezesa Rady Ministrów: nr 43 z dnia 19 kwietnia 2019 r., nr 91 z dnia 15 lipca 2019 r., nr 111 z dnia 22 lipca 2019 r. (zmienionego zarządzeniem nr 134 z dnia 30 sierpnia 2019 r.) i nr 174 z dnia 24 października 2019 r. i – łącznie na kwotę 6 634,8 tys. zł. Zostały one wykorzystane w wysokości 5 371,0 tys. zł, tj. 81,0% planu po korekcie, zgodnie z przeznaczeniem, na:

- pokrycie kosztów związanych z prowadzeniem dwóch spraw arbitrażowych przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (4 651,7 tys. zł);
- zadanie „Usunięcie szkód popowodziowych w Dolinie Pięciu Stawów Polskich po intensywnych opadach deszczu w miesiącu lipcu 2018 r.”, zrealizowane przez Tatrzański Park Narodowy na podstawie umowy dotacji (719,3 tys. zł).

(akta kontroli str. 544-684)

Zwiększenia limitu wydatków o 226 174,4 tys. zł dokonano z dziesięciu pozycji rezerw celowych:

- poz. 59 *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* o kwotę 158 551,4 tys. zł;
- poz. 73 *Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania* o kwotę 31 002,5 tys. zł;
- poz. 16 *Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa* o kwotę 29 185,2 tys. zł;
- 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 kwotę 4 234,4 tys. zł;
- poz. 80 *Podwyższenie wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez organy administracji rządowej* o kwotę 1 364,3 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 kwotę 981,1 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 kwotę 467,2 tys. zł;
- poz. 10 *Środki na awans zawodowy nauczycieli* o kwotę 189,9 tys. zł;
- poz. 21 *Rezerwa na zwiększenie wynagrodzeń przeznaczonych na wypłaty wynagrodzeń dla osób odwołanych z kierowniczych stanowisk państwowych, a także nagród jubileuszowych, odpraw emerytalnych i odpraw w związku z przejściem na rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, dla pracowników jednostek organizacyjnych stanowiących wyodrębnioną część budżetową, w których średnioroczne zatrudnienie w roku poprzednim nie przekracza 50 osób wraz z pochodnymi od wynagrodzeń* o kwotę 114,0 tys. zł;
- poz. 20 *Środki na szkolenia i wynagrodzenia na nowe mianowania urzędników służby cywilnej oraz skutki przechodzące z roku 2018* o kwotę 84,4 tys. zł.

Pierwotna kwota środków uruchomionych z rezerw celowych wyniosła 234 638,6 tys. zł. W ciągu roku dokonano korekt decyzji Ministra Finansów o kwotę 8 464,2 tys. zł, z których większość, tj. 8 344,6 tys. zł dotyczyła zmniejszenia uruchomionych środków z rezerwy celowej poz. 59.

Uruchomione środki z rezerw celowych zostały wykorzystane w wysokości 210 756,2 tys. zł, tj. 93,2% kwoty uruchomionej, z tego na wydatki bieżące jednostek budżetowych (176 775,3 tys. zł, tj. 92,4% planu po korektach), wydatki majątkowe (33 199,8 tys. zł, tj. 98,3% planu po korektach), dotacje (636,5 tys. zł, tj. 99,9% planu) oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych (144,6 tys. zł, tj. 40,6% planu po korektach). Niewykorzystane środki wyniosły 15 418,2 tys. zł, w tym 14 051,6 tys. zł pochodzące z rezerwy celowej poz. 59.

Środki z rezerwy celowej poz. 59 zostały uruchomione w kwocie 166 896,0 tys. zł, a w ciągu roku w wyniku korekt decyzji Ministra Finansów zostały zmniejszone o 8 344,6 tys. zł do wysokości 158 551,4 tys. zł. Faktycznie wykorzystano 144 499,8 tys. zł, tj. 91,1% kwoty uruchomionej po korektach. Nie wykorzystano 14 051,6 tys. zł. Środki z rezerwy zostały przeznaczone m.in. na:

- realizację przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska pierwotnie w kwocie 74 025,7 tys. zł na podstawie trzech decyzji Ministra Finansów: z dnia 30 kwietnia 2019 r. (27 769,7 tys. zł); z dnia 21 listopada 2019 r. (45 306,0 tys. zł) – skorygowanej decyzją z dnia 20 grudnia 2019 r. o 950,0 tys. zł oraz z dnia 20 grudnia 2019 r. (950,0 tys. zł). Ostatecznie uruchomione środki wyniosły 73 075,7 tys. zł, z których faktycznie wykorzystano 64 729,6 tys. zł, z tego 24 715,6 tys. zł ze środków pierwszej decyzji, 39 074,6 tys. zł – z drugiej decyzji i 939,4 tys. zł – z trzeciej decyzji. Nie dokonano korekty i nie wykorzystano środków w kwocie 8 346,1 tys. zł, z tego 3 054,1 tys. zł ze środków pierwszej decyzji, 5 281,4 tys. zł – z drugiej decyzji i 10,6 tys. zł – z trzeciej decyzji. Według GIOŚ przyczyną niewykorzystania środków było scentralizowanie i zmiany organizacyjne GIOŚ, które spowodowały konieczność nowego podejścia do zakupów służących utrzymaniu ciągłości pracy GIOŚ. Nowa struktura wymagała zebrania koniecznych informacji ze wszystkich jednostek terenowych;
- realizację przez GIOŚ *zadań związanych z prowadzeniem kontroli i monitoringu wód w zakresie wdrażania dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego* łącznie w kwocie 25 327,9 tys. zł, z tego w kwocie 3 459,0 tys. zł na podstawie decyzji Ministra Finansów z dnia 2 września 2019 r., w kwocie 2 509,9 tys. zł na podstawie decyzji Ministra Finansów z dnia 30 października 2019 r. i w kwocie 19 359,0 tys. zł na podstawie decyzji Ministra Finansów z dnia 14 listopada 2019 r. W wyniku korekty z dnia 30 października 2019 r. pierwszej decyzji Ministra Finansów kwotę uruchomionych środków zmniejszono o 2 509,9 tys. zł do wysokości 949,1 tys. zł. Wykorzystane środki wyniosły 21 055,0 tys. zł, tj. 92,3% kwoty uruchomionej. Nie dokonano korekty i nie wykorzystano kwoty 1 763,0 tys. zł;
- realizację *zobowiązań finansowych Polski wynikających z członkostwa w organizacjach/umowach międzynarodowych, za które odpowiada Minister Środowiska w dziedzinie ochrony środowiska* w kwocie 24 995,9 tys. zł, którą w całości wydatkowano na zapłatę składki do Europejskiej Agencji Kosmicznej.

Dyrektor Departamentu Ekonomicznego (dalej: „DE”) wyjaśniła, że podczas prac nad projektem ustawy budżetowej na 2019 r. ówczesny Minister Środowiska zgodnie z zaleceniami NIK, w pismach z dnia 23 lutego 2018 r. oraz z dnia

12 lipca 2018 r. zwracał się do Ministra Finansów z wnioskiem o zwiększenie limitu wydatków na opłacenie składki do ESA w wysokości 25 000 tys. zł, wskazując na niewłaściwość ich finansowania z rezerwy celowej poz. 59. Przyznany Ministrowi Środowiska przez Ministra Finansów limit wydatków uniemożliwił zabezpieczenie opłacenia składki do ESA w ramach posiadanych środków. W związku z powyższym, zgodnie z art. 11 ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019, środki na opłacenie składki zostały uruchomione z rezerwy celowej poz. 59. Dyrektor DE poinformowała również, że w limicie wydatków na rok 2020 Minister Finansów przyznał Ministrowi Klimatu dodatkowe środki na opłacenie składki do ESA w wysokości 25 mln zł;

- realizację zadania pn. *Wsparcie zadań Ministra Środowiska w obszarze działań edukacyjnych, informacyjnych i promocyjnych w zakresie zrównoważonego wykorzystania zasobów, poprawy stanu środowiska i zmian klimatu* w kwocie po korektach 9 759,0 tys. zł, z której wykorzystano 9 616,5 tys. zł, tj. 98,5% kwoty uruchomionej;
- realizację zadania pn. *Wsparcie procesu negocjacyjnego oraz realizacji zadań związanych z wypełnieniem zobowiązań wynikających z porozumień międzynarodowych oraz współpracy międzynarodowej w obszarze kompetencji resortu środowiska* pierwotnie w kwocie 6 824,3 tys. zł na podstawie decyzji Ministra Finansów z dnia 13 lutego 2019 r. Dnia 30 października 2019 r. Minister Finansów skorygował poprzednią decyzję o 1 800,0 tys. zł do wysokości 5 024,3 tys. zł, na wniosek Ministra Środowiska. W uzasadnieniu wniosku podano, że korekta wynika z niższych niż przewidywano kosztów organizacji konferencji, niższej niż planowano liczby wyjazdów zagranicznych oraz niepodpisania umowy z ekspertem. Na ww. zadanie decyzją Ministra Finansów zostało udzielone zapewnienie finansowania nr 55/2019 z dnia 20 grudnia 2018 r. Środki rezerwy wykorzystano w kwocie 3 118,7 tys. zł, nie dokonano korekty i nie wykorzystano kwoty 1 905,6 tys. zł;
- realizację przez Regionalną Dyрекcję Ochrony Środowiska w Szczecinie zadania *LIFE + Czynna ochrona siedlisk włośniczników i udroźnienie korytarza ekologicznego zlewni rzeki Drawy w Polsce* w kwocie 3 243,7 tys. zł na podstawie decyzji Ministra Finansów z dnia 26 kwietnia 2019 r., z której wykorzystano 2 765,5 tys. zł, tj. 85,3% kwoty uruchomionej. Nie dokonano korekty i nie wykorzystano kwoty 478,2 tys. zł.

Dyrektor DE wyjaśniła przyczyny niewykorzystania środków z rezerw celowych oraz niewnioskowania o korekty decyzji Ministra Finansów, w sposób następujący:

W przypadku zadania pn. *Wsparcie procesu negocjacyjnego oraz realizacji zadań związanych z wypełnieniem zobowiązań wynikających z porozumień międzynarodowych oraz współpracy międzynarodowej w obszarze kompetencji resortu środowiska* wyjaśniła, że:

- *zorganizowano mniej konferencji oraz zrealizowano mniej tłumaczeń, niż pierwotnie planowano;*
- *koszty delegacji zagranicznych oraz ilość odbytych delegacji zagranicznych były mniejsze niż zakładano;*
- *zrezygnowano z utworzenia strony internetowej oraz wydruku publikacji;*
- *z przyczyn niezależnych od Ministerstwa nie odbyło się posiedzenie Polsko-Rosyjskiej Grupy Roboczej ds. Leśnictwa.*

Nie wystąpiono o korektę decyzji, gdyż korekt można dokonywać tylko do pewnego momentu. Umowa na wsparcie procesu negocjacyjnego jest specyficzną umową, większość kosztów generują delegacje zagraniczne, które są trudne do oszacowania. Dodatkowo, Ministerstwo spodziewało się dużo wyższych kosztów konferencji COP25, która miała odbywać się w grudniu 2019 w Chile. Z uwagi na zmianę miejsca organizacji na Madryt, koszty okazały się znacząco mniejsze. Ponadto, 13 lutego 2020 r. Ministerstwo wysłało do NFOŚiGW wnioski o korektę harmonogramu oraz korektę zapewnienia finansowania, przenoszące niewykorzystane w 2019 roku środki na rok 2021.

W przypadku zadania pn. *Czynna ochrona siedlisk włośniczników i udroźnienie korytarza ekologicznego zlewni rzeki Drawy w Polsce* wyjaśniła, że:

- opóźnienie w realizacji niektórych zadań z przyczyn niezależnych oraz niemożliwych do przewidzenia, a częściowo z winy wykonawców, za co naliczone zostały kary umowne. Ponadto zgodnie z aneksem do umowy z KE nr 1 z 07.08.2019 r. projekt został przedłużony do 31 grudnia 2020 roku i część zadań niezrealizowanych w 2019 roku można było przenieść do realizacji na rok 2020 jako finansowanych w ramach środków z KE. Nie wystąpiono o korektę decyzji, gdyż pierwotnie projekt zaplanowany był do realizacji do końca 2019 r. Środki z rezerwy celowej zaplanowane w ramach wkładu krajowego przeznaczone były na pokrycie wszystkich pierwotnie zaplanowanych wydatków przez RDOŚ w Szczecinie, będącym wkładem krajowym, czyli 50% wydatków projektu. Jednakże, ze względu na zaistniałe trudności w realizacji projektu już od października prowadzone były rozmowy z NFOŚiGW i KE o wydłużenie projektu o kolejny rok tj. do 2020 r. Ostateczna odpowiedź wpłynęła dopiero w grudniu 2019 r. Dodatkowo wiadomo było, że na rok kolejny ze względu na procedury NFOŚiGW nie będzie można pozyskać środków w ramach rezerwy celowej poz. 59 na uzupełnienie wkładu krajowego. Mając na uwadze, że wkład krajowy to 50% kosztów projektu, których RDOŚ w Szczecinie do ostatniej chwili nie był w stanie racjonalnie oszacować, aby ostatecznie zachować proporcję w projekcie 50/50 wkładu NFOŚiGW zabezpieczonego w ramach rezerwy celowej poz. 59 do zaliczki z KE. Środki, które pozostały niewydatkowane stanowiły ostatecznie nadwyżkę wydatków z rozliczenia wkładu krajowego, który można było ustalić dopiero po wstępnym rozliczeniu z końcem roku.

W przypadku zadania pn. *Realizacja Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska* wyjaśniła, że: nowa struktura związana z centralizacją i zmianami organizacyjnymi w GIOŚ spowodowała, że niektóre procedury zakupowe przedłużyły się na 2020 r., a w przypadku zadania pn. *Zadania związane z prowadzeniem kontroli monitoringu wód w zakresie wdrażania dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego* – przeprowadzono mniejszą liczbę szkoleń ekspertów.

Dyrektor DE wyjaśniła również, że W przypadku 2 ostatnich zadań wymienionych powyżej, niewystępowanie z wnioskami o korekty decyzji wiązało się z wdrożeniem przez GIOŚ od 1 stycznia 2019 r. przepisów nowej ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o Inspekcji Ochronie Środowiska oraz niektórych innych ustaw, w zakresie realizacji Programu Monitoringu Środowiska (PMS) w nowej strukturze organizacyjnej. Obsługa kadrowa, finansowa oraz administracyjna wszystkich komórek organizacyjnych GIOŚ, tj. Departamentu Monitoringu Środowiska oraz nowoutworzonego Centralnego Laboratorium Badawczego, na terenie całego kraju (54 lokalizacje) jest obsługiwana z poziomu centrali GIOŚ w Warszawie. Dla GIOŚ

jako jedynej instytucji realizującej obecnie zadania PMS, skutkuje to lawinowym wzrostem kosztów wykonania badań monitoringowych (WIOŚ w nich już nie uczestniczą), które w pierwszym roku działania w takich strukturach nie były możliwe do oszacowania. W wyniku reformy zmieniła się forma finansowania zadań PMS oraz pojawiły się nowe, dotąd nierealizowane bezpośrednio w ramach PMS wydatki, które są ponoszone przez cały rok. Liczba dokumentów księgowych powyższych wydatków oraz wielopoziomowe procedury zatwierdzania, przesyłania i rozliczania znacznie wydłużyły proces realizacji zadań.

Uruchomione środki z rezerwy celowej poz. 73 zostały wykorzystane w kwocie 29 962,3 tys. zł, tj. 96,6% kwoty uruchomionej, głównie na podwyższenie wynagrodzeń pracowników oraz na wynagrodzenia dla dodatkowych pracowników realizujących zadania wynikające z ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych ustaw oraz utworzenie od 1 marca 2019 r. ośmiu etatów realizujących nowe zadania wynikające z ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska²⁰ w GIOŚ, a także w GDOŚ na wynagrodzenia wraz z pochodnymi sześciu pracowników zatrudnionych od 1 lutego 2019 r., którzy będą realizować zadania wynikające z ustawy z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw²¹.

Dyrektor DE wyjaśniła, że została zatrudniona mniejsza niż pierwotnie planowano liczba pracowników oraz wystąpiła absencja pracowników. W wyniku reformy z dniem 1 stycznia 2019 r. GIOŚ przejął ok. 1 100 pracowników Wydziałów i Działów Monitoringu Środowiska oraz Laboratoriów 16 Wojewódzkich Inspektoratów Ochrony Środowiska. Czasochłonny proces obsługi kadrowej zwiększonej liczby przejętych zadań i pracowników, po wejściu w życie ustawy IOŚ, zasadniczo opóźnił proces przeprowadzania naborów na nowe stanowiska planowane do sfinansowania z rezerwy celowej.

Środki z rezerwy celowej poz. 16 zostały wykorzystane w kwocie 29 181,4 tys. zł (100% kwoty uruchomionej), głównie na wypłaty odszkodowań za szkody wyrządzone przez gatunki chronione i zwierzęta łowne.

Środki z rezerwy celowej poz. 8 zostały wykorzystane w kwocie 4 009,6 tys. zł, tj. 94,7% kwoty uruchomionej, m.in. na:

- wzmocnienie monitoringu wód w zakresie procedur zapewnienia i kontroli jakości pomiarów i ocen stanu wód powierzchniowych oraz infrastruktury badawczej, pomiarowej i informatycznej w ramach PO LiŚ 2014–2020 w kwocie 1 861,0 tys. zł, tj. 100% kwoty uruchomionej,
- unowocześnienie i rozbudowę infrastruktury kalibracyjnej i wzorcującej Krajowego Laboratorium Referencyjnego i Wzorcującego ds. badań powietrza atmosferycznego oraz doposażenie sieci pomiarów monitoringu jakości powietrza w Polsce w ramach PO LiŚ 2014–2020 w kwocie 1 794,1 tys. zł, tj. 100% kwoty uruchomionej.

Z rezerwy celowej poz. 8 nie wykorzystano środków uruchomionych na podstawie decyzji Ministra Finansów z dnia 12 listopada 2019 r. w kwocie 224,7 tys. zł, które były przeznaczone na realizację przez GIOŚ przedsięwzięcia pn. *Droga do czystego środowiska – program edukacyjno-promocyjny na rzecz wzmocnienia świadomości*

²⁰ Dz. U. poz. 88.

²¹ Dz. U. poz. 1936, ze zm.

społecznej korzystania ze środowiska z poszanowaniem ogólnie przyjętych zasad i norm w ramach PO IiŚ 2014–2020.

Z wyjaśnienia Dyrektora DE wynika, że w związku z rozwiązaniem umowy z wykonawcą, z uwagi na niewywiązanie się przez niego z zapisów umowy, strategia realizacyjna kampanii informacyjno-edukacyjnej nie została przyjęta. Został złożony do NFOSiGW wniosek o przedłużenie terminu realizacji zadania do 2021 r. Decyzja nie została skorygowana w ciągu roku z powodu przedłużającego się rozwiązywania umowy z firmą, która miała zrealizować zadanie.

Uruchomione środki z rezerwy celowej poz. 80 zostały wykorzystane w kwocie 1 344,9 tys. zł, tj. 98,6% kwoty uruchomionej, na sfinansowanie od dnia 1 stycznia 2019 r. podwyższenia wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Ministra Środowiska.

Ze środków rezerwy celowej poz. 26 dofinansowano zakup podręczników szkolnych i materiałów edukacyjnych dla uczniów w ramach Rządowego programu pomocy uczniom w 2019 r. – "Wyprawka szkolna" w kwocie 3,5 tys. zł, a po zmianie przeznaczenia środków z rezerwy celowej poz. 26, zgodnie z opinią Komisji Finansów Publicznych nr 273²², sfinansowano podwyżki wynagrodzeń nauczycieli w kwocie 967,7 tys. zł – od 1 września 2019 r. – zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Ministra Środowiska. Łącznie wykorzystano 971,2 tys. zł, tj. 99,0% kwoty uruchomionej.

Ze środków rezerwy celowej poz. 10 sfinansowano w 99,9% kwoty uruchomionej na skutki awansu zawodowego uzyskanego przez nauczycieli w 2018 r. oraz w 2019 r. (185,8 tys. zł), zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez Ministra Środowiska, a także koszty prac komisji egzaminacyjnych i kwalifikacyjnych powołanych do spraw awansu zawodowego nauczycieli w 2019 r. (3,9 tys. zł).

Środki z rezerwy celowej poz. 44 zostały wykorzystane w kwocie 402,9 tys. zł, tj. 86,2% kwoty uruchomionej, na sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla 11 pracowników, planowanych do zatrudnienia od 1 kwietnia 2019 r., którzy będą realizowali zadania wynikające z ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw²³.

Środki z rezerwy celowej poz. 21 zostały wydatkowane w całości (114,0 tys. zł) na wypłatę odprawy emerytalnej oraz ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy.

Środki z rezerwy celowej poz. 20 zostały wykorzystane w kwocie 80,4 tys. zł, tj. 95,2% kwoty uruchomionej, na sfinansowanie dodatków służby cywilnej (wraz z pochodnymi) dla pięciu urzędników służby cywilnej mianowanych z dniem 1 grudnia 2018 r., zatrudnionych w Ministerstwie i GIOŚ oraz dla 18 urzędników służby cywilnej przewidzianych do mianowania z dniem 1 grudnia 2019 r., zatrudnionych w Ministerstwie, GIOŚ oraz RDOŚ w: Gorzowie Wielkopolskim, Bydgoszczy i w Katowicach.

(akta kontroli str. 699-954, 1027-1028, 1391-1432)

Stosownie do art. 171 ust. 1 i 5 ufp Minister Środowiska dokonywał przeniesień wydatków między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji wydatków w ramach danej części i działu budżetu państwa, a kierownicy podległych jednostek, na podstawie jego upoważnienia – w obrębie jednego rozdziału.

(akta kontroli str. 1024-1026)

²² Opinia nr 273 Komisji Finansów Publicznych do Ministra Finansów w sprawie przeznaczenia rezerwy celowej uchwalona na posiedzeniu w dniu 11 września 2019 r.

²³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2422.

Na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 ufp Minister Środowiska/Klimatu dziewięcioma decyzjami z dnia 31 lipca, 29 sierpnia, 12 i 27 września oraz 12, 13, 16, 18 i 19 grudnia 2019 r. zablokował wydatki łącznie w kwocie 7 720,3 tys. zł. Wszystkie decyzje zostały podjęte w okresie do 19 dni od dnia przekazania przez jednostki podległe wnioskowi o dokonanie blokady lub zatwierdzenia wniosku o płatność. Minister Finansów decyzjami z dnia 29 listopada i 31 grudnia 2019 r. w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2019 zmniejszył plan wydatków budżetu państwa w części 41 odpowiednio o 4 722,9 tys. zł i 2 997,4 tys. zł, tj. łącznie o kwotę odpowiadającą zablokowanym wydatkom. Pierwsza decyzja została podjęta na podstawie ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw²⁴, a druga na podstawie art. 24d ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019²⁵.

Blokady wydatków w planie finansowym dysponenta III stopnia wyniosły 1 630,1 tys. zł. Uzyskano oszczędności w realizacji projektów Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020²⁶ (1 420,3 tys. zł), Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego III Perspektywa Finansowa (209,1 tys. zł) i Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna (0,7 tys. zł).

W planie Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska zmniejszono planowane wydatki o 680,0 tys. zł w związku z niezrealizowaniem części zadań w zakładanym terminie i złożeniem wniosku do Komisji Europejskiej o wydłużenie realizacji projektu w ramach Programu LIFE 2014–2020.

W planach regionalnych dyrekcji ochrony środowiska zmniejszono wydatki łącznie o 3 405,1 tys. zł, z tego w wyniku oszczędności w realizacji projektów w ramach Instrumentu Finansowego LIFE+ (2 759,0 tys. zł), PO liŚ 2014–2020 (573,2 tys. zł) oraz Regionalnych Programów Operacyjnych²⁷ (72,9 tys. zł).

W planie finansowym dysponenta części budżetowej dokonano blokady wydatków w kwocie 2 005,1 tys. zł, co wynikało z oszczędności w realizacji projektów w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego III Perspektywa Finansowa (274,1 tys. zł) oraz w ramach PO liŚ 2014–2020 (1 731,0 tys. zł).

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

(akta kontroli str. 955-1004)

²⁴ Dz. U. poz. 924.

²⁵ Dz. U. poz. 2435, ze zm.

²⁶ Dalej: „PO liŚ 2014–2020”.

²⁷ Województwa lubelskiego, świętokrzyskiego i opolskiego.

W 2019 r. w części 41 – Środowisko zrealizowane wydatki wyniosły 681 484,3 tys. zł, tj. 96,7% planu po zmianach. W porównaniu do 2018 r. były one wyższe o 160 038,4 tys. zł, tj. o 30,7%.

W strukturze zrealizowanych wydatków największy udział miały wydatki bieżące jednostek budżetowych, które stanowiły 75,7% wydatków w części, dotacje (celowe) – 17,5%, wydatki majątkowe – 6,6% i świadczenia na rzecz osób fizycznych – 0,2%. Na współfinansowanie projektów realizowane z udziałem środków z Unii Europejskiej przeznaczono 68 268,8 tys. zł, tj. 10,0% wydatków części w ramach czterech grup ekonomicznych.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych zrealizowano w wysokości 515 933,9 tys. zł, tj. 96,4% planu po zmianach, w tym na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 25 371,6 tys. zł. W porównaniu do 2018 r. wydatki w tej grupie były wyższe o 144 364,9 tys. zł, tj. o 38,9%.

Według sprawozdań z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28) i budżetu środków europejskich (Rb-28UE), w 2019 r. wydatki na wynagrodzenia (wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) wyniosły łącznie 246 446,9 tys. zł, z tego z budżetu państwa wydatkowano 240 702,6 tys. zł (99,3% planu po zmianach) i z budżetu środków europejskich 5 744,3 tys. zł (86,0% planu po zmianach). W ramach wydatków na wynagrodzenia z budżetu państwa – 14 593,8 tys. zł stanowiły wydatki na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków UE. W porównaniu do 2018 r. wydatki te wzrosły o 79 042,3 tys. zł (tj. o 47,2%), z tego z budżetu państwa o 78 352,1 tys. zł (tj. o 48,3%) i z budżetu środków europejskich o 690,2 tys. zł (tj. o 13,7%). Analiza danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28) i z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich (Rb-28UE) nie wykazała przekroczenia planowanych wydatków na wynagrodzenia w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

Wzrost wydatków na wynagrodzenia w 2019 r. w porównaniu do 2018 r. wynikał głównie z otrzymania dodatkowych środków na sfinansowanie wynagrodzeń pracowników przejętych przez GIOŚ z wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. *o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw*, wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej o 2,3%, pozyskania środków z rezerwy celowej na zatrudnienie osób do realizacji projektów BDO oraz organizacji 24. Sesji Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC COP 24).

(akta kontroli str. 1008-1023, 1029-1033)

Na wydatki na wynagrodzenia i uposażenia wraz z pochodnymi (paragrafy 401-412), w tym na podwyżki tych świadczeń, przyznano środki z sześciu rezerw celowych na łączną kwotę 35 673,3 tys. zł, z której 4 918,1 tys. zł wykorzystano (paragrafy 401-409 z wyłączeniem nagród, odpraw oraz ekwiwalentów za niewykorzystany urlop) na zatrudnienie pracowników na 141,85 etatach i 29 388,7 tys. zł na podwyżki dla pracowników zatrudnionych na 1 882,41 etatach²⁸.

(akta kontroli str. 1366-1389, 1403-1404)

W 2019 r. przeciętne zatrudnienie w części 41 – Środowisko²⁹ wyniosło 3 502 osoby i było wyższe o 1 077 osób od przeciętnego zatrudnienia w 2018 r. Wzrost zatrudnienia obejmował 1 009 osób członków korpusu służby cywilnej, 66 osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, jednego żołnierza i jednego nauczyciela zatrudnionego w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej. Nie uległa zmianie liczba osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

Wzrost przeciętnego zatrudnienia w 2019 r. w porównaniu do 2018 r. w statusie 01 – osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń oraz statusie 03 – członkowie korpusu służby cywilnej, wynikał głównie z:

- zwiększenia zatrudnienia osób zaangażowanych w realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej oraz innych środków zagranicznych;
- przejęcia przez GIOŚ pracowników z wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska wykonujących zadania m. in. z zakresu działalności badawczo-laboratoryjnej oraz prowadzenia państwowego monitoringu powietrza, na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o *zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw*;
- zatrudnienia dodatkowych pracowników do realizacji zadań związanych z projektem BDO;
- zatrudnienia pracowników realizujących zadania wynikające z ustawy z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw;
- zwiększenia zatrudnienia w związku z ustawą z 24 listopada 2017 r. o *zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw*.

²⁸ 1) Z rezerwy celowej poz. 73 wykorzystano 29 948,4 tys. zł, tj. 96,8% kwoty uruchomionej, z tego 4 276,3 tys. zł dla nowo zatrudnionych na 93,91 etatach i 25 672,1 tys. zł na podwyżki dla pracowników zatrudnionych na 1 098,07 etatach.

2) Z rezerwy celowej poz. 80 wykorzystano 1 251,5 tys. zł, tj. 97,9% przyznanej kwoty, z tego 8,7 tys. zł dla nowo zatrudnionych na 16,4 etatach oraz 1 242,8 tys. zł na podwyżki wynagrodzeń dla pracowników zatrudnionych na 359,73 etatach.

3) Z rezerwy celowej poz. 44 wykorzystano kwotę 393,7 tys. zł, tj. 84,3% kwoty uruchomionej, która w całości została przeznaczona na zatrudnienie pracowników na 11 etatach.

4) Z rezerwy celowej poz. 26, po zmianie jej przeznaczenia w związku z opinią nr 273 Komisji Finansów Publicznych, wykorzystano 942,4 tys. zł, tj. 98,6% przyznanej kwoty, z tego 11,2 tys. zł dla nowo zatrudnionych na 15,54 etatach oraz 931,2 tys. zł na podwyżki wynagrodzeń dla pracowników zatrudnionych na 369,84 etatach.

5) Z rezerwy celowej poz. 10 środki w wysokości 185,8 tys. zł zostały wykorzystane w całości na podwyżki wynagrodzeń dla pracowników zatrudnionych na 30,77 etatach.

6) Z rezerwy celowej poz. 59 wykorzystano 1 585,0 tys. zł, tj. 85,0% przyznanej kwoty, z tego 228,3 tys. zł dla nowo zatrudnionych na pięciu etatach oraz 1 356,7 tys. zł na podwyżki wynagrodzeń dla pracowników zatrudnionych na 24 etatach.

²⁹ Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach – w przeliczeniu na pełne etaty.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie (według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach) wyniosło 5 865,28 zł i w porównaniu do 2018 r. było wyższe o 112,48 zł (o 2,0%).

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w 2019 r. wyniosły 2 482,4 tys. zł, tj. 87,8% planu po zmianach (2 828,7 tys. zł). Były niższe od wydatków poniesionych w 2018 r. o 696,1 tys. zł (3 178,5 tys. zł).

(akta kontroli str. 33-51, 342-360, 1029-1030, 1034-1038)

Wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 44 814,2 tys. zł, tj. 97,9% planu po zmianach, w tym na realizację projektów współfinansowanych ze środków pochodzących z UE – 13 174,9 tys. zł. Wydatki majątkowe przeznaczono na wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych (5 737,7 tys. zł), zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych (34 949,6 tys. zł) oraz dotacje na cele inwestycyjne (4 126,9 tys. zł). W porównaniu do 2018 r. wydatki majątkowe były wyższe o 14 317,6 tys. zł, tj. o 46,9%.

(akta kontroli str. 342-360, 1015-1023)

Wydatki na dotacje celowe (na cele nieinwestycyjne) wyniosły 119 034,6 tys. zł (98,2% planu po zmianach), w tym w ramach projektów współfinansowanych ze środków pochodzących z UE – 29 683,5 tys. zł. W porównaniu do 2018 r. były one wyższe o 972,0 tys. zł, tj. o 0,8%.

Dysponent części udzielił dotacji (na cele inwestycyjne i nieinwestycyjne) na podstawie umów w kwocie 123 161,5 tys. zł, tj. 98,1% planu po zmianach. Beneficjentami dotacji były m.in. 23 parki narodowe (92 634,9 tys. zł), NFOŚiGW (23 407,9 tys. zł) i Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych (5 429,4 tys. zł).

Kontrolą objęto dwie dotacje na łączną kwotę 20 445,3 tys. zł, tj. 17,2% zrealizowanych wydatków na dotacje.

Minister Środowiska w dniu 27 marca 2019 r. zawarł z NFOŚiGW umowę dotacji na finansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla pracowników Instytucji Wdrażającej PO liŚ 2014–2020 w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014–2020. Dotacja w kwocie 19 726,0 tys. zł została przekazana dotowanemu w trzech transzach. Środki wykorzystano w całości zgodnie z przeznaczeniem.

Na podstawie umowy z dnia 20 września 2019 r. Minister Środowiska udzielił Tatrzańskiemu Parkowi Narodowemu (dalej: „TPN”) dotację celową w kwocie 750,0 tys. zł na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadania „Usunięcie szkód popowodziowych w Dolinie Pięciu Stawów Polskich po intensywnych opadach deszczu w miesiącu lipcu 2018 r.”, poniesionych od dnia 13 sierpnia 2019 r., tj. od daty decyzji Ministra Finansów. Środki przyznano na podstawie zarządzenia nr 91 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 lipca 2019 r. w sprawie przyznania Ministrowi Środowiska, z ogólnej rezerwy budżetowej, środków finansowych (...) oraz decyzji Ministra Finansów z dnia 13 sierpnia 2019 r. Zgodnie z umową dotacja w kwocie 750,0 tys. zł została przekazana na rachunek TPN w dniu 13 grudnia 2019 r. Środki wykorzystano w wysokości 719,3 tys. zł zgodnie z przeznaczeniem na pokrycie kosztów prac projektowych, nadzór autorski i inwestorski oraz remont drogi gospodarczej – szlaku turystycznego do Doliny Pięciu Stawów Polskich. Niewykorzystaną część dotacji w kwocie 30,7 tys. zł zwrócono w terminie. Odsetki bankowe od środków pochodzących z dotacji w kwocie 35,32 zł zostały zwrócone na rachunek dochodów Ministerstwa Klimatu w dniu 2 stycznia 2020 r.

(akta kontroli str. 589-680, 1005-1007)

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych wydatkowano 1 701,6 tys. zł, tj. 86,9% planu po zmianach. Były one wyższe o 383,9 tys. zł, tj. o 29,1%, od wydatków zrealizowanych w 2018 r.

Na koniec 2019 r. zobowiązania w części 41 wyniosły 25 279,5 tys. zł. Były wyższe od stanu zobowiązań na koniec 2018 r. (17 551,7 tys. zł) o 7 727,8 tys. zł, tj. o 44,0%. Główną pozycję zobowiązań stanowiło dodatkowe wynagrodzenie roczne (16 675,4 tys. zł); składki: na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy (3 364,7 tys. zł) oraz składki do organizacji międzynarodowych (1 881,8 tys. zł). W 2019 r. wystąpiły zobowiązania wymagalne, które wyniosły 0,7 tys. zł. Były wyższe od zobowiązań wymagalnych w 2018 r. o 0,6 tys. zł. W obu przypadkach były to zobowiązania powstałe w danym roku bieżącym u dysponenta III stopnia.

(akta kontroli str. 15-32, 97-105, 310-317, 342-360)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W 2019 r. na poziomie dysponenta części 41 – Środowisko nieskutecznie funkcjonowały mechanizmy nadzoru w odniesieniu do wykorzystywania środków pochodzących z rezerw celowych. Zdaniem NIK, nieprawidłowo diagnozowano i monitorowano zapotrzebowanie na te środki, co powodowało, że występowało o środki w nadmiernej wysokości. W 2019 r. uruchomiono środki z rezerw celowych pierwotnie w kwocie 234 638,6 tys. zł, którą na wniosek dysponenta części skorygowano decyzjami Ministra Finansów o 8 464,2 tys. zł do wysokości 226 174,4 tys. zł. Nie wykorzystano środków z rezerw celowych w kwocie 15 418,2 tys. zł, tj. 6,8%, w tym głównie z poz. 59 (14 051,6 tys. zł), poz. 73 (1 040,2 tys. zł) i poz. 8 (224,7 tys. zł). Nie wnioskowano o korekty decyzji do Ministra Finansów i nie podjęto decyzji o blokowaniu niewykorzystanych środków m.in. z rezerw celowych. W 2019 r. nie zrealizowano planowanych wydatków w cz. 41 w kwocie 22 998,6 tys. zł, w tym Inspekcja Ochrony Środowiska w kwocie 12 881,6 tys. zł i urząd obsługujący Ministra Klimatu w kwocie 5 067,5 tys. zł. GIOŚ nie przekazał żadnego wniosku o dokonanie blokady planowanych wydatków w 2019 r., a Minister Środowiska nie podjął skutecznych działań w celu ustalenia poziomu zapotrzebowania na środki i realnych możliwości wykorzystania ich w trakcie roku, czego skutkiem było niewykorzystanie znacznej kwoty wydatków budżetowych ujętych w planie finansowym, w tym z rezerw celowych.

Dyrektor DE wyjaśniła: *Wszystkie jednostki podległe mają obowiązek składania comiesięcznej Informacji dotyczącej wydatkowania środków pochodzących z rezerw celowych, w której zamieszczają planowany termin realizacji poszczególnych zadań oraz zgłaszają ewentualne zagrożenia uniemożliwiające wykorzystanie środków w 100%. W przypadku, gdy jednostka zgłasza takie uwagi, ma obowiązek podać czy wystąpiła bądź kiedy planuje wystąpić z wnioskiem o korektę decyzji. W przypadku decyzji, w których nastąpiło znaczne niewykonanie środków w 2019 r. jednostki nie zgłaszały w ciągu roku żadnych problemów ani zagrożeń, które mogłyby wpłynąć na stopień realizacji rezerw celowych. W Informacjach... podawano, iż ostateczny termin realizacji zadań przypada na IV kwartał 2019 r., co więcej były one realizowane systematycznie w ciągu roku. Dodatkowo część decyzji, w ramach których jest niskie wykonanie, została wydana przez Ministra Finansów w listopadzie 2019 r. Informacje... za miesiąc listopad 2019 r. wpłynęły do DE po 15 grudnia 2019 r. Jest to taki okres, w którym nie ma już możliwości występowania z wnioskami o korektę decyzji. Ponadto, nawet w Informacjach... za listopad jednostki nie informowały o zagrożeniach dotyczących niewydatkowania środków w 100% kwoty uruchomionej. (...) Departament Ekonomiczny nie był informowany o trudnościach organizacyjnych GIOŚ w kontekście braku możliwości wydatkowania*

środków uruchomionych z rezerw celowych w 100%. Jedyne informacje jakie trafiły do DE dotyczyły problemów kadrowych w GIOŚ i kwestii terminowego przygotowywania sprawozdań, informacji i odpowiedzi na pisma. (...) Departament Ekonomiczny dokonywał analiz podsumowujących wykonanie budżetu resortu za I, II oraz III kwartał 2019 r. Analizy sporządzane były m.in. w oparciu o kwartalne Informacje dotyczące wykonania wydatków budżetowych, inwestycyjnych, projektów realizowanych przy współfinansowaniu ze środków zagranicznych oraz wydatkowania środków pochodzących z rezerw celowych, które jednostki podległe mają obowiązek przysyłać za każdy miesiąc. W celu weryfikacji zgodności poniesionych wydatków z planowanym przeznaczeniem oraz prawidłowości wykorzystania środków finansowych, jednostki resortowe ujmowały w w/w Informacjach m.in. opis rzeczowy, kwotę zrealizowanych wydatków i przyczyny niskiego wykonania. Pisma podsumowujące wykonanie budżetu w poszczególnych kwartałach wraz z wnioskami i zaleceniami przekazywane były do Kierowników Jednostek do realizacji, zaś Kierownictwu Resortu i Dyrektorom komórek nadzorujących pracę poszczególnych jednostek do wiadomości i wykorzystania.

W ocenie NIK, przyczyny niewykorzystania środków, o które aplikowały jednostki podległe Ministrowi Klimatu, a szczególnie GIOŚ, świadczą o niewłaściwym przygotowaniu tych jednostek do realizacji zadań. Dysponent części podejmował działania na podstawie art. 175 ust. 2 pkt 3 ufp odnoszące się do kontroli i nadzoru nad prawidłowością wykorzystania środków finansowych, w tym zakresu realizowanych zadań. Jednak działania te nie były skuteczne, skoro pozwoliły na nadmierne gromadzenie środków z rezerw celowych. Wskazuje to na potrzebę bieżącego i rzetelnego weryfikowania danych przekazywanych przez dysponentów podległych w comiesięcznych informacjach w celu niedopuszczenia do powstawania zwłoki w występowaniu o korektę decyzji Ministra Finansów.

(akta kontroli str. 699-780, 842-999, 1008-1028, 1391-1400)

2.1.2. Wydatki budżetu państwa – dysponent III stopnia

W oparciu o przekazane limity Dyrektor Generalny opracował plan finansowy dochodów i wydatków dysponenta III stopnia na podstawie *ustawy budżetowej na rok 2019 r.* W planie finansowym dysponenta III stopnia na 2019 r. wydatki budżetowe ustalono pierwotnie w wysokości 88 337,0 tys. zł, w tym finansowanie i współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 13 299,0 tys. zł. Plan obejmował wydatki w trzech grupach ekonomicznych: wydatki bieżące jednostek budżetowych – 73 402,0 tys. zł, wydatki majątkowe – 1 460,0 tys. zł, świadczenia na rzecz osób fizycznych – 176,0 tys. zł

W ciągu roku limit wydatków został zwiększony per saldo o 53 254,3 tys. zł do kwoty 141 591,3 tys. zł, tj. o 60,3%, na podstawie decyzji Ministra Finansów i Ministra Środowiska w wyniku:

- zwiększenia wydatków budżetowych z rezerwy ogólnej o 5 884,8 tys. zł,
- zwiększenia wydatków budżetowych z rezerw celowych per saldo o 49 180,1 tys. zł,
- zmniejszenia limitu wydatków budżetu państwa o kwotę 1 810,6 tys. zł, przy czym zmniejszenia o 1 630,1 tys. zł dokonano na podstawie decyzji Ministra Finansów, podjętych na skutek wcześniejszego zablokowania planowanych wydatków przez Ministra Środowiska.

(akta kontroli 955-1004, 4104-4145, 4147, 4209-4223, 4619-4628)

Zwiększenia środków finansowych z ogólnej rezerwy budżetowej o 5 884,8 tys. zł dokonano na podstawie czterech decyzji Ministra Finansów (w tym jednej korekty) w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2019, wydanych na podstawie zarządzeń Prezesa Rady Ministrów:

- nr 43 z dnia 19 kwietnia 2019 r. o kwotę 2 500,0 tys. zł z przeznaczeniem na koszty związane z prowadzeniem spraw arbitrażowych przeciwko RP,
- nr 111 z dnia 22 lipca 2019 r. (zmienionego zarządzeniem nr 134 z dnia 30 sierpnia 2019 r.) o kwotę 2 784,8 tys. zł, z przeznaczeniem na koszty związane z prowadzeniem sprawy arbitrażowej [*] przeciwko RP,
- nr 174 z dnia 24 października 2019 r. o kwotę 600,0 tys. zł z przeznaczeniem na koszty związane z prowadzeniem sprawy arbitrażowej [*] przeciwko RP.

Środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem w kwocie 4 651,7 tys. zł, tj. 79,0% planu po korekcie. Na podstawie umów sfinansowano wydatki poniesione na opinie eksperckie i wsparcie eksperckie w celu należytego przygotowania się pełnomocników Ministra do rozprawy arbitrażowej, a także pisemne tłumaczenia specjalistyczne, podróże ekspertów, ekspertyzę dotyczącą wszczętych przed 1 stycznia 2015 r. postępowań koncesyjnych w sprawach udzielenia koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – *Prawo geologiczne i górnicze*³⁰, z wyłączeniem złóż węglowodorów oraz zapłatę podatku VAT z tytułu importu usług polegających na opracowaniu opinii eksperckich na potrzeby arbitrażu. Niewykorzystanie kwoty 1 233,1 tys. zł było wynikiem nierozliczenia trzecich etapów zawartych umów i kontynuowania prowadzenia spraw arbitrażowych w 2020 r.

(akta kontroli str. 4147-4191, 4632-4636)

Zwiększenia limitu wydatków z rezerw celowych dokonano z czterech pozycji rezerw celowych, z tego:

- poz. 59 o kwotę 48 642,9 tys. zł,
- poz. 20 o kwotę 66,0 tys. zł,
- poz. 44 o kwotę 467,2 tys. zł,
- poz. 10 o kwotę 4,0 tys. zł.

Uruchomione środki z rezerw celowych zostały wykorzystane w wysokości 46 341,7 tys. zł, tj. w 94,2% planu po zmianach, z tego na wydatki bieżące jednostek budżetowych – 44 645,8 tys. zł (94,6% planu po zmianach) i wydatki majątkowe – 1 695,9 tys. zł (85,9% planu po zmianach).

Środki uruchomione z rezerwy celowej poz. 59 zostały wykorzystane w 94,3% (45 872,9 tys. zł) planu po zmianach m.in. na:

- realizację zobowiązań finansowych Polski wynikających z członkostwa w organizacjach /umowach międzynarodowych, za które odpowiada Minister Środowiska w dziedzinie ochrony środowiska w kwocie 24 995,9 tys. zł, tj. 100% planu po korektach;
- wsparcie zadań Ministra Środowiska w obszarze działań edukacyjnych, informacyjnych i promocyjnych w zakresie zrównoważonego wykorzystania zasobów, poprawy stanu środowiska i zmian klimatu w kwocie 9 616,5 tys. zł, tj. 98,5%;

³⁰ Dz. U z 2019 r. poz. 868, ze zm.

- wsparcie procesu negocjacyjnego oraz realizacji zadań związanych z wypełnieniem zobowiązań wynikających z porozumień międzynarodowych oraz współpracy międzynarodowej w obszarze kompetencji resortu środowiska w kwocie 3 118,7 tys. zł, tj. 62,1%. Przyczyną niepełnego wykorzystania środków było m.in. przeprowadzenie mniejszej liczby konferencji oraz wyjazdów zagranicznych.
- BDO w kwocie 2 361,2 tys. zł, tj. 80,9%;
- monitoring lasów – badania na stałych powierzchniach obserwacyjnych II rzędu, w tym na powierzchniach monitoringu intensywnego, w latach 2017–2019 w kwocie 1 770,0 tys. zł, tj. 100%;
- przygotowanie i obsługa 24. Sesji Konferencji Stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC COP24), 14. Sesji Konferencji Stron służącej jako spotkanie Stron Protokołu z Kioto (CMP14) i wznowionej 1. Sesji Konferencji Stron służącej jako spotkanie Stron Porozumienia Paryskiego (CMA1.3) oraz Prezydencji Konferencji Stron w kwocie 1 837,3 tys. zł, tj. 98,5%.

Środki z rezerwy celowej poz. 44 zostały uruchomione w wysokości 586,8 tys. zł z przeznaczeniem dla Ministerstwa Środowiska na wynagrodzenia wraz z pochodnymi dla 11 pracowników, planowanych do zatrudnienia od 1 kwietnia 2019 r. do realizacji zadań, wynikających z ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw. W wyniku zmiany decyzji Ministra Finansów z dnia 26 września 2019 r. skorygowano wysokość środków o 119,6 tys. zł do kwoty 467,2 tys. zł. Środki wykorzystano w kwocie 402,9 tys. zł, tj. 86,2% kwoty uruchomionej.

Środki z rezerwy celowej poz. 20 zostały wykorzystane w kwocie 62,0 tys. zł (93,9%) na sfinansowanie w 2019 r. dodatków służby cywilnej (wraz z pochodnymi) dla 13 urzędników służby cywilnej mianowanych z dniem 1 grudnia 2019 r. oraz dla 4 urzędników służby cywilnej mianowanych z dniem 1 grudnia 2018 r. zatrudnionych w Ministerstwie Środowiska.

Środki z rezerwy celowej poz. 10 wykorzystano na sfinansowanie kosztów prac komisji egzaminacyjnych i kwalifikacyjnych powołanych do spraw awansu zawodowego nauczycieli w 2019 r. w kwocie 3,9 tys. zł, tj. w 96,7% kwoty uruchomionej.

W planie rezerw celowych, który pierwotnie wyniósł 52 660,5 tys. zł, dysponent dokonał korekt, zmniejszających plan w ramach poz. 59 i 44, łącznie o kwotę 3 480,3 tys. zł. Największa korekta o 1 800,0 tys. zł dotyczyła zadania pn. *Wsparcie procesu negocjacyjnego oraz realizacji zadań związanych z wypełnieniem zobowiązań wynikających z porozumień międzynarodowych oraz współpracy międzynarodowej w obszarze kompetencji resortu środowiska* w poz. 59 rezerw celowych.

(akta kontroli str. 699-727, 4209-4226, 4390-4497, 4527-4613, 4628)

W 2019 r. zrealizowane wydatki dysponenta III stopnia wyniosły 136 299,8 tys. zł, tj. 96,3% planu po zmianach, w tym wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków z Unii Europejskiej – 11 007,6 tys. zł. W porównaniu do 2018 r. wydatki były wyższe o 9 626,1 tys. zł, tj. o 7,6%.

W strukturze zrealizowanych wydatków wydatki bieżące jednostek budżetowych stanowiły 97,7% wydatków poniesionych przez dysponenta III stopnia, wydatki majątkowe – 2,2%, a świadczenia na rzecz osób fizycznych – 0,1%. Na projekty

realizowane z udziałem środków UE przeznaczono 8,1% wydatków dysponenta III stopnia w ramach trzech grup ekonomicznych.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych zrealizowano w wysokości 133 130,6 tys. zł, tj. 96,4% planu po zmianach, w tym na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE wydatkowano 10 759,9 tys. zł. W porównaniu do 2018 r. wydatki w tej grupie były wyższe o 10 257,7 tys. zł, tj. o 8,3%.

Według sprawozdań z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28) i budżetu środków europejskich (Rb-28UE), w 2019 r. wydatki na wynagrodzenia (wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) wyniosły łącznie 47 035,9 tys. zł, z tego z budżetu państwa wydatkowano 46 915,9 tys. zł (99,4% planu po zmianach) i z budżetu środków europejskich 120,0 tys. zł (82,8% planu po zmianach). W ramach wydatków na wynagrodzenia z budżetu państwa – 6 529,3 tys. zł stanowiły wydatki na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków UE. W porównaniu do 2018 r. wydatki na wynagrodzenia wzrosły o 2 889,6 tys. zł (tj. o 6,5%), z tego z budżetu państwa wzrosły o 2 947,7 tys. zł (tj. o 6,7%), a z budżetu środków europejskich spadły o 58,1 tys. zł (tj. o 32,6%). 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 2019 r. w MK przeciętne zatrudnienie wykazane w *sprawozdaniu Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach od początku roku do końca IV kwartału 2019 r.* wyniosło 503 osoby i było niższe od przeciętnego zatrudnienia w 2018 r. o trzy osoby.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego (według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o *zatrudnieniu i wynagrodzeniach*) wyniosło 7 792,56 zł i w porównaniu do 2018 r. było wyższe o 522,09 zł (tj. o 7,2%).

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w 2019 r. wyniosły 610,8 tys. zł, tj. 78,0% planu po zmianach (782,6 tys. zł). Były one niższe od wydatków poniesionych w 2018 r. o 208,5 tys. zł, tj. o 25,4% (819,3 tys. zł).

Pozostałe wydatki bieżące jednostek budżetowych zostały poniesione m.in.: na składki do organizacji międzynarodowych (38 284,7 tys. zł), zakup usług pozostałych (22 159,4 tys. zł), koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego (7 178,1 tys. zł) i składki na ubezpieczenie społeczne (7 529,6 tys. zł).

Na wydatki majątkowe poniesiono 2 993,3 tys. zł, tj. 90,8% planu po zmianach, w tym wydatki na współfinansowanie projektów realizowanych ze środków pochodzących z UE wyniosły 239,6 tys. zł. W porównaniu do 2018 r. wydatki majątkowe były niższe o 681,2 tys. zł, tj. o 18,5%. Wykonano pięć zadań: 1) Zakup infrastruktury sieciowej i serwerowej, 2) Zakup sprzętu komputerowego, oprogramowania, 3) Zakup praw autorskich, 4) Zakup dźwigu towarowego i osobowego oraz 5) Zakup infrastruktury i oprogramowania na potrzeby bazy danych o produktach i opakowaniach.

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych wydatkowano 175,9 tys. zł, tj. 90,0% planu po zmianach. Były one wyższe o 49,6 tys. zł, tj. o 39,3%, od wydatków zrealizowanych w 2018 r. (126,3 tys. zł). Z tych środków zostały sfinansowane refundacje zakupów okularów, zakup odzieży i obuwia BHP, odprawy pieniężne, zasądzone renty, zwrot kosztów udziału w posiedzeniach zespołów i komisji.

Na koniec 2019 r. zobowiązania dysponenta III stopnia wyniosły 6 173,7 tys. zł. Były wyższe od stanu zobowiązań na koniec 2018 r. (6 112,2 tys. zł) o 61,5 tys. zł,

tj. o 1,0%. Główną pozycję zobowiązań stanowiło dodatkowe wynagrodzenie roczne (3 252,0 tys. zł) oraz składki do organizacji międzynarodowych (1 881,8 tys. zł). Powstałe w 2019 r. zobowiązania wymagalne wyniosły 0,7 tys. zł, a w 2018 r. – 0,1 tys. zł. Przyczyną powstania zobowiązań wymagalnych było zlecenie zapłaty dla niewłaściwego kontrahenta.

(akta kontroli str. 97-105, 342-360, 3822-3826, 4619-4622, 4625-4627, 4629-4631)

Szczegółowym badaniem pod względem gospodarności, legalności, celowości i rzetelności objęto wydatki dysponenta III stopnia udokumentowane 136 dowodami księgowymi (177 zapisów księgowych) na kwotę 69 182,6 tys. zł, stanowiące 46,8% ogółu zrealizowanych wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, z tego 134 dowody (171 zapisów księgowych) na kwotę 58 327,9 tys. zł z budżetu państwa i dwa wydatki (sześć zapisów księgowych) na kwotę 10 854,7 tys. zł z budżetu środków europejskich. Doboru próby do badania dowodów/zapisów księgowych dokonano z zastosowaniem metody MUS – 47 dowodów (48 zapisów księgowych) na kwotę 52 396,2 tys. zł, a pozostałe 89 dowodów (129 zapisów) wybrano w sposób celowy. Wydatki były celowe i gospodarne, zostały poniesione zgodnie przepisami prawa i zostały rzetelnie udokumentowane, za wyjątkiem tych, które zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1082-1357, 1942-1979, 4614-4618, 4632-4636, 4641-4645)

Kontrolą objęto również cztery postępowania o udzielenie zamówienia publicznego:

- „Analiza ex-ante: Możliwość realizacji projektów w obszarze ochrony środowiska przy wykorzystaniu niedotacyjnych form wsparcia w nowej perspektywie finansowej UE po 2020”, przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, zakończone zawarciem umowy 10/2019/DZM o wartości 214,4 tys. zł, finansowane ze środków UE. Wydatkowano 214,4 tys. zł, z tego 6,0 tys. zł, w związku z potrąceniem kary umownej, przekazano na dochody budżetu państwa.

(akta kontroli str. 3269-3276, 3284-3296, 3335-3344)

- „Budowa dźwigu towarowego w budynku Ministerstwa Środowiska, ul. Wawelska 52/54 w Warszawie”, przeprowadzone w trybie z wolnej ręki o wartości szacunkowej 168,2 tys. zł netto, zakończone zawarciem umowy w dniu 10 września 2019 r. o wartości 240,0 tys. zł na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³¹. Postępowanie to było poprzedzone dwoma postępowaniami:
 - „Budowa dźwigu zewnętrznego transportowego przy budynku Ministerstwa Środowiska, ul. Wawelska 52/54 w Warszawie”, przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego o wartości szacunkowej 121,7 tys. zł netto, zakończone we wrześniu 2018 r. unieważnieniem postępowania z powodu niezłożenia oferty niepodlegającej odrzuceniu.
 - „Budowa dźwigu zewnętrznego transportowego przy budynku Ministerstwa Środowiska, ul. Wawelska 52/54 w Warszawie”, przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego o wartości szacunkowej 154,8 tys. zł netto, zakończone w maju 2019 r. unieważnieniem postępowania z powodu niezłożenia oferty niepodlegającej odrzuceniu.

(akta kontroli str. 1523-1637, 1638-1703, 1704-1825)

³¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

Ponadto kontrolą objęto zadanie pn. *Wykonanie projektu inwestycji polegającej na dostawie agregatu prądotwórczego o mocy minimalnej 250 kVA wraz z budową fundamentu i instalacji elektrycznej dla potrzeb zasilania awaryjnego serwerowni teleinformatycznej oraz zasilania gwarantowanego siedziby Ministerstwa, przeprowadzenie uzgodnień branżowych oraz sprawowanie nadzoru autorskiego, realizowane na podstawie umowy na usługę projektową z dnia 25 lutego 2019 r. o wartości 56,6 tys. zł brutto, do której nie miały zastosowania przepisy Pzp.*

(akta kontroli str.1838-1847)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nieprawidłowo do zakupów inwestycyjnych (§ 606 *Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych*), zamiast do inwestycji (§ 605 *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych*) zakwalifikowano wydatki w łącznej kwocie 706,4 tys. zł, poniesione na „Budowę dźwigu zewnętrznego transportowego przy budynku Ministerstwa Środowiska, ul. Wawelska 52/54 w Warszawie” oraz na „Wykonanie zasilania rezerwowego serwerowni teleinformatycznej za pomocą agregatu prądotwórczego o mocy minimalnej 250 kVA”. Było to niezgodne z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych³², w którym określono klasyfikację paragrafów wydatków.
 - Zamówienie na „Budowę dźwigu zewnętrznego transportowego przy budynku Ministerstwa Środowiska, ul. Wawelska 52/54 w Warszawie” zostało zrealizowane na podstawie umowy BDG-wtg-60/2019 z dnia 10 września 2019 r. na kwotę 240,0 tys. zł. Do zadań wykonawcy prac należały roboty budowlane i techniczno-instalacyjne, w tym m.in. roboty ziemne, roboty związane z wykonaniem konstrukcji, w tym prace wyburzeniowe, prace wykończeniowe, budowa i przebudowa instalacji, prace związane z zagospodarowaniem terenu, wykonanie prób, pomiarów i regulacji dźwigu, rozruch i odbiór dźwigu włącznie ze sporządzeniem wymaganych protokołów, wykonanie dokumentacji powykonawczej ukazującej szczegółowy i faktyczny przebieg wszystkich przewodów, rozmieszczenie pozostałych elementów instalacji i ewentualnej przebudowy instalacji, dostawa urządzeń i materiałów koniecznych do wykonania przedmiotu umowy. Za niezbędne dla prawidłowej realizacji przedmiotu umowy uznano dokonanie odbioru technicznego przez Urząd Dozoru Technicznego. Wydatek z tej umowy wyniósł 240,0 tys. zł, z tego 7,2 tys. zł potrącono wykonawcy z tytułu kary umownej za opóźnienie i przekazano na dochody budżetu państwa. Nad realizacją robót sprawowany był nadzór autorski i inwestorski, za które zapłacono odpowiednio 2,5 tys. zł i 3,9 tys. zł. Zgodnie z ww. rozporządzeniem w § 605 klasyfikuje się wydatki inwestycyjne, do których należą m.in. wydatki ponoszone na:
 - przygotowanie do realizacji inwestycji – w tym koszty opracowania studiów, operatów i dokumentacji projektowej, ekspertyz, pomiarów geodezyjnych i prac geologicznych, zakupu i przygotowania pod budowę gruntów,

³² Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

- budowę i zakup obiektów budowlanych, wraz z usługami towarzyszącymi (np. nadzór inwestorski czy autorski), oraz pierwsze wyposażenie.

(akta kontroli str. 1798-1837, 1848-1893)

- Projekt budowlano-wykonawczy zamówienia na „Wykonanie zasilania rezerwowego serwerowni teleinformatycznej za pomocą agregatu prądowórczego o mocy minimalnej 250 kVA” obejmował dokumentację dotyczącą doboru i określenia w projekcie parametrów agregatu prądowórczego o mocy 250 kVA wraz z budową fundamentu i instalacji elektrycznej dla potrzeb zasilania awaryjnego serwerowni teleinformatycznej Ministerstwa oraz zasilania gwarantowanego siedziby Ministerstwa. Na podstawie umowy projektowej z dnia 25 lutego 2019 r. o wartości 56,6 tys. zł wykonano projekt inwestycji oraz był sprawowany nadzór autorski nad inwestycją. Wykonanie inwestycji powierzono wykonawcy na podstawie umowy z dnia 6 sierpnia 2019 r. o wartości 397,0 tys. zł. Odbioru końcowego robót dokonano w dniu 28 listopada 2019 r. protokołem, który został podpisany przez inspektora nadzoru, autora projektu i przedstawicieli wykonawcy. Za nadzór inwestorski Ministerstwo zapłaciło 6,4 tys. zł.

Tego rodzaju zadania powinny być finansowane z § 605 *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych*. Także wydatki na opracowanie dokumentacji projektowej oraz za nadzór inwestorski i autorski, jako usługi towarzyszące usłudze podstawowej, powinny być zakwalifikowane do tego paragrafu.

Powyższe nieprawidłowości miały wpływ na dane wykazane w sprawozdaniach budżetowych Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetowych w 2019 r.

Dysponent III stopnia nie zabezpieczył środków w § 605 *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych*.

Na pytanie skierowane mailem 27 marca 2020 r. w powyższych kwestiach Dyrektor BF nie udzieliła wyjaśnień do dnia zakończenia kontroli.

(akta kontroli str. 1838-1847, 1902-1941, 4647-4658)

2. W przypadku siedmiu dowodów księgowych i odpowiadającym im 12 zapisom księgowym stwierdzono błąd mechanizmów kontroli, dotyczący zadekretowania dowodów księgowych. Nierzetelne działanie odnoszące się do zastosowania niewłaściwej klasyfikacji budżetowej wydatku³³, wskazania niewłaściwej decyzji dotyczącej rezerwy ogólnej, błędnego wskazania kosztów rodzajowych wynikających z Katalogu zadań inwestycyjnych spowodowało, że zapisy w księgach rachunkowych były niezgodne ze stanem faktycznym. Łączna kwota niepoprawnych dowodów wyniosła 1 478,1 tys. zł.

Dyrektor BF wyjaśniła, że dwie decyzje dotyczyły środków rezerwy ogólnej budżetu państwa, przeznaczonej na koszty związane z prowadzeniem sprawy arbitrażowej Miedzi Copper Corp. przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej. BF skorygowało źródło finansowania przy wprowadzaniu dokumentu do ksiąg, poprawka miała zostać również naniesiona na opis faktury, ale za sprawą omyłki pisarskiej poprawka powieliła numer poprawiany. *Powstałe błędy wynikają z oczywistych omyłek pisarskich pracowników, spowodowanych zbyt dużym obciążeniem pracą (szczególnie uwidacznia się to w okresie I kwartału roku budżetowego, a także w ostatnich miesiącach roku). Jednocześnie informuję, że BF zidentyfikowało powyższe ryzyko i podjęło niezbędne działania w celu wyeliminowania pisarskich omyłek wprowadzając elektroniczny obieg*

³³ Dotyczy dowodu księgowego – faktura VAT nr 17/12/2019 z dnia 23 grudnia 2019 r.

dokumentów, gdzie podstawą zatwierdzenia dokumentu do wypłaty jest wydruk z ksiąg rachunkowych zatwierdzany przez głównego księgowego i dyrektora Biura Finansowego. Rozwiązanie to zostało również uwzględnione w Polityce Rachunkowości w Dziale III pkt 23: Dopuszcza się, aby dekretacja była odzwierciedlona na wydruku z systemu księgowego, bez konieczności nanoszenia jej bezpośrednio na dowodzie księgowym. Rozwiązanie to zapewni jednolitość w dokumentacji papierowej i elektronicznej. We wszystkich przypadkach zapisy w księgach były prawidłowe, a opisy na dokumentach zostaną skorygowane po odebraniu oryginałów dokumentów z kontroli.

(akta kontroli str. 1942-2000, 4188-4191, 4647-4662)

3. W dniu 10 stycznia 2019 r. Dyrektor DGK zawarł z tym samym podmiotem kolejną umowę nr 1/2019/DGK/U o doradztwo, a postanowienia umowy pozwalały na świadczenie usług w formie ustnej i telefonicznej (analogicznie jak w umowie z 2018 r.) oraz nie wymagały pisemnego dokumentowania przez zleceniobiorcę udzielonych ustnie opinii. Umowę tę zawarto pomimo negatywnej opinii KPRM i audytorów wewnętrznych w tej sprawie. W ciągu 2019 r. nie dokonano zmian postanowień umowy. Wynagrodzenie zleceniobiorcy określono na kwotę nieprzekraczającą 101,5 tys. zł brutto, która stanowi iloczyn 250 roboczogodzin i stawki 405,90 zł brutto za roboczogodzinę. Ww. kwotę wypłacono zleceniobiorcy w 2019 r. Kontrola wykazała, że opinie przybierające formę ustnych porad i konsultacji były dokumentowane pisemnie w postaci notatki sporządzanej przez pracownika, któremu udzielono porady ustnej i dołączane do protokołów zdawczo-odbiorczych.

W dniu 22 stycznia 2020 r. Dyrektor DGK zawarł z tym samym podmiotem umowę o świadczenie usług doradztwa prawnego nr 1/2020/DGK/U o wartości 107,6 tys. zł brutto (430,50 zł za roboczogodzinę i 250 roboczogodzin). Przedmiotem umowy, według § 1, jest specjalistyczne doradztwo prawne w zakresie prawa geologicznego i górniczego, a usługi te mają polegać na udzielaniu porad prawnych, sporządzaniu analiz, opinii prawnych oraz pism procesowych. Z umowy wyeliminowano te postanowienia umowy zawartej w 2019 r., które dawały możliwość świadczenia usług w formie telefonicznej, mailowej, na piśmie lub osobiście, jak również ustnego lub telefonicznego przekazywania zleceń. Umowa z 2020 r. nie reguluje jednak kwestii świadczenia usług w trakcie spotkań organizowanych przez Zleceniodawcę. Z pisma Zastępcy Dyrektora Departamentu Prawnego wynika, że w innych umowach zawieranych z ekspertami, w ramach których przewiduje się świadczenie usług w trakcie spotkań organizowanych przez zleceniodawcę wprowadzono postanowienia, zgodnie z którymi w przypadku udziału w spotkaniach zleceniobiorca zobowiązany jest sporządzić każdorazowo notatkę ze spotkania, w której zawarte będą główne elementy udzielonego wsparcia merytorycznego. Z dokumentów przekazanych do kontroli wynika, że zleceniobiorca uczestniczył także w spotkaniach.

Dyrektor Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych (DGK) wyjaśnił, że wszystkie porady ustne, świadczone przez prof. [**] były dokumentowane pisemnie, w cyklu miesięcznym w postaci tzw. „timesheetów”, czyli raportu z realizacji usługi doradztwa prawnego a ponadto w uzgodnieniu z Dyrektorem Generalnym, w 2019 r. wprowadzono dodatkowy, bieżący sposób monitorowania ustnych porad prawnych, do którego dodatkowo zostali zobowiązani pracownicy DGK, a który został przedstawiony w dokumentach prowadzonych przy sprawie. W odniesieniu do umowy z 2020 r. Dyrektor DGK wyjaśnił, że: (...) jest zagwarantowane udzielanie porad prawnych, sporządzania

opinii i analiz w formie pisemnej. Zgodnie z ww. umową, wszystkie porady prawne (...) mają formę pisemną.

Zdaniem NIK, Dyrektor DGK, zobowiązując pracowników Departamentu do utrwalania na piśmie uzyskiwanych przez nich ustnych opinii, przerzucił na nich obowiązek, który powinien należeć do zleceniobiorcy w ramach otrzymywanego przez niego wynagrodzenia. Nie można jednak uznać takich działań za realizację zaleceń kontroli i audytu, gdyż nie przewidują one dokumentowania w formie pisemnej porad i konsultacji udzielanych w formie ustnej. Ponadto w raporcie były wykazywane jedynie tematy porad ustnych, a nie treść tych porad. Raporty były tworzone co miesiąc w celu udokumentowania czasu zleceniobiorcy na wykonanie usług, które po podpisaniu przez Dyrektora DGK, były podstawą do ustalenia wysokości wynagrodzenia zleceniobiorcy za każdy miesiąc. Pisemność świadczonych usług ma natomiast zagwarantować dostęp do treści udzielonej porady prawnej i możliwość jej ponownego wykorzystania w podobnej sprawie. Tym samym Minister nie zrealizował wniosku pokontrolnego „zawarcie w umowach o doradztwo obowiązku pisemnego dokumentowania przez zleceniobiorcę udzielonych ustnie opinii”, który został sformułowany po kontroli NIK „Wykonanie budżetu państwa w 2018 r.” w części 41 – Środowisko.

(akta kontroli str. 1043-1045, 1060-1074, 1082-1365)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

2.2.1. Wykorzystanie środków z budżetu Unii Europejskiej

Opis stanu faktycznego

W 2019 r. w ramach PO liŚ 2014–2020 Oś priorytetowa II Ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu³⁴ zawarto umowy o dofinansowanie na łączną kwotę 1 771 849,2 tys. zł. Zakontraktowane środki europejskie wyniosły 1 044 427,1 tys. zł, co stanowiło 6,9% środków europejskich przyznanych na cały okres realizacji PO liŚ 2014–2020. Zatwierdzono do realizacji 89 wniosków i zawarto 89 umów o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 3186-3208)

Wartość środków alokacji PO liŚ 2014–2020 wynosi ogółem 17 834 732,0 tys. zł (w tym środki europejskie – 15 159 522,2 tys. zł). W latach 2014–2019 zawarto umowy o dofinansowanie na łączną kwotę 26 385 087,8 tys. zł. Zakontraktowane środki europejskie wyniosły 14 444 229,3 tys. zł, co stanowiło 95,3% alokacji środków europejskich.

Wartość wydatków kwalifikowanych, według złożonych do Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej poświadczeń, w ramach PO liŚ 2014–2020 wyniosła ogółem 6 583 238,4 tys. zł (w tym środki europejskie – 5 595 752,6 tys. zł) i była równa wartości wydatków kwalifikowanych przekazanych przez Instytucję Certyfikującą do Komisji Europejskiej (dalej „KE”). Wydatki kwalifikowane środków europejskich przekazane do KE stanowiły 36,9% alokacji środków europejskich na lata 2014–2020.

Dyrektor Departamentu Funduszy Ekologicznych (dalej „DFE”) wyjaśniła: *Aktualny na koniec 2019 poziom certyfikacji środków do KE (tj. stosunek kwoty wkładu UE poświadczonej do KE do całkowitej alokacji przewidzianej na realizację II osi priorytetowej PO liŚ) wynoszący 37% wynika z wieloletniego charakteru realizowanych w ramach PO liŚ 2014-2020 inwestycji oraz faktu, że większość z nich nadal pozostaje w trakcie realizacji. Zgodnie z Wytycznymi w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju*

³⁴ Ministerstwo pełniło funkcję Instytucji Pośredniczącej we wdrażaniu II Osi priorytetowej PO liŚ 2014–2020 Ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu.

Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020 końcową datą kwalifikowalności wydatków jest 31 grudnia 2023. Oznacza to, że projekty mogą być realizowane do końca 2023 r. Według danych zarejestrowanych w systemie SL2014 do końca 2019 roku w ramach Programu wsparte zostały 802 projekty. W tym 89 umów zostało zawartych w samym 2019 r. Zgodnie z bieżącym stanem danych w systemie (stan na 09.03.2020 r.) do końca 2019 zakończyła się realizacja 266 projektów. W trakcie realizacji pozostaje więc większość, bo 536 projektów (...). Poziom certyfikacji będzie więc systematycznie wzrastał wraz z postępowaniem realizacji poszczególnych projektów.

W zakresie wydatków refundowanych przez KE Dyrektor DFE wyjaśniła, że rzeczywista wypłata z KE odbywa się na poziomie Ministra Finansów i Ministerstwo Klimatu nie posiada danych o wysokości tej refundacji.

(akta kontroli str. 3186-3208, 3223-3230)

W Ministerstwie Klimatu nie dysponowano danymi w zakresie poziomu zrealizowania na koniec 2019 r. zasady n+3 w ramach PO liŚ 2014–2020. Dyrektor DFE wyjaśniła, że za weryfikację poziomu zrealizowania zasady n+3 odpowiada Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

(akta kontroli str. 3186-3198)

W 2019 r. w Ministerstwie nie powstały plany dotyczące zarówno kontraktacji, jak i certyfikacji wydatków kwalifikowanych.

Dyrektor DFE wyjaśniła: *Poziom zakontraktowania środków (...) na koniec 2019 r. wyniósł 95,3%. W roku 2020 planowane jest zawieranie kolejnych umów dla projektów wyłonionych w ramach ogłaszanych w poprzednich okresach konkursów, a także dla projektów pozakonkursowych (...) zgodnie z Harmonogram planowanych w roku 2020 naborów wniosków o dofinansowanie projektu w trybie konkursowym (...) planowany jest kolejny nabór wniosków w ramach działania 2.1 z kwotą alokacji wynoszącą 60 mln zł. W związku z powyższym, nie było potrzeby podejmowania dodatkowych działań przyspieszających/naprawczych w zakresie kontraktacji. Certyfikacja środków odbywała się zgodnie z przyjętym przez Radę Ministrów Planem certyfikacji środków do KE w 2019 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 i w tym zakresie również nie było potrzeby podejmowania dodatkowych działań przyspieszających/naprawczych.*

Prognoza certyfikacji na 2019 r. dla PO liŚ 2014–2020 wynosiła 3 077 000,0 tys. zł wydatków kwalifikowanych. Prognoza została zrealizowana w kwocie 3 207 465,2 tys. zł certyfikowanych wydatków kwalifikowanych do KE, co stanowiło 104,2% planu.

(akta kontroli str. 3223-3241)

W Ministerstwie Klimatu nie posiadano informacji w zakresie wykorzystania zakładanych limitów zobowiązań i wydatków w kolejnych latach obowiązywania Perspektywy Finansowej 2014–2020. Dyrektor DE wyjaśniła, że Ministerstwo Klimatu nie posiadało takich informacji z uwagi na fakt, że nie pełniło funkcji Instytucji Zarządzającej w żadnym programie operacyjnym w Perspektywach Finansowych 2007–2013 oraz 2014–2020.

(akta kontroli str. 3209-3217, 3277-3281)

Osiągnięta wartość wskaźników w ramach PO liŚ 2014–2020 do końca 2019 r. wyniosła: w działaniu 2.1 *Adaptacja do zmian klimatu wraz z zabezpieczeniem i zwiększeniem odporności na klęski żywiołowe, w szczególności katastrofy naturalne oraz monitoring środowiska* – od 0,0% do 65,9%; w działaniu 2.2

Gospodarka odpadami komunalnymi – od 0,0% do 31,6%; w działaniu 2.3 Gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracjach – od 2,4% do 55,3%; w działaniu 2.4 Ochrona przyrody i edukacja ekologiczna – od 2,6% do 29,4%; w działaniu 2.5 Poprawa jakości środowiska miejskiego – od 5,0% do 43,6%.

Dyrektor DFE wyjaśniła: Zgodnie z zapisami umów o dofinansowanie osiągnięte wartości wskaźników produktu powinny zostać wykazane przez beneficjenta najpóźniej we wniosku o płatność końcową. (...) moment wykazywania wskaźników produktu we wnioskach o płatność uzależniony będzie od typu wskaźnika, a także specyfiki poszczególnych projektów. (...) Wskaźniki rezultatu, co do zasady (...) wykazywane są dopiero we wnioskach o płatność końcową, przy czym (...) wartości te mogą być uzupełniane z opóźnieniem w stosunku do zakończenia realizacji projektu. (...) należy mieć na względzie, że projekty wspierane w ramach PO liŚ 2014–2020 mają charakter wieloletni oraz, że 536 z 802 wspartych projektów nadal pozostaje w trakcie realizacji. Niski poziom wykonania niektórych wskaźników (stosunek wartości wykazanych we wnioskach o płatność do wartości zakładanych w umowach o dofinansowanie) wynika więc z faktu, że większość przedsięwzięć jeszcze się nie zakończyła, a w przypadku znacznej części wskaźników, zarówno produktu jak i rezultatu, wartości będą mogły zostać wykazane dopiero po ukończeniu zakresu rzeczowego i osiągnięciu oczekiwanych efektów. Stan realizacji wskaźników będzie więc systematycznie wzrastał wraz z zakończeniem kolejnych projektów.

W zakresie uzyskania głównych efektów wykorzystania funduszy przekazanych w ramach mechanizmów finansowych Dyrektor DFE wyjaśniła, że z uwagi na opóźnienie w rozpoczęciu wdrażania Programu Środowisko, Energia i Zmiany Klimatu, finansowanego ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014–2021, pierwsze informacje na temat uzyskanych rezultatów czy efektów rzeczowych będą możliwe do przekazania w odniesieniu do 2020 r.

(akta kontroli str. 3186-3198, 3223-3230, 3332-3334)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.2.2. Wydatki budżetu środków europejskich – dysponent części budżetowej

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2019 r. w części 41 – Środowisko wydatki budżetu środków europejskich ustalono w wysokości 2 293 745,0 tys. zł. Wydatki te zaplanowano na realizację projektów finansowanych w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego III Perspektywa Finansowa (dalej: „MF EOG”) – 14 046,0 tys. zł; Norweskiego Mechanizmu Finansowego III Perspektywa Finansowa (dalej: „NMF”) – 731,0 tys. zł; PO liŚ 2014–2020” – 2 271 810,0 tys. zł; Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020 (dalej: „POWER”) – 925,0 tys. zł oraz sześciu regionalnych programów operacyjnych (dalej: „RPO”) na łączną kwotę 6 233,0 tys. zł³⁵.

W 2019 r. limit wydatków został zwiększony decyzjami Ministra Finansów per saldo o 581 798,3 tys. zł do wysokości 2 875 543,3 tys. zł ze środków rezerwy celowej poz. 98 *Finansowanie programów budżetu środków europejskich*.

³⁵ Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020; Regionalny Program Operacyjny – Lubuskie 2020; Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego na lata 2014–2020; Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2014–2020; Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego na lata 2014–2020; Regionalny Program Operacyjny Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014–2020.

(akta kontroli str. 254-272, 380-388, 2105-2150)

Otrzymane środki z tej rezerwy celowej zostały przeznaczone na zadania realizowane w ramach PO liŚ 2014–2020 i zostały wykorzystane w kwocie 563 829,7 tys. zł (96,9%) zgodnie z celem. Nie wydatkowano środków na jedno zadanie Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska „Droga do czystego środowiska – program edukacyjno-promocyjny na rzecz wzmocnienia świadomości społecznej korzystania ze środowiska z poszanowaniem ogólnie przyjętych zasad i norm”. Przyczyną braku realizacji zadania było rozwiązanie umowy z wykonawcą.

(akta kontroli str. 2150, 2304-2400, 3040-3185, 3261-3265)

Informacje miesięczne na temat wydatkowania i zaangażowania środków przyznanych w 2019 r. z rezerw celowych przekazywane były do Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju/Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej stosownie do wymogów określonych w pkt. 53 *Procedury uruchamiania oraz przyznawania zapewnienia finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia ze środków rezerwy celowej budżetu państwa i budżetu środków europejskich dla programów i projektów realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, a także rozliczeń programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków z części 83, poz. 8, 98, 99*, przygotowanej przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju.

(akta kontroli str. 2001-2044, 2099)

W wyniku zmian:

- zwiększono limit na PO liŚ 2014–2020 o 571 052,3 tys. zł do wysokości 2 842 862,3 tys. zł; POWER o 65,2 tys. zł do wysokości 990,2 tys. zł;
- zmniejszono limit na MF EOG o 13 738,8 tys. zł do wysokości 307,2 tys. zł; NMF o 413,2 tys. zł do wysokości 317,8 tys. zł; RPO o 1 065,0 tys. zł do wysokości 5 168,0 tys. zł.

Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007–2013 (dalej: „PO liŚ 2007–2013”), w którego wdrażaniu uczestniczyło Ministerstwo Środowiska (pełniąc funkcję Instytucji Pośredniczącej dla osi priorytetowych I–V), został zamknięty i rozliczony z Komisją Europejską 28 grudnia 2017 r.

(akta kontroli str. 2101-2104, 3186-3198)

W planie po zmianach ujęto wydatki dla PO liŚ 2007–2013 w wysokości 25 897,8 tys. zł, na realizację płatności końcowej, związanej z potwierdzeniem efektu rzeczowego i ekologicznego dla projektu „Oczyszczanie ścieków na Żywiecczyźnie – Faza II”.

(akta kontroli str. 2107-2115)

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły łącznie 2 834 586,1 tys. zł (98,6% planu po zmianach) i zostały poniesione na realizację projektów w ramach dziewięciu programów operacyjnych i dwóch mechanizmów finansowych. Stanowiły one 127,9% wydatków budżetu środków europejskich poniesionych w 2018 r. Wydatki na finansowanie i współfinansowanie z budżetu państwa, poniesione w ramach tych programów i mechanizmów finansowych, wyniosły odpowiednio 6 044,3 tys. zł (73,1%) i 17 583,1 tys. zł (94,0%), z tego:

- PO liŚ 2014–2020: budżet środków europejskich – 2 803 353,2 tys. zł (98,6%); finansowanie – 3 984,4 tys. zł (94,6%); współfinansowanie – 16 722,4 tys. zł (94,5%) m.in. na przedsięwzięcia w zakresie kształtowania zasobów wodnych w celu zapewnienia prawidłowej gospodarki wodnej oraz zwiększenia ilości

retencjonowanej wody; w zakresie gospodarowania odpadami mające na celu zmniejszenie ilości odpadów komunalnych podlegających składowaniu; z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, których celem było zwiększenie liczby ludności korzystającej z ulepszanego systemu oczyszczania ścieków komunalnych, poprzez rozbudowę i modernizację systemów gospodarki wodno-ściekowej w aglomeracjach; zmierzające do utrzymania, odtworzenia lub wzbogacenia zasobów przyrody oraz przedsięwzięcia, których celem było zahamowanie spadku powierzchni terenów zieleni w miastach;

- POWER: budżet środków europejskich – 989,9 tys. zł (100,0%) na realizację projektów: „Wykwalifikowany nauczyciel szansą na rozwój absolwenta”; „Gospodarka Leśna w Europie”; „Praktyki w Irlandii na wyciągnięcie ręki”; „Mobilność i doświadczenie – nową wiedzą leśną”;
- RPO Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020: budżet środków europejskich – 533,4 tys. zł (60,7%); współfinansowanie – 93,7 tys. zł (91,7%) na projekty: „Wykwalifikowany technik leśnik” i „Poprawa komunikacji pomiędzy Regionalną Dyрекcją Ochrony Środowiska w Lublinie a społeczeństwem poprzez narzędzia informatyczne - e-drzwi dla ochrony środowiska”;
- RPO – Lubuskie 2020: budżet środków europejskich – 657,0 tys. zł (91,6%); współfinansowanie – 96,6 tys. zł (77,9%) na projekty: „Modernizacja Kształcenia Zawodowego w ZSL w Rogozińcu” i „Modernizacja kształcenia zawodowego w Technikum Leśnym im. Jana Miklaszewskiego w Staroście”;
- RPO Województwa Opolskiego na lata 2014–2020: budżet środków europejskich – 602,6 tys. zł (83,4%); współfinansowanie – 107,5 tys. zł (98,9%) na projekty ochrony in-situ zagrożonych siedlisk przyrodniczych w opolskich rezerwach przyrody i ich sąsiedztwie;
- RPO Województwa Podlaskiego na lata 2014–2020: budżet środków europejskich – 1 879,0 tys. zł (84,9%); współfinansowanie – 273,6 tys. zł (91,2%) na projekty: „Dzisiaj kompetentny i wykwalifikowany uczeń, jutro innowacyjny i konkurencyjny pracownik”; „Modernizacja infrastruktury kształcenia zawodowego w Technikum Leśnym w Białowieży”; „Technik leśnik - kwalifikacje na start”; „Z nauką w las - II edycja”;
- RPO Województwa Pomorskiego na lata 2014–2020: budżet środków europejskich – 16,0 tys. zł (19,3%); współfinansowanie – 6,9 tys. zł (19,2%) na projekt ochrony bioróżnorodności rezerwatów przyrody Pomorza;
- RPO Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014–2020: budżet środków europejskich 458,0 tys. zł (83,0%); współfinansowanie – 82,2 tys. zł (85,5%) na projekt „Rozpoznanie uwarunkowań i ochrona czynna w obszarach Natura 2000 i rezerwach przyrody na terenie województwa świętokrzyskiego”;
- MF EOG: budżet środków europejskich – 97,4 tys. zł (31,7%); finansowanie – 2 059,9 tys. zł (50,7%); współfinansowanie – 200,2 tys. zł (83,6%) oraz NMF: budżet środków europejskich – 101,8 tys. zł (32,0%) na organizację wyjazdów studyjnych oraz konferencję dotyczącą ciepła systemowego, gospodarki o obiegu zamkniętym;
- PO liŚ 2007–2013: budżet środków europejskich – 25 897,8 tys. zł (100%) na realizację płatności końcowej, związanej z potwierdzeniem efektu rzeczowego i ekologicznego dla projektu „Oczyszczanie ścieków na Żywiecczyźnie – Faza II”.

Rozbieżności między planem po zmianach i wykonaniem wynikały m.in. z przesunięcia terminu realizacji części zadań na 2020 r.; rozwiązania umowy z wykonawcą oraz oszczędności powstałych w trakcie realizacji zadań.

(akta kontroli str. 361-388, 2045-2054, 2105-2106, 3257-3260, 3277-3281, 3647-3648)

Na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 2 ufp Minister Klimatu podjął cztery decyzje o blokowaniu wydatków w budżecie środków europejskich³⁶ na łączną kwotę 6 828,5 tys. zł, z tego:

- 5 991,9 tys. zł - PO LiŚ 2014–2020;
- 296,0 tys. zł - RPO Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020;
- 213,9 tys. zł - NMF;
- 206,7 tys. zł - MF EOG;
- 107,0 tys. zł - RPO Województwa Opolskiego na lata 2014–2020;
- 13,0 tys. zł - RPO Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014–2020.

Decyzje o blokowaniu planowanych wydatków zostały podjęte w okresie do 27 dni od dnia przekazania wniosku o dokonanie blokady i wynikały głównie z oszczędności powstałych po rozstrzygnięciu lub unieważnieniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych, aktualizacji planu działań, zmian harmonogramów realizacji projektów oraz fluktuacji i absencji chorobowej pracowników zatrudnionych do realizacji projektów.

(akta kontroli str. 2045-2098)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.2.3. Wydatki budżetu środków europejskich – dysponent III stopnia

Opis stanu
faktycznego

W 2019 r. pierwotny limit wydatków dla dysponenta III stopnia na realizację projektów w ramach PO LiŚ 2014–2020, NMF oraz MF EOG wyniósł 11 712,0 tys. zł. W ciągu roku limit ten został zwiększony o 795,7 tys. zł na podstawie decyzji Ministra Finansów do wysokości 12 507,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 2100, 4104-4112)

Zrealizowane wydatki wyniosły 11 404,2 tys. zł, tj. 91,2% planu po zmianach i zostały poniesione w dwóch grupach ekonomicznych: wydatki bieżące jednostek budżetowych – 10 325,5 tys. zł (92,1% planu po zmianach) i wydatki majątkowe – 1 078,7 tys. zł (83,0% planu po zmianach). Stanowiły one 112,5% wydatków poniesionych w 2018 r. i były wyższe o 1 267,5 tys. zł, z tego: wydatki bieżące jednostek budżetowych o 262,4 tys. zł, a wydatki majątkowe o 1 005,1 tys. zł. Środki zostały wykorzystane na realizację dwóch projektów w ramach PO LiŚ 2014–2020:

- „Opracowanie planów adaptacji do zmian klimatu w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców” na opracowanie i nabycie praw majątkowych do miejskich planów adaptacji oraz utworów wytworzonych w ramach działań informacyjno-promocyjnych;
- „Promocja Parków Narodowych jako marki” na przeprowadzenie szkoleń z zakresu prowadzenia stron internetowych i komunikacji w mediach społecznościowych dla pracowników parków narodowych oraz szkoleń dla

³⁶ Decyzje: nr 25/2019/BE z dnia 9 grudnia 2019 r.; nr 26/2019/BE z dnia 17 grudnia 2019 r.; nr 28/2019/BE z dnia 18 grudnia 2019 r.; nr 29/2019/BE z dnia 19 grudnia 2019 r.

pracowników parków narodowych i Ministerstwa Klimatu z zakresu zarządzania ruchem turystycznym na terenie parków narodowych; produkcję serii krótkich filmów promujących właściwe zachowania na terenie parków narodowych, a także wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi dla osób zaangażowanych w projekt oraz na organizację wyjazdów studyjnych w ramach dwóch mechanizmów finansowych MF EOG i NMF.

(akta kontroli str. 244-245, 322-323, 2100, 3257-3260, 1942-1979)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

W planie działalności na rok 2019 Minister Środowiska określił pięć celów do realizacji:

- 1) zrównoważone gospodarowanie zasobami środowiska,
- 2) poprawa jakości środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego,
- 3) łagodzenie zmian klimatu i adaptacja do nich oraz zapobieganie ryzyku klęsk żywiołowych,
- 4) rozwijanie kompetencji (wiedzy, umiejętności i postaw) ekologicznych społeczeństwa,
- 5) poprawa efektywności funkcjonowania instrumentów ochrony środowiska.

W ramach każdego z ww. celów zaplanowano m.in. mierniki określające stopień realizacji celu i najważniejsze zadania służące realizacji celu. Plan działalności był dokumentem zbieżnym z budżetem zadaniowym w zakresie celów i mierników.

(akta kontroli str. 2794-2841, 2965-2969, 3349-3359)

Według danych ujętych w sprawozdaniu *RB-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31.12.2019 r.* w części 41 – Środowisko poniesiono wydatki w kwocie 3 516 070,4 tys. zł, co stanowiło 98,2% planu po zmianach, z tego: 681 484,3 tys. zł z budżetu państwa i 2 834 586,1 tys. zł z budżetu środków europejskich.

Największe wydatki zrealizowano w funkcji 12 – Środowisko. Stanowiły one 97,0% wydatków ogółem w tej części budżetu państwa i wyniosły 3 412 132,4 tys. zł (98,3% planu po zmianach), z tego: 581 994,1 tys. zł z budżetu państwa i 2 830 138,3 tys. zł z budżetu środków europejskich.

(akta kontroli str. 409-415)

Szczegółową analizą objęto pięć podzadań, z tego: dwa podzadania, tj. 12.1.2.W *Promocja zachowań proekologicznych i edukacja środowiskowa* i 12.1.3.W *Monitoring środowiska i kontrole w zakresie ochrony środowiska* w ramach zadania 12.1. *System ochrony środowiska i informacji o środowisku*, dwa podzadania, tj. 12.2.1.W *Ochrona przyrody i krajobrazu* i 12.2.2.W *Ochrona i zrównoważony rozwój lasów* w ramach zadania 12.2.W *Kształtowanie bioróżnorodności*, podzadanie 12.4.1.W *Gospodarcze wykorzystanie zasobów i struktur geologicznych oraz badania geologiczne* w ramach zadania 12.4. *Gospodarka zasobami i strukturami geologicznymi*.

Na poziomie zadania 12.1.W *System ochrony środowiska i informacji o środowisku* zdefiniowano dwa cele: *Zwiększenie masy odpadów poddanych odzyskowi* oraz *Zapewnienie informacji w zakresie ochrony i stanu środowiska*. Na to zadanie

wykorzystano 459 706,8 tys. zł (96,1% planu po zmianach), z tego: 338 320,5 tys. zł z budżetu państwa i 121 386,3 tys. zł z budżetu środków europejskich. Wartość miernika określająca stopień realizacji pierwszego celu *Zwiększenie masy odpadów poddanych odzyskowi*, zdefiniowanego *Odsetek masy odpadów wytworzonych poddanych odzyskowi (%)* została zaplanowana na poziomie 74%. W sprawozdaniu RB-BZ1 za 2019 r. w kolumnie dotyczącej wykonania wartości miernika wskazano „75% (dane za 2018 r.)”, natomiast przewidywane wykonanie wartości miernika na koniec roku budżetowego podano jako 74%.

Ustalenia dotyczące pomiarów, związanych z przesunięciem czasowym uzyskanego efektu, były przedmiotem kontroli Wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 41 – Środowisko, z których wynikała (m.in. na podstawie stanowiska Ministra Finansów) możliwość zastosowania przesunięcia czasowego pozyskiwania danych.

Dla zadania 12.1.W wartość drugiego miernika *Stopień zrealizowanych ocen, raportów, sprawozdań w zakresie ochrony środowiska (%)* określająca stopień realizacji drugiego celu *Zapewnienie informacji w zakresie ochrony i stanu środowiska* została osiągnięta na poziomie 59%, tj. na poziomie przewidywanego wykonania na koniec roku budżetowego. Wartość miernika według ustawy budżetowej podano w wysokości 35%.

Celem podzadania 12.1.2.W *Promocja zachowań proekologicznych i edukacja środowiskowa* było *Zwiększenie wzrostu świadomości środowiskowej społeczeństwa*. Na to podzadanie wykorzystano 14 658,1 tys. zł (80,0% planu po zmianach). Wartość miernika, określająca stopień realizacji celu *Liczba przeprowadzonych kampanii służących realizacji polityki zrównoważonego rozwoju (w szt.)* została osiągnięta na poziomie 181 szt. (124,0%) przy zaplanowanej wartości miernika według ustawy budżetowej 146 szt. i przewidywanym wykonaniu wartości miernika na koniec roku budżetowego 181 szt.

Zastępca Dyrektora DE wyjaśniła, że (...) wykonanie miernika (...) wynikało z agregowania w łącznym Rb-BZ1 danych sprawozdawczych z trzech jednostek (...) Przewidywane wykonanie miernika na koniec roku budżetowego zostało w trakcie roku zwiększone na podstawie wniosku jednostki, w związku z otrzymaniem środków z rezerwy celowej (...) docelowe wartości mierników wykazane w formularzu WFPF nie obejmowały efektów planowanych do uzyskania z otrzymanych środków z rezerw celowych. (...)

Ponadplanowe wykonanie miernika w stosunku do wartości planowanych w ustawie budżetowej wynika z przeprowadzenia większej ilości kampanii społecznych, konferencji, szkoleń oraz działań informacyjno-promocyjnych służących realizacji polityki zrównoważonego rozwoju z powodu sprzyjających warunków pogodowych, a także zgłoszenia się większej liczby placówek oświatowych (szkół, przedszkoli) celem przeprowadzenia kampanii.

Celem podzadania 12.1.3.W *Monitoring środowiska i kontrole w zakresie ochrony środowiska*, było *Zapewnienie pełnej informacji o bieżącym stanie środowiska i kierunkach jego zmian*. Na to zadanie wykorzystano 247 090,3 tys. zł (95,1% planu po zmianach), z tego: 208 693,8 tys. zł z budżetu państwa i 38 396,5 tys. zł z budżetu środków europejskich. Określająca stopień realizacji celu wartość miernika pn. *Liczba ocen stanu jakości środowiska oraz zrealizowanych raportów i sprawozdań (w szt.)* została zaplanowana na poziomie 20 sztuk. W sprawozdaniu RB-BZ1 w kolumnie dotyczącej wykonania wartości miernika podano 52 szt., natomiast przewidywane wykonanie wartości miernika na koniec roku budżetowego wskazano jako 32 szt. Określono wartość miernika tak, że jego wykonanie wyniosło 260% zaplanowanej wartości miernika według ustawy budżetowej i 163%

przewidywanego wykonania na koniec roku budżetowego, a zrealizowane nakłady wyniosły 95,1% planu po zmianach.

Zastępca Dyrektora DE wyjaśniła, że (...) wykonanie miernika (...) wynikało z większej aktywności administracji publicznej w zakresie kontroli przestrzegania przepisów ochrony środowiska oraz stopnia wykonania ustawowych zadań Państwowego Monitoringu Środowiska. Przewidywane wykonanie miernika na koniec roku budżetowego zostało w trakcie roku zwiększone na podstawie wniosku jednostki w związku z otrzymaniem środków z rezerwy celowej. (...).

Celem zadania 12.2.W *Kształtowanie bioróżnorodności* była *Ochrona i kształtowanie wartości przyrodniczych i krajobrazowych*. Na to zadanie wykorzystano 489 557,0 tys. zł (94,8% planu po zmianach), z tego: 208 691,5 tys. zł z budżetu państwa i 280 865,5 tys. zł z budżetu środków europejskich. Wartość miernika *Suma zasięgów powierzchniowych zrealizowanych działań wynikających z dokumentów planistycznych i z rocznych zadań rzeczowych (w ha)* została osiągnięta na poziomie 348 717,29 ha, przy zaplanowanej jego wartości według ustawy budżetowej 323 558,90 ha i przewidywanym wykonaniu na koniec roku budżetowego – 335 623,95 ha.

Celem podzadania 12.2.1.W *Ochrona przyrody i krajobrazu* było *Utrzymanie, odtworzenie lub wzbogacenie różnorodności biologicznej*. Na to podzadanie wykorzystano 297 399,1 tys. zł (96,0% planu po zmianach). Wartość miernika (pierwszego), określająca stopień realizacji celu *Liczba zrealizowanych przedsięwzięć zmierzających do utrzymania, odtworzenia lub wzbogacenia zasobów przyrody (w szt.)* została osiągnięta na poziomie 112 szt. przy zaplanowanej wartości miernika według ustawy budżetowej 77 szt. i jego przewidywanym wykonaniu na koniec roku budżetowego 102 szt.

Zastępca Dyrektora DE wyjaśniła, że (...) W podzadaniu 12.2.1.W *Ochrona przyrody i krajobrazu* miernik: *Liczba zrealizowanych przedsięwzięć zmierzających do utrzymania, odtworzenia lub wzbogacenia zasobów przyrody (w szt.)* został wykonany w 146% (112 szt.) w stosunku do zaplanowanej wielkości w ustawie budżetowej (77 szt.) i w 110% przewidywanego wykonania miernika na koniec roku budżetowego (102 szt.) i wynikał z agregowania w łącznym Rb-BZ1 danych sprawozdawczych następujących dysponentów:

- Ministerstwa Środowiska – dysponenta I stopnia – wykonanie miernika wyniosło 81% (30 szt.) w stosunku do wartości zaplanowanej w ustawie budżetowej (37 szt.) i przewidywanego wykonania miernika na koniec roku budżetowego (37 szt.) i wynikało z aktualizacji harmonogramu realizacji 7 projektów zmierzających do utrzymania, odtworzenia lub wzbogacenia zasobów przyrody i przesunięcia terminów ich realizacji na 2020 rok lub kolejne lata;

- Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska – wykonanie miernika wyniosło 205% (82 szt.) w stosunku do wartości zaplanowanej w ustawie budżetowej (40 szt.) i 126% przewidywanego wykonania miernika na koniec roku budżetowego (65 szt.) w wyniku zrealizowania dodatkowych przedsięwzięć polegających na wykonaniu i zamontowaniu skrzynek lęgowych dla pustulek, wykonaniu i montażu na drzewach pięciu platform lęgowych dla rybołowa, zakupie wraz z dostawą 10 loggerów dla kulika wielkiego, stacji bazowej oraz taśmy teflonowej do telemetrii, a także wykonaniu zabiegów ochrony czynnej polegającej na skoszeniu dwóch płatów łąk trzęślicowych wraz z usunięciem biomasy. Przewidywane wykonanie miernika na koniec roku budżetowego zostało w trakcie roku zwiększone na podstawie wniosku jednostki (...).

Natomiast wartość drugiego miernika w podzadaniu 12.2.1.W *Ochrona przyrody i krajobrazu*, określająca stopień realizacji celu *Liczba realizowanych przedsięwzięć*

zmierzających do utrzymania, odtworzenia lub wzbogacenia zasobów przyrody (w szt.), została osiągnięta na poziomie 1 919 szt. przy zaplanowanej wartości miernika według ustawy budżetowej 4 546 szt. i takim samym przewidywanym wykonaniu miernika na koniec roku budżetowego.

Celem podzadania 12.2.2.W *Ochrona i zrównoważony rozwój lasów* było *Wsparcie rozwoju, zrównoważonej, wielofunkcyjnej gospodarki leśnej oraz ochrona ekosystemów leśnych*. Na ten cel wykorzystano 8 149,6 tys. zł (99,6% planu po zmianach) z budżetu państwa. Wartość miernika, określająca stopień realizacji celu *Liczba beneficjentów objętych wsparciem w danym roku (w liczbie)* została zaplanowana i osiągnięta w liczbie dwóch beneficjentów.

Celem zadania 12.4.W *Gospodarka zasobami i strukturami geologicznymi* było *Rozpoznawanie budowy geologicznej kraju pod kątem możliwości zaopatrzenia ludności oraz sektorów gospodarczych w kopaliny i wody podziemne wraz z ich ochroną*. Na zadanie to wydatkowano w 2019 r. 20 832,3 tys. zł, tj. 93,9% planu po zmianach. Wartość miernika, określająca stopień realizacji celu *Liczba wydanych koncesji na działalność określoną w ustawie Prawo geologiczne i górnicze w stosunku do liczby złożonych wniosków o udzielenie koncesji przeprowadzonych postępowań przetargowych (w %)* została osiągnięta na poziomie 37%, przy zaplanowanej wartości miernika według ustawy budżetowej 80% i takim samym przewidywanym wykonaniu wartości miernika na koniec roku budżetowego.

Celem podzadania 12.4.1.W *Gospodarcze wykorzystanie zasobów i struktur geologicznych oraz badania geologiczne* było *Racjonalne gospodarowanie zasobami i strukturami geologicznymi*. Na to podzadanie wykorzystano 20 832,3 tys. zł (93,9% planu po zmianach). Wartość miernika, określająca stopień realizacji celu *Liczba zatwierdzonych dokumentacji geologicznych i projektów robót geologicznych (w %)* została osiągnięta na poziomie 59% przy zaplanowanej wartości miernika według ustawy budżetowej 90% i takim samym przewidywanym wykonaniu miernika na koniec roku budżetowego.

(akta kontroli str. 409-415, 2794-2863, 2935-2957, 3636-3638, 3640-3641)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Mierniki dla dwóch zadań i dwóch podzadań zaplanowano w sposób, który nie służył rzetelnemu pomiarowi i obiektywnej ocenie efektywności lub skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym, jednocześnie występował brak korelacji poniesionych wydatków z wartością mierników.

- Dla zadania 12.1.W *System ochrony środowiska i informacji o środowisku*, dla którego zdefiniowano dwa cele, wartość miernika określająca stopień realizacji celu *Zapewnienie informacji w zakresie ochrony i stanu środowiska*, określonego jako *Stopień zrealizowanych ocen, raportów, sprawozdań w zakresie ochrony środowiska (%)* została osiągnięta na poziomie 59% i była równa przewidywanemu wykonaniu wartości miernika na koniec roku budżetowego, przy zaplanowanej wartości miernika według ustawy budżetowej w wysokości 35%. Sposób zaplanowania ww. miernika powodował, że jego wykonanie było wyższe o 24% w stosunku do zaplanowanej wartości miernika według ustawy budżetowej, natomiast nakłady zostały wykonane w 96,1% planu po zmianach. Dyrektor DE wyjaśniła, że (...) *wykonanie miernika Stopień zrealizowanych ocen, raportów, sprawozdań w zakresie ochrony środowiska [w %] było wyższe o 24% w stosunku do wartości zaplanowanej w ustawie budżetowej (35%) z uwagi na zwiększoną aktywność administracji publicznej w zakresie Państwowego Monitoringu Środowiska (PMŚ), na podstawie*

prorowadzonych badań, pomiarów i obserwacji środowiska, ocen stanu i jakości poszczególnych komponentów środowiska, które stanowią podstawę dla organów administracji rządowej i samorządowej do opracowania planów i programów naprawczych oraz podstawę do realizacji przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (GIOŚ) w imieniu Polski obowiązków sprawozdawczych wynikających z dyrektyw. Ponadto na etapie planowania, wartość miernika wynikała z wysokości środków ujętych w ustawie budżetowej, natomiast w trakcie roku, po otrzymaniu środków z rezerwy celowej budżetu państwa, wartość miernika ulegała zwiększeniu. Sposób finansowania miał zatem zasadniczy wpływ na wartość końcową miernika w zakresie fundamentalnego zadania GIOŚ jakim jest monitoring środowiska. Dodatkowo Dyrektor DE podała, że nakłady poniesione na realizację zadania 12.1.W System ochrony środowiska i informacji o środowisku zostały wykonane w 96,1% planu po zmianach, głównie z powodu scentralizowania się i zmian organizacyjnych w GIOŚ oraz poniesienia niższych wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi z uwagi na zbyt późne obsadzenie etatów – wynikających z ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz ustawy Prawo ochrony środowiska, a także z uwagi na mniejszą ilość wyjazdów służbowych ekspertów.

(akta kontroli str. 409, 3640-3641)

- Dla zadania 12.4.W *Gospodarka zasobami i strukturami geologicznymi*, którego celem było Rozpoznawanie budowy geologicznej kraju pod kątem możliwości zaopatrzenia ludności oraz sektorów gospodarczych w kopaliny i wody podziemne wraz z ich ochroną, wartość miernika, określonego jako *Liczba wydanych koncesji na działalność określoną w ustawie Prawo geologiczne i górnicze w stosunku do liczby złożonych wniosków o udzielenie koncesji i przeprowadzonych postępowań przetargowych (w %)*, została osiągnięta na poziomie 37%, przy zaplanowanej jego wartości według ustawy budżetowej 80% i w takim samym przewidywanym wykonaniu wartości miernika na koniec roku budżetowego. Nie osiągnięto planowanej wartości miernika, mimo że nakłady na zadanie zostały wykonane w 93,9% planu po zmianach. Zastępca Dyrektora DE wyjaśniła, że (...) osiągnięta wartość miernika (...) wynikała z wpływu większej ilości wniosków o udzielenie koncesji i przeprowadzenia postępowań przetargowych, niż Departament Geologii i Koncesji Geologicznych był w stanie udzielić z uwagi na m.in. zbyt małą liczbę pracowników do obsługi wniosków koncesyjnych oraz zawilość niektórych postępowań. Ponadto należy wziąć pod uwagę, że planowanie wykonania miernika jest utrudnione, ze względu na zmieniające się zainteresowanie przedsiębiorców, którzy składają wnioski o udzielenie koncesji. Jednocześnie, plan wydatków budżetu państwa w trakcie roku budżetowego został zwiększony środkami pochodzącymi z rezerwy ogólnej, które zostały przeznaczone na prowadzenie spraw arbitrażowych przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej i nie miały wpływu na wartość docelową miernika.

(akta kontroli str. 412, 2953-2954)

- Dla podzadania 12.2.1.W *Ochrona przyrody i krajobrazu*, którego celem było Utrzymanie, odtworzenie lub wzbogacenie różnorodności biologicznej, drugi miernik *Liczba realizowanych przedsięwzięć zmierzających do utrzymania, odtworzenia lub wzbogacenia zasobów przyrody (w szt.)* zaplanowano tak, że jego wykonanie wyniosło 42,2% w stosunku do planu według ustawy budżetowej i 42,2% przewidywanego wykonania wartości miernika na koniec roku budżetowego, przy wykorzystaniu nakładów na zadanie w wysokości

96,0% planu po zmianach. Zastępca Dyrektora DE wyjaśniła, że (...) *W podzadaniu 12.2.1.W Ochrona przyrody i krajobrazu drugi miernik: Liczba realizowanych przedsięwzięć zmierzających do utrzymania, odtworzenia lub wzbogacenia zasobów przyrody został wykonany w 42% (1 919 szt.) w stosunku do zaplanowanej wielkości w ustawie budżetowej (4 546 szt.) i przewidywanego wykonania miernika na koniec roku budżetowego (4 546 szt.) z uwagi na panujące zmienne warunki atmosferyczne i przyrodnicze. Tym samym, biorąc pod uwagę względy ochrony przyrody, nie było potrzeby realizacji wszystkich planowanych zadań.*

(akta kontroli str. 411, 2954-2955)

- W podzadaniu 12.4.1.W *Gospodarcze wykorzystanie zasobów i struktur geologicznych oraz badania geologiczne*, którego celem było Racjonalne gospodarowanie zasobami i strukturami geologicznymi wartość miernika, określonego jako *Liczba zatwierdzonych dokumentacji geologicznych i projektów robót geologicznych (w %)*, zaplanowano tak, że jego wykonanie wyniosło 59% w stosunku do zaplanowanej wartości według ustawy budżetowej – 90% i takiego samego przewidywanego wykonania wartości miernika na koniec roku budżetowego, przy realizacji nakładów w 93,9% planu po zmianach. Zastępca Dyrektora DE wyjaśniła, że (...) *osiągnięta wartość miernika (...) wynikała z wpływu większej ilości dokumentacji geologicznych i projektów robót geologicznych, niż Departament Geologii i Koncesji Geologicznych był w stanie udzielić z uwagi na m. in. zbyt małą liczbę pracowników do obsługi wniosków oraz zawłość niektórych postępowań. Ponadto, plan wydatków budżetu państwa w trakcie roku budżetowego został zwiększony środkami pochodzącymi z rezerwy ogólnej, które zostały przeznaczone na prowadzenie spraw arbitrażowych przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej i nie miały wpływu na wartość docelową miernika.*

(akta kontroli str. 412, 2954)

Zdaniem NIK, sposób zaplanowania powyższych mierników nie służył rzetelnemu pomiarowi i obiektywnej ocenie efektywności wykorzystanych środków, co stanowiło naruszenie ust. 61 pkt 1 załącznika nr 41 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej.

Powyższe ustalenia wskazują na niewykonanie w dalszym ciągu wniosku pokontrolnego NIK w zakresie realizacji budżetu zadaniowego, sformułowanego w wyniku kontroli Wykonania budżetu państwa w części 41 – Środowisko w 2017 r. i w 2018 r. NIK wносиła wówczas o ustalenie mierników, posiadających cechy określone w nocie budżetowej, w tym umożliwiających pomiar efektów stosownie do poniesionych nakładów.

2.4 Wydatki poniesione w 2019 r. na COP 24 (poza limitem wydatków)³⁷

Opis stanu faktycznego

Na podstawie art. 29 ust. 5 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją w Rzeczypospolitej Polskiej sesji Konferencji Stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu³⁸ oraz ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska³⁹, w dniu 21 marca 2018 r. Minister Środowiska zawarł z NFOŚiGW umowę

³⁷ Są to środki pochodzące z NFOŚiGW, niezwiększające limitu wydatków budżetu państwa w cz. 41.

³⁸ Dz. U. poz. 2223, ze zm.

³⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1396, ze zm.

nr 51/2018/Wn50/NE-WM/D o dofinansowanie w formie dotacji przedsięwzięcia pn. „Przygotowanie i obsługa 24. Sesji Konferencji Stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC COP24), 14. Sesji Konferencji Stron służącej jako spotkanie Stron Protokołu z Kioto (CMP14) i wznowionej 1. Sesji Konferencji Stron służącej jako spotkanie Stron Porozumienia Paryskiego (CMA1.3) oraz Prezydencji Konferencji Stron”. Kwota dofinansowania w formie dotacji wynikająca z umowy wynosiła 111 219,4 tys. zł, z tego 108 971,5 tys. zł w 2018 r. i 2 247,9 tys. zł w 2019 r. Aneksami nr 1 z dnia 30 sierpnia 2018 r. i nr 2 z dnia 5 listopada 2018 r. zwiększono kwotę dotacji do wysokości 211 710,7 tys. zł, w tym na 2018 r. do 197 090,2 tys. zł i 14 620,5 tys. zł na 2019 r.

W 2018 r. dotację wykorzystano w kwocie 175 444,3 tys. zł, a niewykorzystaną kwotę 21 645,9 tys. zł zwrócono w dniach 3 stycznia i 29 marca 2019 r. Środki dotacji, przekazane w 2018 r., rozliczono w terminie, tj. do 31 marca 2019 r.

Aneksem nr 3 z dnia 27 sierpnia 2019 r. zmniejszono kwotę dofinansowania do wysokości 190 064,8 tys. zł, pozostawiając bez zmiany kwotę dotacji na 2019 r. Dotacja w kwocie 14 620,5 tys. zł wpłynęła na rachunek COP24 w dniu 12 lutego 2019 r. Do 31 grudnia 2019 r. wykorzystano 9 046,1 tys. zł, kwota odsetek w okresie od 23 marca 2018 r. do 31 grudnia 2019 r. wyniosła 530,3 tys. zł, a ponadto na rachunek Ministerstwa Klimatu wpłynęła kwota 2 439,1 tys. zł z rozliczenia końcowego UNFCCC, która stanowi korektę wniosku o wypłatę środków za 2018 r. W dniu 31 stycznia 2020 r. zwrócono na rachunek NFOŚiGW 8 543,8 tys. zł, a do dnia zamknięcia rachunków przekazano dodatkowo 3,7 tys. zł z tytułu odsetek. Ostatecznie dofinansowanie na podstawie umowy wyniosło 182 051,3 tys. zł.

Dotacja została przeznaczona, zgodnie z umową, na zapewnienie wsparcia eksperckiego niezbędnego do organizacji Konferencji COP24 oraz realizacji Priorytetów Prezydencji COP24, delegacje krajowe, zagraniczne, ekspertów zewnętrznych, obowiązkową opłatę na rzecz Sekretariatu UNFCCC z tytułu organizacji w Polsce Konferencji COP24, wynajem powierzchni na organizację Konferencji COP24, wydarzeń Priorytetów Prezydencji COP24 oraz organizację logistyczno-techniczną tych wydarzeń, transmisje z obrad Konferencji, kampanię crossmediową i działania informacyjno-promocyjne wspierające Konferencję COP24, a także usługi różne, w tym m.in. ubezpieczenia, usługi bankowe, transportowe, kurierskie, catering, tłumaczenia, koszty rozmów telefonicznych i korzystania z mobilnego internetu.

(akta kontroli str. 3870-4043)

Ze środków dotacji sfinansowano m.in. wydatki poniesione na rzecz Spółki, świadczącej usługi pośrednictwa pracy na rzecz Ministerstwa na podstawie umowy nr 7/2018/DZM z dnia 10 maja 2018 r. Umowę zawarto na okres 12 miesięcy od dnia jej zawarcia, lecz nie dłużej niż do wyczerpania kwoty maksymalnego wynagrodzenia (1 643,8 tys. zł brutto). W 2019 r. całkowite wydatki na wynagrodzenia ośmiu osób, zatrudnionych przez Spółkę oddelegowanych do pracy w Biurze ds. Prezydencji Konferencji Stron, wyniosły 315,8 tys. zł. Wynagrodzenie przekazane na rzecz Spółki z tytułu realizacji umowy wyniosło 407,8 tys. zł, w tym narzut ustalony na poziomie 4,98% całkowitych kosztów wynagrodzeń poniesionych przez Spółkę – 15,7 tys. zł i wartość podatku VAT (23%) – 76,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 3822-3869)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Wydatki finansowane z budżetu państwa zostały zrealizowane w sposób celowy i gospodarny, ale w jednym przypadku były ponoszone w wyniku działań nierzetelnych. Nie podjęto decyzji o blokowaniu niewykorzystanych środków, m.in. z

rezerw celowych. Dla dwóch z trzech badanych zadań oraz dwóch z pięciu badanych podzadań zdefiniowane w budżecie zadaniowym mierniki były niezgodne z ust. 6 pkt 1 załącznika nr 41 do rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej i uniemożliwiały ocenę efektywności wykorzystanych środków. NIK pozytywnie ocenia poziom kontraktacji środków europejskich na koniec 2019 r. oraz stopień realizacji planu certyfikacji na 2019 r.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych/łącznych sprawozdań za 2019 r. przez dysponenta części 41 – Środowisko i sprawozdań jednostkowych Ministerstwa Środowiska (dysponenta III stopnia):

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

oraz

- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 41 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w pełnym zakresie w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań, za wyjątkiem sprawozdania Rb-28. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli str. 305-415, 2401-2403, 3361-3466, 3471-3535, 3674-3676)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Sprawozdanie Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa za 2019 r. nie odzwierciedlało rzetelnego obrazu poniesionych wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne (opis w rozdziale 2.1.2 *Wydatki budżetu państwa – dysponent III stopnia* w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* pkt 1).

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie, z wyjątkiem sprawozdania Rb-28 sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Jednak stwierdzone nieprawidłowości w klasyfikacji wydatków

budżetowych miały wpływ na dane w zakresie wydatków inwestycyjnych wykazane w sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa.

4. Działania podejmowane przez Ministra Środowiska – dysponenta części budżetowej w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu faktycznego

W 2019 r. Minister wykonywał obowiązek nadzoru i kontroli wynikający z art. 175 ust. 1 i 2 ufp.

Nadzór Ministra nad realizacją dochodów budżetowych polegał na dokonywaniu analiz oraz weryfikacji danych, zawartych w „Informacjach z wykonania dochodów” przekazywanych co kwartał przez jednostki podległe. Weryfikowano na ich podstawie zgodność wykonanych dochodów z planem, poziom oraz tempo ich realizacji, tytuły pozyskanych dochodów. W DE w ramach sprawowanego nadzoru na bieżąco również monitorowano poziom należności i zaległości wykazywanych przez jednostki podległe, które zobowiązane były również do przedkładania pisemnych wyjaśnień w zakresie rodzaju i częstotliwości podejmowanych działań, zmierzających do skutecznej egzekucji zaległości. Dyrektor DE wyjaśniła m.in. że (...) *Analiza przedkładanych przez jednostki wyjaśnień pozwalała stwierdzić, czy w stosunku do wszystkich zaległości jednostki podległe prowadziły czynności zmierzające do ich wyegzekwowania (wezwania do zapłaty, monity, postępowania sądowe, egzekucje komornicze, ugody, itp.) (...).*

(akta kontroli str. 2551, 2984-3039, 3656-3672)

Dokonywane były również kwartalne analizy podsumowujące realizację budżetu resortu w zakresie obejmującym wykonanie wydatków.

Sporządzone analizy poziomu wykonania dochodów i wydatków w I kwartale 2019 r., w I połowie 2019 r. i poziomu wykonania dochodów i wydatków w trzech kwartałach 2019 r. zostały przekazane do wiadomości i wykorzystania komórkom organizacyjnym MŚ i podległym jednostkom przy pismach Ministra Środowiska z dnia 21 maja 2019 r., 14 sierpnia 2019 r. i 14 listopada 2019 r. W pismach tych Minister zobowiązywał jednostki m.in. do podjęcia działań w celu przyspieszenia tempa realizacji wydatków na projekty, występowania bez zbędnej zwłoki z wnioskami o korektę decyzji Ministra Finansów w przypadku braku możliwości wykorzystania środków pozyskanych z rezerw celowych w całości lub w części, a w piśmie z 14 listopada 2019 r. przypomniał o obowiązku:

- a) podejmowania działań zmierzających do zmniejszenia kwoty zaległych dochodów,
- b) pełnego wydatkowania środków pozyskanych z rezerw celowych,
- c) informowania o wszelkich zagrożeniach mogących wpłynąć na wysokość realizowanych wydatków bieżących oraz na realizację projektów, a także dokonywania stosownych zmian w planie finansowym, zaś w przypadku braku możliwości wydatkowania środków – stawiania ich do dyspozycji Ministra.

(akta kontroli str. 2984-3039)

Monitoring osiągnięcia planowanych wartości mierników odbywał się w okresie półrocznym w oparciu o sprawozdania Rb-BZ1. Realizując zalecenia z przeprowadzonego zadania audytowego w 2017 r. na pt.: *Ocena mierników wykorzystywanych w Ministerstwie Środowiska do określenia stopnia wyznaczonych celów*, sporządzono *Informację na temat efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów*

w I półroczu 2019 r., która została zaakceptowana w dniu 25 października 2019 r. przez Ministra i, którą przekazano komórkom organizacyjnym MŚ i jednostkom podległym pismem z dnia 28 października 2019 r. W związku z tym, że mierniki zostały zdefiniowane niezgodnie z obowiązującymi przepisami, zdaniem NIK uniemożliwiało to ocenę efektywności wydatkowanych środków, a sporządzane na tej podstawie analizy nie mogły być skutecznie wykorzystywane do podejmowania decyzji nadzorczych dotyczących realizacji zadań.

(akta kontroli str. 2842-2863, 3642-3655)

Były Minister Środowiska określił w *Polityce rachunkowości* procedury kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych. Ustalono w nich sposób weryfikacji sprawozdań jednostkowych oraz zasady sporządzania łącznych sprawozdań z uwzględnieniem wzajemnych rozliczeń między jednostkami podległymi dysponentowi części.

W 2019 r. Minister wykonywał również obowiązek nadzoru i kontroli wynikający z art. 175 ust. 2 ufp, m.in. poprzez przeprowadzanie kontroli planowych oraz doraźnych. Plan kontroli resortowej na 2019 r. przewidywał realizację ośmiu kontroli jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra Środowiska⁴⁰. Tematyka tych kontroli obejmowała m.in. działalność finansową instytutów, organizację i jakość pracy instytutu, funkcjonowanie jednostki w zakresie bezpieczeństwa teleinformatycznego oraz ochrony danych osobowych, realizację zadań parku w zakresie funkcjonowania Straży Parku Narodowego, polityki kadrowej, udzielania zamówień publicznych, a także prawidłowość dysponowania przyznanymi szkołom środkami budżetowymi oraz pozyskanymi przez nich z innych źródeł. Po przeprowadzeniu kontroli w wystąpieniach pokontrolnych wnoszono m.in. o: opracowanie Polityki Bezpieczeństwa Informacji zgodnej z wytycznymi określonymi w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie *Krajowych Ram Interoperacyjności*, zgłaszanie do planu finansowego wydatków inwestycyjnych, szczególnie istotnych dla bezpieczeństwa informacji z odpowiednim wyprzedzeniem; dochodzenie należności z tytułu opłat za internat i wyżywienie w technikach leśnych; zaktualizowanie *Programu gospodarowania zasobami mieszkaniowymi*. Oprócz kontroli planowych, w 2019 r. zrealizowano kontrolę doraźną w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w zakresie prowadzenia naboru wniosków o dofinansowanie w ramach programu priorytetowego *Ochrona i przywracanie różnorodności biologicznej i krajobrazowej. Część 1) Ochrona obszarów i gatunków cennych przyrodniczo*, w tym sposób rozpatrywania wniosku o dofinansowanie projektu złożonego przez Pomorski Zespół Parków Krajobrazowych w Słupsku.

(akta kontroli str. 3677-3678, 3683-3692, 3699-3725)

W Planie audytu wewnętrznego na rok 2019 przewidziano do realizacji trzy zadania zapewniające oraz zabezpieczono zasoby na dokończenie jednego zadania rozpoczętego w 2018 roku.

Planowane zadania audytowe obejmowały:

- audyt efektywności działań realizowanych przez Departament Leśnictwa w wybranych obszarach,

⁴⁰ Kontrole przeprowadzono w Świętokrzyskim Parku Narodowym, Instytucie Ochrony Środowiska – Państwowym Instytucie Badawczym, Państwowym Instytucie Geologicznym - Państwowym Instytucie Badawczym (kontrola niezakończona), Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska (na etapie opracowywania wystąpienia pokontrolnego), Państwowej Agencji Atomistyki, Technikach Leśnych w: Miłiczu, Białowieży, Warcinie.

- ocenę prawidłowości realizacji wybranych zadań z obszaru ochrony przyrody w tym realizacji projektów,
- ocenę realizacji działań prowadzonych w zakresie bezpieczeństwa informacji.

Z trzech ww. zadań nie zakończono planowanego zadania audytowego nt. *Ocena prawidłowości realizacji wybranych zadań z obszaru ochrony przyrody w tym realizacji projektów*. Na dzień zakończenia kontroli zadanie było na etapie rozpatrywania zastrzeżeń do projektu sprawozdania.

Po przeprowadzonych audytach wskazanych wyżej obszarów zalecono m.in. dostosować regulaminy w zakresie realizacji zadań do stanu faktycznego, zintensyfikować działania mające na celu pomoc szkołom leśnym w poszukiwaniu źródeł finansowania tzw. efektu „podwójnego rocznika” oraz koniecznych remontów w szkołach, rozważenie wprowadzania do umów serwisowych ze stronami trzecimi zapisów dotyczących umożliwienia zamawiającemu przeprowadzenia kontroli wykonania przedmiotu umowy w zakresie przestrzegania zasad bezpieczeństwa informacji.

Zakończono zadanie z 2018 r. pn. *Ocena realizacji działań prowadzonych w zakresie bezpieczeństwa informacji*.

Zrealizowano także czynności sprawdzające – wdrożenie zaleceń dla dwóch zadań audytowych z roku 2018. Dyrektor Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego w wyjaśnieniu m.in. podała, że dla zadania *Ocena prawidłowości realizacji zadań z zakresu bhp i ochrony przeciwpożarowej* wdrożono ok. 54% zaleceń a dla zadania *Realizacja zaleceń Rady Ministrów w sprawie uwzględniania aspektów społecznych w zamówieniach publicznych* – ok. 83% zaleceń.

(akta kontroli str. 3679-3682, 3693-3697, 3699-3758)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Minister nie zapewnił wystarczającego nadzoru w zakresie:

- nieregulowania w *Polityce rachunkowości* Ministerstwa zasad klasyfikacji zdarzeń dotyczących dystrybuowania (przy odejściu od powszechnie obowiązujących zasad) wpływów z aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, co skutkuje tym, że nie jest możliwe prowadzenie pełnej, skutecznej kontroli zarządczej – opisane w rozdziale 1.2 *Dochody budżetowe – dysponent III stopnia* w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- kumulowania niewykorzystanych środków, w tym pochodzących z rezerw celowych – opisane w rozdziale 2.1.1 *Wydatki budżetu państwa – dysponent części budżetowej* w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- rzetelnego zdefiniowania mierników określających stopień realizacji celów, co uniemożliwiało ocenę efektywności wykorzystanych środków – opisane w rozdziale 2.3 *Efekty rzeczowe prowadzonej działalności* w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, opisane w niniejszym wystąpieniu nieprawidłowości wskazują, że ustalone mechanizmy kontroli zarządczej nadal nie stanowią wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.

V. Uwagi i wnioski

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

Uwagi NIK nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Zapewnienie finansowania wydatków na przedsięwzięcia budowlane ze środków na inwestycje jednostek budżetowych.
2. Bieżące diagnozowanie potrzeb dysponentów podległych w celu niedopuszczenia do kumulowania nadmiernych środków pochodzących z rezerw celowych.
3. Uzupelnienie *Polityki rachunkowości* o zasady postępowania w zakresie dystrybucji wpływów z aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych.

Ponadto NIK po raz kolejny wnosi o ustalanie mierników posiadających cechy określone w nocie budżetowej⁴¹, w tym umożliwiających pomiar efektów stosownie do poniesionych nakładów.

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 piśmie⁴² 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.

Najwyższa Izba Kontroli informuje, że wystąpienia pokontrolne po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. stanowią podstawę sporządzenia Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 r., której terminowe przedłożenie jest obowiązkiem Najwyższej Izby Kontroli określonym w art. 226 ust. 2 Konstytucji. Realizacja ustrojowego obowiązku Najwyższej Izby Kontroli w stosunku do Sejmu, umożliwiająca dochowanie przez Sejm terminu określonego w art. 226 ust. 2 Konstytucji, stanowi realizację ważnego interesu społecznego. Wobec powyższego, na podstawie art. 15z z ust. 4 pkt 2 w zw. z ust. 1 pkt 10 i ust. 7 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 kryzysowych⁴³, organ kontrolowany zobowiązany jest w terminie określonym w art. 54 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wnieść zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego albo poinformować w tym terminie o niewniesieniu zastrzeżeń.

⁴¹ Tj. w załączniku do rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej.

⁴² Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłoszenie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonego 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.

⁴³ Dz. U. poz. 374, 567 i 568.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 20 kwietnia 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marek Opiola

p.o. Dyrektor
Departamentu Środowiska

Tomasz Gaweł

- *) Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2019 r. poz. 1010) Najwyższa Izba Kontroli wyłączyła jawność informacji posiadających wartość gospodarczą. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.
- ***) Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429) Najwyższa Izba Kontroli wyłączyła jawność informacji w zakresie nazwisk osób fizycznych. Wyłączenia tego dokonano w interesie osób fizycznych.