



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Michał Jędrzejczyk

KSI.410.1.3.2024

Pan
Piotr Otawski
Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
Al. Jerozolimskie 136
02-305 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2023 r., w części 41 – *Środowisko*
w zakresie wykonania planu finansowego Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska ¹ , Al. Jerozolimskie 136, 02-305 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Otawski, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska ² , od 27 lutego 2024 r. Poprzednio, w okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnili: Marek Kajs – zastępca Generalnego Dyrektora od 23 grudnia 2023 r. do 26 lutego 2024 r. ³ Andrzej Szweda-Lewandowski – Generalny Dyrektor od 15 listopada 2018 r. do 22 grudnia 2023 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Damian Pazio, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/30/2024 z 10 stycznia 2024 r.2. Tomasz Małysz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/33/2024 z 10 stycznia 2024 r.3. Aneta Modzelewska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/31/2024 z 10 stycznia 2024 r.4. Agnieszka Wójcik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/32/2024 z 10 stycznia 2024 r.5. Dariusz Łyszkiewicz, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/37/2024 z 21 lutego 2024 r. <p>(akta kontroli str. 1-10)</p>

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2023 r. Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none">– realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich,– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2023 r. w zakresie operacji finansowych,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.
--------------	---

¹ Dalej: „GDOŚ”.

² Dalej: „Generalny Dyrektor”.

³ Zgodnie z § 2 zarządzenia Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w sprawie ustalenia zakresu czynności zastępcy generalnego dyrektora ochrony środowiska z dnia 10 listopada 2016 r. (Dz. Urz. GDOŚ z 2016 r. poz. 7) - zastępuje w czasie nieobecności Generalnego Dyrektora.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

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

Zakres kontroli

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

- analizy porównawczej wykonania dochodów;
- analizy wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków;
- kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych;
- kontroli przestrzegania ustalonych limitów wydatków, w tym limitów środków na wynagrodzenia;
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia;
- kontroli prawidłowości udzielania i realizacji wybranych zamówień publicznych;
- analizy stanu zobowiązań;
- analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań.

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

III. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Kontrola dochodów budżetowych została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami z roku ubiegłego⁶.

Wydatki GDOŚ (dysponenta II stopnia) wyniosły łącznie 270 327,8 tys. zł, tj. 99,4% planu po zmianach.

Szczegółowe badanie wydatków pod względem rzetelności, celowości, gospodarności i legalności – na podstawie próby 49 dowodów księgowych łącznie na 2 779,4 tys. zł (stanowiące 7,8% ogólnej kwoty wydatków GDOŚ – dysponenta III stopnia – z budżetu państwa i budżetu środków europejskich) – wykazało, że wydatki te zostały poniesione w sposób celowy, gospodarny i rzetelny, a 89,5% z nich – legalnie.

Szczegółowe badanie próby wydatków wykazało nielegalny wydatek w wysokości 292,1 tys. zł, odpowiadający kwocie wypłaconych nagród dla Generalnego Dyrektora i zastępcy Generalnego Dyrektora nieujętej w limicie wynagrodzeń określonym w § 4010 („Wynagrodzenia osobowe pracowników”) w dniu realizacji wypłaty. Było to niezgodne z art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷. Ponadto dyrektor generalna GDOŚ wystąpiła do Ministra Klimatu i Środowiska z wnioskami o przyznanie wyżej wymienionych nagród, mimo że w dniach składania tych wniosków wydatki na te nagrody nie były zabezpieczone w pełnej wysokości w planie finansowym GDOŚ (dysponenta III stopnia). Działanie takie było nierzetelne.

Szczegółowe badanie wykorzystania środków z rezerw celowych budżetu państwa – przeprowadzone na próbie stanowiącej 8,1% środków z rezerw celowych zwiększających limit wydatków GDOŚ (dysponenta II stopnia), oraz na próbie

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu sformułowano oceny w formie opisowej.

⁶ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r.

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm., dalej: „ufp”.

stanowiącej 60,4% środków z rezerw celowych zwiększających limit wydatków GDOŚ (dysponenta III stopnia) – wykazało, że wydatki sfinansowane tymi środkami wynikały z faktycznych potrzeb i zostały poniesione na cele określone w decyzjach Ministra Finansów.

W obszarze udzielania zamówień publicznych szczegółowe badanie 1 zamówienia nie wykazało nieprawidłowości.

Wydatki budżetu środków europejskich GDOŚ stanowiły 98,3% planu po zmianach (dysponent II stopnia) oraz 100,0% planu po zmianach (dysponent III stopnia). Szczegółowe badanie wykorzystania środków z poz. 98 rezerw celowych „Finansowanie programów z budżetu środków europejskich” na poziomach: dysponenta II stopnia i dysponenta III stopnia wykazało, że wydatki sfinansowane tymi środkami wynikały z faktycznych potrzeb i zostały poniesione na cele określone w decyzjach Ministra Finansów.

Ponadto w działalności jednostki stwierdzono następujące nieprawidłowości:

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

Sprawozdania GDOŚ – budżetowe i w zakresie operacji finansowych (Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji) – sporządzono w sposób rzetelny i prawidłowy pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, z wyłączeniem sprawozdania łącznego Rb-70.

Sprawozdania GDOŚ były zgodne z ewidencją księgową (dysponent III stopnia), a sprawozdania dysponent II stopnia wynikały ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów.

Sprawozdanie łączne Rb-70 w zakresie stanu zatrudnienia na koniec okresu za rok 2023 zawierało nieprawidłowe dane ze sprawozdania jednostkowego Rb-70 sporządzonego przez Regionalną Dyрекcję Ochrony Środowiska⁸ w Poznaniu za IV kwartał 2023 r. W ramach kontroli prawidłowości sprawozdań Rb-70 przekazywanych przez regionalne dyrekcje ochrony środowiska⁹ nie weryfikowano prawidłowości obliczenia przeciętnego zatrudnienia w okresie sprawozdawczym, ani stanu zatrudnienia na koniec tego okresu.

Sprawozdania Rb-70 – zarówno jednostkowe RDOŚ w Poznaniu jak i łączne GDOŚ – zostały skorygowane podczas kontroli NIK.

⁸ Dalej: „RDOŚ”.

⁹ Dalej: „rdoś”.

W związku z tym NIK – uwzględniając ww. korektę w GDOŚ – opiniuje pozytywnie sporządzone w GDOŚ sprawozdania: budżetowe oraz w zakresie operacji finansowych. Dokonana w GDOŚ korekta sprawozdania łącznego Rb-70 wynikała z korekty sprawozdania jednostkowego Rb-70 RDOŚ w Poznaniu.

Opisane w niniejszym wystąpieniu nieprawidłowości wskazują, że ustalone mechanizmy kontroli zarządczej są nieskuteczne i nie stanowią wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Kontrola dochodów budżetowych została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami z roku ubiegłego.

Dochody budżetowe – dysponent II stopnia

Plan dochodów GDOŚ (dysponenta II stopnia) na 2023 r. wyniósł 510,0 tys. zł i w ciągu roku nie był zmieniany. Uzyskano dochody w łącznej wysokości 1 593,7 tys. zł (dział 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”¹¹), co stanowiło 312,5% planu. W porównaniu do 2022 r. uzyskane dochody były wyższe o 18,1% (o 244,4 tys. zł).

Najwyższe dochody uzyskano w rozdziale 90023 „Regionalne dyrekcje ochrony środowiska”, tj. 1 440,7 tys. zł, w tym:

- W § 0750 („Wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa oraz innych umów o podobnym charakterze”) – 913,9 tys. zł (co stanowiło 63,4% kwoty dochodów w tym rozdziale) oraz 192,4% kwoty planowanej. W porównaniu do 2022 r. były wyższe o 22,6% (o 168,4 tys. zł).
- W § 0959 („Wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów – w związku z realizacją projektów finansowanych z udziałem środków europejskich”) – 245,6 tys. zł (co stanowiło 17,0% kwoty dochodów w tym rozdziale); dochody nie były planowane. W porównaniu do 2022 r. były wyższe o 802,9% (o 218,4 tys. zł).
- W § 0950 („Wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów”) – 119,8 tys. zł, (8,3% kwoty dochodów w tym rozdziale); dochody nie były planowane. W porównaniu do 2022 r. były niższe o 57,0% (o 158,8 tys. zł).
- W § 0970 („Wpływy z różnych dochodów”) – 100,1 tys. zł (co stanowiło 6,9% kwoty dochodów w tym rozdziale), oraz 556,1% kwoty planowanej. W porównaniu do 2022 r. były wyższe o 529,6% (o 84,2 tys. zł).

Zastępca Generalnego Dyrektora wyjaśnił m.in., że: „Wyższe niż planowane wykonanie dochodów wynika przede wszystkim z ich pochodzenia. Oprócz wpływów z najmu i dzierżawy składników majątkowych głównymi źródłami dochodów są wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów i odsetki od tych kar, wpływy z różnych dochodów i wpływy z rozliczeń z lat ubiegłych. Są to dochody, których nie da się zaplanować, [...] Wyższe niż planowane dochody są wynikiem m.in. zawarcia w ciągu roku aneksów do umów dzierżawy gruntów podwyższających wysokość

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

¹¹ Z tego: rozdział 90023 – 1 440,7 tys. zł i rozdział 90022 – 153,0 tys. zł.

czynszu. W przypadku umów zawartych przez RDOŚ w Szczecinie kwota rocznego czynszu stanowi równowartość pieniężną 300 decyton pszenicy, której cena jest średnią krajową ceny skupu pszenicy w półroczu roku kalendarzowego poprzedzającego termin płatności czynszu. Stawka ta ustalana jest na podstawie obwieszczeń Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym RP *Monitor Polski* 20 dni po upływie każdego półrocza kalendarzowego. Tym samym zaplanowanie dochodów z rocznym wyprzedzeniem nie jest możliwe. § 0950 – w roku 2023 r. było znacznie mniej kar wynikających z umów niż w 2022 r. § 0959 – większość dochodów w tym paragrafie osiągnęła RDOŚ w Rzeszowie w związku z uzyskanymi karami umownymi przy realizacji projektu *Opracowanie Planów Zadań Ochronnych dla obszarów Natura 2000*, które ze względu na okres pandemii nie były egzekwowane w latach wcześniejszych. § 0970 – wyższe wykonanie w 2023 r. wynika głównie z wyroku sądu – zobowiązanie nieletniego do naprawienia szkody.”.

(akta kontroli str. 21-85, 91-95, 99-111)

Na koniec 2023 r. stan pozostałych do zapłaty należności wyniósł 609,2 tys. zł, w tym zaległości netto 604,5 tys. zł. W porównaniu do 2022 r. kwota pozostałych do zapłaty należności była wyższa o 23,5 tys. zł (4,0%), a kwota zaległości netto – o 117,6 tys. zł (24,1%).

(akta kontroli str. 78-85)

Dochody budżetowe – dysponent III stopnia

Plan dochodów GDOŚ (dysponenta III stopnia; rozdział 90022 – „Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska”) wyniósł 15,0 tys. zł i w ciągu roku nie był zmieniany. Zrealizowano dochody w wysokości 153,0 tys. zł, co stanowiło 1 020,0% kwoty planowanej. W porównaniu do 2022 r. dochody były niższe o 12,8% (o 22,5 tys. zł). Najwyższe kwoty wykonano w:

- W § 0940 („Wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych”) – 103,6 tys. zł (co stanowiło 67,7% kwoty uzyskanych dochodów w rozdziale) oraz 1 151,1% kwoty planowanej. W porównaniu do 2022 r. były wyższe o 2,3% (o 5,3 tys. zł).
- W § 0970 („Wpływy z różnych dochodów”) – 32,5 tys. zł (co stanowiło 21,2% kwoty uzyskanych dochodów w rozdziale) oraz 1 083,3% kwoty planowanej. W porównaniu do 2022 r. były wyższe o 51,9% (o 11,1 tys. zł).

Zastępca Generalnego Dyrektora wyjaśnił m.in., że: „Wyższe wykonanie dochodów w stosunku do planu założonego w 2023 roku wynika przede wszystkim z faktu, iż na etapie planowania budżetu nie zostały przewidziane dodatkowe dochody z tytułu rozliczenia kosztów eksploatacyjnych za 2022 rok. W przypadku dochodów z tytułu zwrotu kosztów szkoleń, 30-krotności ZUS czy rozliczenie nieodebranych wadium mają one charakter incydentalny, w związku z czym są trudne do zaplanowania. [...] Przyczyny wyższego wykonania dochodów w następujących paragrafach:

[...] 0940 *Wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych* – paragraf ten obejmuje incydentalne, trudne do zaplanowania wpływy. GDOŚ w 2023 roku uzyskał nieplanowane dochody z tytułu: wpływu faktury korygującej za koszty eksploatacyjne za listopad - grudzień 2022 r. w budynku ALFA w al. Jerozolimskich 136; zwrotu składek ZUS za 2022 roku w związku z przekroczeniem przez pracownika 30-krotności wynagrodzenie rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w danym roku kalendarzowym; oraz korekty faktur za 2022 rok za usługi medyczne od firmy Luxmed.

[...] 0970 *Wpływy z różnych dochodów* – paragraf ten obejmuje otwarty katalog dochodów, które mają charakter nieregularny, który na etapie planowania trudno określić. GDOŚ uzyskał nieplanowane dochody z tytułu: zwrotu przez byłego

pracownika GDOŚ kosztów poniesionych przez Pracodawcę z tytułu podnoszenia przez pracownika kwalifikacji zawodowych w ramach szkolenia *Certified Information Security Manager* (zgodnie z umową z dnia 13 lipca 2022 r.) oraz przekazania na rachunek dochodów nieodebranych wadium.”.

(akta kontroli str. 21-85, 91-95, 99-111)

Na koniec 2023 r. stan należności pozostałych do zapłaty wyniósł 241,4 tys. zł, kwota ta w całości stanowiła zaległości. Główną pozycję należności stanowiły nieregulowane płatności z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów (150,4 tys. zł). W porównaniu do 2022 r., kwota należności, w tym zaległości netto była niższa o 27,1 tys. zł (o 10,1%).

(akta kontroli str. 43-60)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OBSZAR

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Wydatki budżetu państwa – dysponent II stopnia

Opis stanu
faktycznego

Plan wydatków GDOŚ (dysponenta II stopnia) na 2023 r. według ustawy na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r.¹² wyniósł łącznie 215 989,0 tys. zł. W ciągu roku limit wydatków został zwiększony per saldo o 56 099,3 tys. zł (o 26,0%) i wyniósł 272 088,3 tys. zł.

Środkami z rezerw celowych budżetu państwa zwiększono limit wydatków per saldo o 55 820,1 tys. zł, z tego z:

- poz. 8 – „Rezerwa na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenia programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej” – 4 535,1 tys. zł;
- poz. 16 – „Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa” – 26 883,3 tys. zł;
- poz. 20 – „Środki na szkolenia i wynagrodzenia na nowe mianowania urzędników służby cywilnej oraz skutki przechodzące” – 1,2 tys. zł;
- poz. 59 – „Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej” – 24 400,5 tys. zł.

Ponadto Minister Finansów 4 decyzjami – na podstawie art. 194 ust. 1-2 ufp – zwiększył plan wydatków GDOŚ per saldo o 279,1 tys. zł.

Wydatki GDOŚ (dysponenta II stopnia) wyniosły łącznie 270 327,8 tys. zł, tj. 99,4% planu po zmianach. W porównaniu do 2022 r. były one wyższe o 41 618,4 tys. zł (o 18,2%).

Środki z rezerw celowych zostały wykorzystane w wysokości 55 183,4 tys. zł, tj. 98,9% kwoty uruchomionej z tych rezerw, z tego:

- Poz. 8 – na realizację 8 projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (UE) oraz ze środków pomocy bezzwrotnej wydatkowano 4 535,1 tys. zł (tj. 100,0% kwoty uruchomionej).

¹² Dz. U. z 2023 r. poz. 256, ze zm., dalej: „ustawa budżetowa”.

- Poz. 16 – na wypłatę przez rdoś odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową wydatkowano 26 883,3 tys. zł (tj. 100,0% kwoty uruchomionej rezerwy).
- Poz. 20 – na sfinansowanie w 2023 roku dodatków służby cywilnej (wraz z pochodnymi) dla 1 urzędnika służby cywilnej wydatkowano 1,2 tys. zł, (tj. 100% kwoty uruchomionej).
- Poz. 59 – na dofinansowanie 120 zadań z zakresu ochrony środowiska wydatkowano 23 763,8 tys. zł (tj. 97,4% kwoty uruchomionej). Największe wydatki poniesiono na: „Opracowanie projektu planu ochrony dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowiecka PLC200004 z wyłączeniem powierzchni Białowieckiego Parku Narodowego”; „Ochronę siedlisk ptaków wodno-błotnych w Dolinie Górnej Wisły” oraz „Przywracanie i ochrona warunków siedliskowych dla gatunków lęgowych ptaków w obszarze Natura 2000 Zbiornik Mietkowski PLB020004”. W całości wykonano 99 zadań, 18 zadań wykonano częściowo¹³. Najniższe wykonanie rezerwy dotyczyło zadań: „Ochrona różnorodności biologicznej oraz funkcji ekosystemów w latach 2023-2025”; „Zapewnienie właściwego stanu ochrony obszarów cennych przyrodniczo 2023-2024” oraz „Czynna ochrona siedlisk przyrodniczych i gatunków występujących na terenie województwa śląskiego”. Ponadto w trakcie roku zrezygnowano z finansowania 3 zadań, ponieważ 1 zadanie wykonano we własnym zakresie a realizację pozostałych przesunięto na lata następne lub zmieniono źródło finansowania.

Z możliwych do wykorzystania środków z poz. 59 rezerw celowych nie wydatkowano łącznie 636,7 tys. zł. Przyczynami niepełnej realizacji zadań było m.in.: niewyłonienie wykonawcy, unieważnienie przetargów z powodu braku ofert; złe warunki atmosferyczne uniemożliwiające realizację zadań.

Szczegółowe badanie wykorzystania środków z rezerw celowych budżetu państwa przeprowadzono na próbie stanowiącej 8,1% środków z poz. 8 rezerw celowych zwiększających limit wydatków GDOŚ (dysponenta II stopnia). Środki te przeznaczone były m.in. na remediację terenów zanieczyszczonych w rejonie dawnych Zakładów Chemicznych ZACHEM w Bydgoszczy oraz ochronę gatunków i siedlisk chronionych. Wydatki sfinansowane środkami z rezerw celowych wynikały z faktycznych potrzeb jednostek podległych Generalnemu Dyrektorowi i zostały poniesione na cele określone w decyzjach Ministra Finansów.

(akta kontroli str. 21-85, 66-69, 78-85, 340-359, 438-459, 462-465, 831-854)

Na podstawie wniosków Generalnego Dyrektora Minister Klimatu i Środowiska wydał 7 decyzji blokujących środki budżetu państwa¹⁴ łącznie na 787,1 tys. zł. Wnioski o blokadę tych środków¹⁵ składane były w marcu (1 wniosek), w listopadzie (2 wnioski) i w grudniu (4 wnioski), tj. po stwierdzeniu braku możliwości wykorzystania środków finansowych, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 2 ufp.

¹³ 15 zadań od 76,1% do 99,8%, a 3 zadań od 19,0% do 62,2%.

¹⁴ Decyzje nr: 41.4143.12.2.2023.BD.PTFE z 9 sierpnia 2023 r. na 540,0 tys. zł; 41.4143.12.9.2023.BDLIFE 2014-2020 z 27 listopada 2023 r. na 10,7 tys. zł; 41.4143.12.3.2023.BD.PO IIS 2014-2020 z 6 grudnia 2023 r. na 19,0 tys. zł; 41.4143.12.16.2023.BD.RPO26.2020 z 13 grudnia 2023 r. na 5,6 tys. zł; 41.4143.11.17.2023.WBD-A.PO IIS 2014-2020 z 15 grudnia 2023 r. na 45,0 tys. zł; 41.4143.12.26.2023.BD.PTFE z 21 grudnia 2023 r. na 54,6 tys. zł; 41.4143.12.27.2023.BD.PO IIS 2014-2020 z 28 grudnia 2023 r. na 112,2 tys. zł.

¹⁵ Wnioski GDOŚ nr: ZBF.3111.3.2.2023.km z 2 marca 2023 r.; ZBF.3111.3.29.2023.km z 23 listopada 2023 r.; ZBF.3111.3.27.2023.km z 13 listopada 2023 r.; ZBF.3111.3.33.2023.km z 5 grudnia 2023 r.; ZBF.3111.3.32.2023.km z 5 grudnia 2023 r.; ZBF.3111.3.36.2023.km z 19 grudnia 2023 r.; ZBF.3111.3.35.2023.km z 20 grudnia 2023 r.

Od powzięcia informacji w GDOŚ, że dany wydatek nie będzie realizowany do momentu wydania decyzji o dokonaniu blokady przez dysponenta części upłynęło nie więcej niż 12 dni.

(akta kontroli str. 70-85, 1010-1014, 1025-1042, 1051, 1509-1511)

Według rocznego sprawozdania Rb-28 Programy¹⁶ GDOŚ (dysponent II stopnia) w 2023 r. zrealizowano z budżetu państwa wydatki w łącznej wysokości 23 464,6 tys. zł, z tego: jako wkład UE¹⁷ – 10 692,7 tys. zł (94,4% planu po zmianach; w porównaniu do 2022 r. wydatki były wyższe o 392,7 tys. zł, tj. o 3,8%); jako wkład budżetu państwa¹⁸ – 12 771,9 tys. zł (98,1% planu po zmianach; w porównaniu do 2022 r. wydatki były niższe o 2 392,7 tys. zł, tj. o 15,8%). Wydatki te poniesiono w ramach następujących programów:

- LIFE 2014-2020 – 3 940,0 tys. zł, z tego: wkład UE – 445,3 tys. zł (97,7% planu po zmianach); wkład budżetu państwa – 3 494,7 tys. zł (100% planu po zmianach);
- Umowa Partnerstwa 2014-2020: wyłącznie wkład budżetu państwa – 6 668,7 tys. zł (96,7% planu po zmianach);
- Umowa Partnerstwa 2021-2027 – 12 855,9 tys. zł, z tego: wkład UE – 10 247,4 tys. zł (94,3% planu po zmianach); wkład budżetu państwa – 2 608,5 tys. zł (99,4% planu po zmianach).

(akta kontroli str. 66-69, 78-85)

Na wydatki majątkowe w 2023 r. wykorzystano ogółem 6 043,0 tys. zł, tj. 98,2% planu po zmianach. Z tego rodzaju wydatków sfinansowano m.in.: zakup 7 samochodów, 3 specjalistycznych dronów, roboty budowlane, nadzór budowlany nad robotami budowlanymi oraz opracowanie projektu dotyczącego wykonania prac dodatkowych w pomieszczeniach przystosowywanych na archiwum zakładowe w RDOŚ w Rzeszowie.

(akta kontroli str. 698-698a)

W 2023 r. na wynagrodzenia (według sprawozdania łącznego Rb-70) wykorzystano 127 422,5 tys. zł (100% planu po zmianach), z tego z budżetu państwa – 124 071,7 tys. zł oraz z budżetu środków europejskich – 3 350,8 tys. zł. W porównaniu do 2022 r. wydatki były wyższe o 9 081,1 tys. zł, tj. o 7,7%. Wyższa kwota wydatków na wynagrodzenia wynikała ze wzrostu kwoty bazowej o 7,8%, określonej w art. 9 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy budżetowej oraz ze zwiększenia stanu zatrudnienia w służbie cywilnej w rdoś.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego w 2023 r. wynosiło 8 518,14 zł (w porównaniu do 2022 r. było wyższe o 428,74 zł (tj. o 5,3%)), a przeciętne zatrudnienie w 2023 r. według sprawozdania łącznego Rb-70 wyniosło 1 246,58 etatów¹⁹, i w porównaniu do 2022 r. było wyższe o 2,3%.

(akta kontroli str. 70-85, 462-467, 471-472, 478, 480, 482)

¹⁶ Sprawozdanie 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.

¹⁷ Wkład UE – dotyczy wydatków budżetu państwa na realizację programów i projektów podlegających refundacji z budżetu UE, z wyłączeniem wydatków ze środków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej, lub niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA i oznaczonych w klasyfikacji budżetowej czwartą cyfrą „1” lub „8”.

¹⁸ Wkład budżetu państwa – dotyczy wydatków budżetu państwa na współfinansowanie krajowe wkładu publicznego w realizację programów i projektów finansowanych z budżetu UE, z wyłączeniem wydatków ze środków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej, lub niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA i oznaczonych w klasyfikacji budżetowej czwartą cyfrą „2” lub „9”.

¹⁹ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe zrealizowano w wysokości 2 210,7 tys. zł (98,9% planu po zmianach); w porównaniu do 2022 r. były one wyższe o 728,2 tys. zł (tj. o 51,5%). Zwiększenie tego rodzaju wydatków związane było przede wszystkim ze wzrostem minimalnej stawki godzinowej²⁰, a także z realizacją zadań finansowanych z poz. 59 rezerw celowych przez wykonawców będących osobami fizycznymi²¹.

W rdoś w porównaniu do 2022 r. nastąpił wzrost wydatków na wynagrodzenia bezosobowe o 714,0 tys. zł (tj. o 51,5%) w porównaniu do 2022 r.

Zobowiązania według stanu na koniec 2023 r. wyniosły 12 336,1 tys. zł – co stanowiło 113,7% stanu zobowiązań na koniec 2022 r. – i dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(akta kontroli str. 66-69, 78-85)

Wydatki budżetu państwa – dysponent III stopnia

Plan wydatków GDOŚ (dysponenta III stopnia) na 2023 r. według znowelizowanej ustawy budżetowej wyniósł 36 335,0 tys. zł. W ciągu roku plan był zmieniany i wyniósł ostatecznie 35 284,7 tys. zł, tj. był niższy per saldo o 1 050,3 tys. zł (2,9%).

Limit wydatków GDOŚ (dysponenta III stopnia) został zwiększony środkami z rezerw celowych o 422,3 tys. zł per saldo, z tego:

- poz. 20 – „Środki na szkolenia i wynagrodzenia na nowe mianowania urzędników służby cywilnej oraz skutki przechodzące” – 1,2 tys. zł;
- poz. 59 – „Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej” – 421,1 tys. zł, na podstawie umów zawartych z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) na 3 zadania:
 - „Wsparcie Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w realizacji zobowiązań w zakresie ocen oddziaływania na środowisko i obszary Natura 2000” – 255,0 tys. zł;
 - „Realizacja zadań wynikających z postanowień Konwencji Krajobrazowej sporządzonej we Florencji dnia 20 października 2000 r.” – 132,3 tys. zł;
 - „Wsparcie wdrażania Konwencji Ramsarskiej przez Krajowy Sekretariat Konwencji Ramsarskiej” – 33,8 tys. zł.

Ponadto limit wydatków został zmniejszony 5 decyzjami²² Ministra Klimatu i Środowiska oraz Ministra Finansów o 1 472,6 tys. zł.

Wydatki GDOŚ (dysponenta III stopnia) wyniosły łącznie 34 569,0 tys. zł, co stanowiło 98,0% planu po zmianach oraz 95,1% planu pierwotnego. W porównaniu do 2022 r. wydatki były wyższe o 12,7% (tj. o 3 882,4 tys. zł). W poszczególnych rozdziałach zrealizowano wydatki w wysokości:

- rozdział 75212 („Pozostałe wydatki obronne”) – 29,2 tys. zł, co stanowiło 97,3% planu (w ciągu roku plan wydatków w tym rozdziale nie był zmieniany); w porównaniu do 2022 r. wydatki te były wyższe o 17,7% (tj. o 4,4 tys. zł);

²⁰ Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 13 września 2022 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2023 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 1952).

²¹ Na przykład zadanie pn.: „Opracowanie dokumentacji na potrzeby sporządzenia planów ochrony dla rezerwatów przyrody – rezerwat Dalejów, Świnia Góra im. Stanisława Barańskiego, Bukowa Góra, Cisów, Polana Polichno, Lubcza, Wroni Dół, Skalki Piekło pod Nieklaniem, Górnica Krasna” na 571,3 tys. zł.

²² Decyzje nr: 41.3122.2.117.2023.ZW; 41.3122.2.47.2023.ZW; 41.3122.2.79.2023.ZW; MF/IP9.4143.3.129.2023.MF.ART.194.2170; MF/IP9.4143.3.83.2023.MF.ART.194.1297.

- rozdział 90022 (GDOŚ) – 34 539,8 tys. zł, tj. 98,0% planu po zmianach oraz 95,1% planu pierwotnego; w porównaniu do 2022 r. wydatki były wyższe o 12,6% (tj. o 3 878,0 tys. zł);

Środki pochodzące z poszczególnych pozycji rezerw celowych zostały wykorzystane w łącznej wysokości 414,9 tys. zł, tj. 98,3% kwoty uruchomionej z tych rezerw, z tego:

- poz. 20 – na finansowanie dodatków służby cywilnej (wraz z pochodnymi) dla 1 urzędnika służby cywilnej wydatkowano 1,2 tys. zł, tj. 100% kwoty uruchomionej rezerwy;
- poz. 59 – na realizację 3 zadań z zakresu ochrony środowiska, łącznie wykorzystano 413,7 tys. zł, tj. 98,3% kwoty uruchomionej; w ramach umów zawartych z NFOŚiGW wykorzystano środki w wysokości:
 - 250,7 tys. zł – na realizację zadania pn. „Wsparcie Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w realizacji zobowiązań w zakresie ocen oddziaływania na środowisko i obszary Natura 2000”²³ (tj. 98,3% uruchomionej rezerwy);
 - 129,8 tys. zł – na realizację zadania pn. „Realizacja zadań wynikających z postanowień Konwencji Krajobrazowej sporządzonej we Florencji z dnia 20 października 2000 r.”²⁴ (tj. 98,2% uruchomionej rezerwy);
 - 33,2 tys. zł – na realizację zadania pn. „Wsparcie wdrażania Konwencji Ramsarskiej przez Krajowy Sekretariat Konwencji Ramsarskiej”²⁵ (tj. 98,2% uruchomionej rezerwy).

Przyczyną niewykorzystania wszystkich środków z poz. 59 rezerw celowych, w wysokości 7,3 tys. zł (1,7%) były oszczędności z uwagi na mniejszy od zakładanego ostateczny koszt podejmowanych działań.

(akta kontroli str. 21-85, 257-311, 363-409, 443-449a, 466-467, 850-854)

W 2023 r. Minister Klimatu i Środowiska na wniosek Generalnego Dyrektora dokonał blokady wydatków u dysponenta III stopnia 1 decyzją blokującą²⁶ środki budżetu państwa w wysokości 540,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 70-85, 1025-1044, 1052-1054, 1509-1511)

Według sprawozdania Rb-28 Programy GDOŚ (dysponent III stopnia) zrealizował w 2023 r. wydatki budżetu państwa w ramach programu Umowa Partnerstwa 2021-2027: wkład UE – 3 122,7 tys. zł (84,5% planu po zmianach), wkład budżetu państwa – 794,9 tys. zł (98,9% planu po zmianach).

(akta kontroli str. 43-60)

Kwota wydatków majątkowych według ustawy budżetowej wyniosła 1 436,0 tys. zł i została zmniejszona w trakcie roku o 514,5 tys. zł. Wykorzystano ogółem 918,9 tys. zł, co stanowiło 99,7% planu po zmianach. Z tego rodzaju wydatków sfinansowano m.in. zakup macierzy hybrydowych, oprogramowania typu SIEM, depozytora kluczy.

(akta kontroli str. 699-703)

Zastępca Generalnego Dyrektora dokonał przeniesienia wydatków na zakup komputerów przenośnych i monitorów w łącznej wysokości 232,3 tys. zł z § 6060 do § 4000 trzema decyzjami w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2023 r. w celu uniknięcia obowiązku zastosowania art. 171 ust. 3 ufp (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

²³ Umowa z NFOŚiGW nr 3382/2022/Wn50/NE-WM/D zawarta 2 grudnia 2022 r. oraz aneks 1 i 2 do umowy.

²⁴ Umowa z NFOŚiGW nr 3443/2022/Wn50/NE-PO/D zawarta 22 grudnia 2022 r. oraz aneks 1 do umowy.

²⁵ Umowa z NFOŚiGW nr 3365/2022/Wn50/NE-WM/D zawarta 22 listopada 2022 r. oraz aneks 9 i 10 do umowy.

²⁶ Decyzja nr 41.4143.12.2.2023.BD.PTFE z 9 sierpnia 2023 na 540,0 tys. zł,

(akta kontroli str. 43-60)

W 2023 r. na wynagrodzenia (według sprawozdania jednostkowego GDOŚ Rb-70) wykorzystano łącznie 21 451,0 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach, z tego: z budżetu państwa – 20 923,1 tys. zł i z budżetu środków europejskich – 527,9 tys. zł. W porównaniu do 2022 r. wydatki te były wyższe o 821,9 tys. zł (tj. o 4,0%). Wzrost wydatków wynikał ze wzrostu kwoty bazowej o 7,8%, określonej w art. 9 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy budżetowej oraz ze zmiany struktury zatrudnienia i awansów.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w GDOŚ (dysponent III stopnia) w 2023 r. wyniosło 10 523,23 zł i w porównaniu do 2022 r. było wyższe o 438,80 zł (tj. o 4,4%). Największy wzrost wynagrodzenia o 10 029,85 zł (tj. o 37,9%) dotyczył osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

Przeciętne zatrudnienie²⁷ w 2023 r. w GDOŚ – wg sprawozdania Rb-70 – wynosiło 169,87 etatów w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, i w porównaniu z 2022 r. było niższe o 0,6 etatu (tj. 0,4%).

(akta kontroli str. 43-60, 223-243, 466-467, 473-475, 477, 479, 481, 483)

Zgodnie z art. 13 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych²⁸ oraz § 3 ust. 1 regulaminu udzielania zamówień publicznych²⁹, Zespół Zamówień Publicznych GDOŚ sporządził plan zamówień publicznych, jakie zamawiający zamierzał przeprowadzić w danym roku budżetowym, w terminie do 30 dni od przyjęcia planu finansowego. W okresie objętym kontrolą plan zamówień publicznych (wraz z 2 aktualizacjami) – zgodnie z § 3 ust. 9 regulaminu zamówień GDOŚ – został upubliczniony w Biuletynie Zamówień Publicznych: 16 lutego 2023 r., 13 czerwca 2023 r. oraz 13 września 2023 r.

(akta kontroli str. 1136-1175)

Szczegółowym badaniem objęto 1 postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego o szacowanej wartości 83,2 tys. zł, co stanowiło 4,7% wartości zamówień publicznych udzielonych przez GDOŚ (dysponent III stopnia) w 2023 r., w którym zastosowano przepisy regulaminu zamówień GDOŚ (1 771,7 tys. zł). Przedmiotowego zamówienia udzielono na realizację zadania „Prowadzenie w 2023 r. zajęć indywidualnych z języka angielskiego dla kadry zarządzającej GDOŚ”.

(akta kontroli str. 1176-1177, 1178-1185, 1186-1189)

Zamówienie to stanowiło kontynuację nauczania języka angielskiego przez kadre zarządzającą GDOŚ. Odstąpiono od dokonania rozeznania rynku, co spełniało wymagania § 15 ust. 1 pkt 1 regulaminu zamówień GDOŚ, w myśl którego „obowiązek rozeznania rynku [...] nie dotyczy zamówień, których przedmiotem są usługi edukacyjne i szkoleniowe służące wyłącznie rozwojowi zawodowemu pracowników GDOŚ”.

(akta kontroli str. 1195-1202)

Umowa dotycząca realizacji powyższego zadania została zawarta 13 marca 2023 r. Całkowite wynagrodzenie z tytułu prawidłowego wykonania przedmiotu umowy nie mogło przekroczyć 88,8 tys. zł brutto.

Analiza faktur dotyczących realizacji ww. umowy wykazała, że wykonawca przedłożył 8 faktur łącznie na 50,2 tys. zł. Wszystkie analizowane faktury posiadały stosowne

²⁷ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

²⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, dalej „ustawa pzp”.

²⁹ „Regulamin udzielania zamówień publicznych” stanowiący załącznik do zarządzenia nr 2 Dyrektora Generalnego Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska z 25 lutego 2021 r., dalej: „regulamin zamówień GDOŚ”.

opisy merytoryczne i księgowo oraz wymagane dekretacje. Do każdej przedkładanej faktury załączona była lista obecności uczestników szkolenia.

(akta kontroli str. 1203-1224, 1225-1477, 1478, 1479, 1480-1482, 1483-1488, 1489-1491, 1494-1500)

Odnosnie faktu wystawienia faktur łącznie na 50,2 tys. zł, wobec szacowanej wartości zamówienia (83,2 tys. zł), kierownik Zespołu Zamówień Publicznych wyjaśnił m.in., że „[...] zgodnie z konstrukcją umowy, została ona zawarta na kwotę stanowiącą jej wartość maksymalną (opartą o prognozowaną liczbę zajęć), natomiast jej faktyczne rozliczenie następowało, zgodnie z § 5 ust. 1 umowy, na podstawie rzeczywiście zrealizowanych lekcji językowych.”.

(akta kontroli str. 1489-1491, 1483-1488)

W GDOŚ (dysponent III stopnia) przeprowadzono badanie wydatków pod kątem celowości, legalności, gospodarności i rzetelności ich dokonania. Do badania wyznaczono próbę spośród dowodów księgowych stanowiących podstawę płatności w 2023 r.

Ze zbioru dokonano losowania próby metodą MUS oraz doboru celowego. Zbadano 49 dowodów księgowych (z tego 4 w ramach doboru celowego) łącznie na 2 779,4 tys. zł (2 501,5 tys. zł stanowiących 7,2% ogólnej kwoty wydatków GDOŚ z budżetu państwa i 277,9 tys. zł, tj. 26,5% z budżetu środków europejskich). Wszystkie wydatki objęte szczegółowym badaniem zostały poniesione w sposób celowy, gospodarny i rzetelny, a 89,5% z nich – w sposób legalny.

Badanie wydatków wykazało, że dyrektor Biura Dyrektora Generalnego zatwierdzał opisy faktur niezawierających informacji o zgodności operacji z ustawą pzp, bądź też zawierających sprzeczne informacje w zakresie naliczenia kar umownych (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 43-60, 86-90)

Była dyrektor generalna i główna księgowa GDOŚ (dysponenta III stopnia) zatwierdziły wydatki na nagrody dla Generalnego Dyrektora i zastępcy Generalnego Dyrektora, mimo że nie były one ujęte w planie finansowym GDOŚ w § 4010, w dniu realizacji wypłaty. Było to niezgodne z art. 46 ust. 1 upf. Ponadto dyrektor generalna wystąpiła do Ministra Klimatu i Środowiska z wnioskami o przyznanie ww. nagród, mimo że w dniach składania tych wniosków wydatki na te nagrody nie były zabezpieczone w pełnej wysokości w planie finansowym GDOŚ (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 43-60, 518-536)

Zobowiązania według stanu na koniec 2023 r. wyniosły 1 848,2 tys. zł, co stanowiło 122,5% stanu zobowiązań na koniec 2022 r., i dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(akta kontroli str. 43-60)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zastępca Generalnego Dyrektora dokonał przeniesienia wydatków na zakup komputerów przenośnych i monitorów w łącznej wysokości 232,3 tys. zł z § 6060 do § 4000 trzema decyzjami w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2023 r.³⁰ Każda z tych decyzji – podjętych w odstępach od 6 do 12 dni –

³⁰ Z 22 czerwca 2023 r., znak: 56/2023, na 88,0 tys. zł; z 28 czerwca 2023 r., znak: 57/2023, na 85,3 tys. zł; z 10 lipca 2023 r., znak: 63/2023, na 59,0 tys. zł.

zmniejszała limit wydatków majątkowych GDOŚ (dysponenta III stopnia) o kwoty nieprzekraczające 100,0 tys. zł.

Szacunkową łączną wartość przedmiotu zamówienia ustalono 15 czerwca 2023 r. na 276,0 tys. zł, z tego: dla komputerów przenośnych – 196,6 tys. zł brutto; dla monitorów – 79,4 tys. zł brutto. Szacunkowe średnie jednostkowe ceny nie przekroczyły 10,0 tys. zł i wyniosły: dla komputerów od 3,7 do 4,4 tys. zł netto; dla monitorów – 1,3 tys. zł netto. Zastępca Generalnego Dyrektora na 7 dni przed wydaniem pierwszej decyzji wiedział, że cena jednostkowa ww. sprzętu będzie niższa niż 10,0 tys. zł i w związku z tym zakup nie będzie mógł być finansowany z § 6060.

Tak też wskazano w uzasadnieniu do wniosków o dokonanie zmiany wydatków w planie jednostki: „[...] pierwotnie zakładano, że wydatek ten będzie realizowany w ramach paragrafu 6060 z uwagi iż wartość jednej jednostki nie przekroczy wartości 10 000 zł zgodnie z ustawą o podatku dochodowym od osób prawnych nie kwalifikuje się jako wydatek majątkowy. W związku z powyższym zachodzi pilna konieczność dokonania zmian w planie wydatków [...]”.

(akta kontroli str. 43-60, 326-339, 602-684, 704-773)

Zastępca Generalnego Dyrektora wyjaśnił m.in., że: „Odnosząc się [...] do zmiany planu na zakup komputerów, wyjaśniam, że zwiększenie wydatków bieżących było każdorazowo poprzedzone wnikliwą analizą planu i zaangażowania oraz spodziewanych wydatków bieżących, celem uniknięcia sytuacji dokonywania zmiany planu nadmiarowo. Dodatkowo zgodnie z posiadanym upoważnieniem od dysponenta części oraz art. 171 ust. 3 ustawy o finansach publicznych przeniesienie polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków majątkowych jednorazowo o kwotę powyżej 100 tys. zł wymagałoby zgody Ministra Finansów [...]”.

(akta kontroli str. 484-489)

Zmiana w planie finansowym GDOŚ, dokonana trzema decyzjami, nie była konsekwencją analizy planu i zaangażowania oraz spodziewanych wydatków bieżących. Zarówno szacunkowa wartość zamówienia, jak i średnie ceny jednostkowe komputerów i monitorów, były znane przed dokonaniem zmiany w planie, a jak wyjaśnił zastępca Generalnego Dyrektora zwiększenie wydatków majątkowych jednorazowo o kwotę powyżej 100 tys. zł wymagałoby zgody Ministra Finansów. Opisane wyżej przeniesienie trzema decyzjami wydatków na zakup komputerów i monitorów w łącznej wysokości 232,3 tys. zł z § 6060 do § 4000 zostało dokonane w celu uniknięcia obowiązku zastosowania art. 171 ust. 3 ufp, zgodnie z którym przeniesienie polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków majątkowych jednorazowo o kwotę powyżej 100 tys. zł wymaga zgody Ministra Finansów.

(akta kontroli str. 43-60, 326-339, 586-601)

2. Była dyrektor generalna i główna księgowa GDOŚ (dysponenta III stopnia) zatwierdziły wydatki na nagrody dla Generalnego Dyrektora i zastępcy Generalnego Dyrektora, mimo że nie były one ujęte w planie finansowym GDOŚ w § 4010 („Wynagrodzenia osobowe pracowników”), w dniu realizacji wypłaty. Ponadto dyrektor generalna wystąpiła do Ministra Klimatu i Środowiska z wnioskami o przyznanie ww. nagród, mimo że w dniach składania tych wniosków wydatki na te nagrody nie były zabezpieczone w pełnej wysokości w planie finansowym GDOŚ. Zmiana planu finansowego GDOŚ w celu ujęcia w nim środków na wypłatę ww. nagród nastąpiła dopiero po złożeniu wniosków oraz po wypłacie przyznanych nagród.

Była dyrektor generalna skierowała do Ministra Klimatu i Środowiska wnioski o przyznanie nagród dla Generalnego Dyrektora i zastępcy Generalnego Dyrektora w łącznej wysokości 392,0 tys. zł, z tego: 78,0 tys. zł w kwietniu 2023 r.; 87,0 tys. zł w czerwcu 2023 r.; 117,0 tys. zł we wrześniu 2023 r.; 110,0 tys. zł w październiku 2023 r.

Minister Klimatu i Środowiska zwiększyła wysokość tych nagród łącznie do 449,0 tys. zł, z tego: 95,0 tys. w kwietniu 2023 r.; 109,0 tys. zł w czerwcu 2023 r.; 135,0 tys. zł we wrześniu 2023 r.; 110,0 tys. w październiku 2023 r., ale nie wskazała źródła finansowania.

W związku z wypłatą nagród – przyznanych przez Ministra Klimatu i Środowiska Generalnemu Dyrektorowi i zastępcy Generalnego Dyrektora – zastępcą Generalnego Dyrektora dokonał przeniesień wydatków w budżecie państwa na 2023 r. pomiędzy paragrafami, w tym wydatków w łącznej wysokości 292,1 tys. zł³¹, nieujętych w § 4010, w planie finansowym GDOŚ, w dniu wypłaty tych nagród.

Jako uzasadnienie zwiększenia wysokości środków w § 4010 podano uregulowanie zobowiązań z tytułu nagród przyznanych przez Ministra Klimatu i Środowiska. Zmniejszenie wydatków w § 4020 poprzez przeniesienie środków do § 4010 z przeznaczeniem na wydatki dotyczące osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe uzasadniono absencją chorobową pracowników i niższym niż pierwotnie zakładano naliczeniem wynagrodzeń osobowych.

Wydatki na nagrody dla Generalnego Dyrektora i zastępcy Generalnego Dyrektora zrealizowano: 6 kwietnia 2023 r., 14 lipca 2023 r., 9 września 2023 r., 16 października 2023 r., tj. przed wydaniem przez zastępcę Generalnego Dyrektora ww. decyzji wprowadzających zmiany w budżecie państwa na 2023 r.
(akta kontroli str. 43-60, 518-536)

Była dyrektor generalna wyjaśniła m.in., że: „[...] Środki na nagrody pochodziły z wygenerowanych oszczędności w urzędzie. Pod koniec każdego kwartału na moją prośbę była przeprowadzana analiza bieżącego wykorzystania środków [...] W trakcie roku budżetowego urząd generował oszczędności, które wynikały z wakatów, absencji chorobowych pracowników, jak również z możliwości refundowania części wynagrodzeń pracowników w ramach środków przyznanych z Programu Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich (PTFE). W roku 2023 również urząd wygenerował oszczędności w wynagrodzeniach. W związku z tym, oraz mając na względzie okoliczności każdorazowo wskazywane we wnioskach o przyznanie nagród skierowałam pisma do Ministra Klimatu i Środowiska o rozważenie możliwości przyznania nagród. Po otrzymaniu pozytywnej decyzji Ministra Klimatu i Środowiska o przyznaniu nagród został sporządzony wniosek o zmianę w planie celem uzupełnienia środków, które byłyby uszczuplone w konkretnym paragrafie w wyniku wypłaty nagród w związku z realizacją decyzji Ministra Klimatu i Środowiska. Środki te zostały uzupełniane z wygenerowanych oszczędności. Złożenie wniosku o zmianę w planie przed uzyskaniem pozytywnej decyzji Ministra Klimatu i Środowiska mogło spowodować, że wniosek o zmianę w planie byłby nieuzasadniony [...] w dniu zatwierdzenia przeze mnie wypłaty nagród dla Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska i Zastępcy Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska posiadała niezbędne środki na wypłatę nagród. Wypłata nagród nie skutkowa

³¹ Decyzjami: z 26 kwietnia 2023 r., znak: 30/2023, dokonał przeniesienia 68,0 tys. zł z § 4020 do § 4010; z 20 października 2023 r., znak: 106/2023, dokonał przeniesienia 145,6 tys. zł z § 4020 do § 4010; z 22 listopada 2023 r., znak: 118/2023, dokonał przeniesienia 110,0 tys. zł z § 4020 do § 4010 oraz 31,5 tys. zł z § 4010 do § 4140.

przekroczeniem limitu środków w planie finansowym urzędu przyporządkowanych do § 4010. Należy jednak stanowczo podkreślić, że wniosek o zmianę w planie nie był związany z wcześniejszym brakiem środków na wypłatę wynagrodzenia, a miał na celu jedynie uzupełnienie środków, które miały zostać uszczuplone w wyniku realizacji decyzji Ministra Klimatu i Środowiska [...]”.

(akta kontroli str. 513-517)

Główna księgowa GDOŚ (dysponenta III stopnia) wyjaśniła, że: „Zatwierdzenie wypłaty przyznanych nagród nastąpiło po otrzymaniu decyzji Ministra Klimatu i Środowiska o przyznaniu nagród Generalnemu Dyrektorowi i jego Zastępcy. Zatwierdzenie, a następnie wypłata nagród nie skutkowało przekroczeniem limitu środków w planie finansowym GDOŚ przyporządkowanych do § 4010. W chwili zatwierdzenia wypłaty jednostka posiadała środki niezbędne do wypłaty ww. nagród. Wniosek o zmianę w planie został sporządzony po otrzymaniu pozytywnej decyzji Ministra Klimatu i Środowiska o przyznaniu nagród. Należy jednak stanowczo podkreślić, że wniosek o zmianę w planie nie był związany z wcześniejszym brakiem środków na wypłatę wynagrodzenia, a miał na celu jedynie uzupełnienie środków, które miały zostać uszczuplone w wyniku realizacji decyzji Ministra Klimatu i Środowiska. Środki te zostały zasilone z pozyskanych oszczędności pochodzących z refundacji części wynagrodzeń pracowników zaangażowanych przy realizacji projektu pt.: *Finansowanie kosztów zatrudnienia pracowników Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska oraz Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska w 2023 r. w ramach PT FE*, a także z absencji chorobowych pracowników oraz wakatów.”.

(akta kontroli str. 507-512)

Zatwierdzenie przez byłą dyrektor generalną i główną księgową GDOŚ (dysponenta III stopnia) wydatków na nagrody dla Generalnego Dyrektora i zastępcy Generalnego Dyrektora – mimo że nie były one ujęte w planie finansowym GDOŚ w § 4010, w dniu realizacji wypłaty – stanowiło naruszenie art. 46 ust. 1 ufp, zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków. Ponadto wystąpienie przez dyrektor generalną do Ministra Klimatu i Środowiska z wnioskami o przyznanie ww. nagród, pomimo że w dniu składania tych wniosków wydatki na te nagrody nie były zabezpieczone w pełnej wysokości w planie finansowym GDOŚ (dysponenta III stopnia) było działaniem nierzetelnym.

3. Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego – dokonując kontroli merytorycznej dowodów księgowych w rozumieniu polityki rachunkowości GDOŚ³² – zatwierdzał opisy merytoryczne faktur niespełniających wymogów określonych w tej polityce. Było to działanie nierzetelne.

Polityka rachunkowości GDOŚ stanowiła m.in., że:

- „Dowód księgowy spełnia swoją funkcję, jeżeli jest prawidłowo wystawiony i opisany”³³;
- „Kontrola merytoryczna dowodu księgowego polega na zbadaniu: 1) jego autentyczności, 2) zgodności danych zawartych w dokumencie ze stanem faktycznym [...], 5) zgodności z przepisami prawa”³⁴;

³² „Zasady (polityka) rachunkowości oraz procedury obiegu i kontroli dowodów finansowo-księgowych w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska dysponenta III stopnia – załącznik do zarządzenia nr 3 Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z 27 lutego 2015 r., ze zm., dalej „polityka rachunkowości GDOŚ”.

³³ Rozdział: „Dokumentacja finansowo-księgowa”.

³⁴ Rozdział: „Szczegółowe mechanizmy kontroli operacji finansowych i gospodarczych”.

- „W opisie dowodu księgowego kontrolujący potwierdza datą i własnoręcznym podpisem: 1) sprawdzenie operacji gospodarczej i finansowej pod względem merytorycznym [...], 3) zgodność operacji gospodarczej z prawem (na podstawie których przepisów prawnych dokonano operacji)”³⁵.
(akta kontroli str. 43-60)

Analiza 29 z 49 badanych dowodów księgowych (59,2% badanej próby)³⁶ wykazała, że dyrektor Biura Dyrektora Generalnego zatwierdzał opisy merytoryczne dowodów księgowych, mimo że nie podano w nich informacji o zgodności operacji z ustawą pzp lub informacji o braku konieczności zastosowania tej ustawy.

Jednocześnie w 16 z 49 zbadanych dowodów księgowych (32,7% badanej próby)³⁷ dyrektor Biura Dyrektora Generalnego zatwierdzał opisy merytoryczne dowodów księgowych, mimo że w opisach tych zaznaczone były jednocześnie pozycje wskazujące na naliczenie kar umownych i pozycje wskazujące na nienaliczenie tych kar lub niezaznaczona była żadna z tych pozycji.
(akta kontroli str. 43-60, 116-217)

Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego wyjaśnił m.in., że zatwierdzał opisy merytoryczne faktur na podstawie treści umowy/zamówienia, które przesądzały o istnieniu podstawy prawnej, a zaznaczenie sprzecznych informacji dotyczących kar umownych wynikało z omyłek pisarskich pracownika.
(akta kontroli str. 43-60, 116-217)

Zastępca Generalnego Dyrektora wyjaśnił, że opracowane wzory opisów dowodów księgowych zostały przekazane do sekretariatów komórek organizacyjnych pocztą elektroniczną, jednak zaistniała w międzyczasie zmiana systemu zarządzania pocztą uniemożliwiła potwierdzenie tego faktu.
(akta kontroli str. 43-60, 116-217)

Wzory opisów dowodów księgowych nie zostały formalnie wprowadzone, a polityka rachunkowości GDOŚ nie zawierała instrukcji ich wypełniania, co mogło mieć wpływ na rzetelność sporządzania i zatwierdzania merytorycznego opisu faktur. Tym samym nie zostały zachowane standardy kontroli zarządczej określone w załączniku do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³⁸, w rozdziale II lit. C., w punktach: 10-11 („Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej” oraz „Nadzór”), stanowiące odpowiednio:

- „Procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej. Dokumentacja powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna”;
- „Należy prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji”.

³⁵ Rozdział: „Szczegółowe mechanizmy kontroli operacji finansowych i gospodarczych”.

³⁶ Dowody księgowe nr: 4113002571, 4113002877, FVS_00_23_0015, F08407P0223SFAKAMM, 5553_AV_04_2023, 4113000772, 4113001080, 4143000202, 5591/AV/04/2023, 4113001338, FSJC 37/6/2023, 5308786737/22/0, 0041/06/23/FVS, F/143/06/2023, 1QCST/617/VAT/2023, 9/07/VATB/2023, 71/AV/08/2023, 4113002038, FAE/000085/08/2023, 202300116, F/128/09/2023, FV 555/2023, 12013/AV/10/2023, 118129361, 4113002816, FV/173/11/2023, 088/11/F/2023, FS/050/12/2023, FV/390.

³⁷ Dowody księgowe nr: FVS/0023/0015, 4113000255, FKOR/000007/2022, F08407P0223SFAKAMM, 4113000497, F0137/2023, 4113000772, 4113000771, 4113001080, 4143000202, 5591/AV/04/2023, 4113001338, 4113001297, 4113001529, 4113002025, 4113002312.

³⁸ Dz. Urz. MF 2009 Nr 15, poz. 84.

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich – dysponent II stopnia

Wydatki budżetowe określone pierwotnie w planie finansowym GDOŚ (dysponenta II stopnia) w wysokości 11 134,0 tys. zł, zostały w trakcie roku zwiększone per saldo o 43 979,0 tys. zł, tj. o 395,0% i według planu po zmianach wyniosły 55 113,0 tys. zł. Zmiany w planie wydatków wynikały ze zwiększenia limitu wydatków z rezerw celowych budżetu państwa o łączną kwotę (po korektach) o 43 953,5 tys. zł, z tego:

- poz. 98 „Finansowanie programów z budżetu środków europejskich” – 43 698,5 tys. zł, m.in. na remediację terenów zanieczyszczonych w rejonie dawnych Zakładów Chemicznych ZACHEM w Bydgoszczy; ochronę zagrożonych gatunków i siedlisk chronionych w ramach sieci Natura 2000 oraz opracowanie zasad kontroli i zwalczania inwazyjnych gatunków obcych;
- poz. 99 „Finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich” – 255,0 tys. zł, m.in. na specjalny dodatek motywacyjny dla pracowników,

a także ze zmniejszenia limitu wydatków, stosownie do wniosków Generalnego Dyrektora, o 25,5 tys. zł³⁹.

(akta kontroli str. 1058)

Zrealizowane wydatki w 2023 r. w ramach poz. 98 i poz. 99 rezerw celowych wyniosły łącznie 43 925,3 tys. zł, tj. 99,9% środków uruchomionych po korektach.

(akta kontroli str. 1089-1092, 1093-1101)

Szczegółowe badanie wykorzystania 99,9% środków z poz. 98 rezerw celowych wykazało, że wydatki te wynikały z faktycznych potrzeb jednostek podległych Generalnemu Dyrektorowi i poniesione zostały na cele określone w decyzjach: Ministra Rozwoju i Technologii oraz Ministra Finansów.

Minister Klimatu i Środowiska 5 decyzjami (z 18 grudnia 2023 r. na 44,3 tys. zł; z 21 grudnia 2023 r. na 20,0 tys. zł; z 22 grudnia 2023 r. – 2 decyzje na: 635,0 tys. zł oraz 7,8 tys. zł; z 27 grudnia 2023 r. na 160,0 tys. zł) wprowadził blokadę łącznie na 867,1 tys. zł.

Szczegółowym badaniem objęto wszystkie ww. 5 decyzji. Generalny Dyrektor wnioskował o dokonanie blokady środków: 6, 18, 21, 22 grudnia 2023 r. Od chwili powzięcia informacji, że część środków nie zostanie w danym roku wykorzystana do złożenia wniosku o dokonanie ich blokady minęło, odpowiednio: 5, 12, 6, 2 dni, tzn. że wnioski o dokonanie blokady środków przekazywane były do Ministra Klimatu i Środowiska bez zbędnej zwłoki.

(akta kontroli str. 1067-1087, 1089-1092, 1509-1511)

Ponadto w II połowie grudnia 2023 r. dokonano blokady środków niewykorzystanych z rezerwy poz. 98 na zadania: „Ochrona siedlisk i gatunków terenów nieleśnych zależnych od wód” oraz „Inwentaryzacja cennych siedlisk przyrodniczych kraju, gatunków występujących w ich obrębie oraz stworzenie Banku Danych o Zasobach Przyrodniczych”, w wysokości 27,9 tys. zł.

Zastępca Generalnego Dyrektora wyjaśnił, że w przypadku pierwszego przedsięwzięcia „uzasadnieniem dokonania blokady było niepełne wykorzystanie środków przez RDOŚ we Wrocławiu w zadaniu *Wykonanie ekspertyz na potrzeby inwentaryzacji dodatkowych w obszarach Natura 2000: Karkonosze PLC020001 i Leśne Stawki koło Goszcza PLH020101*. Niepełne wydatkowanie uruchomionych

³⁹ Decyzjami Ministra Finansów nr IP9.4143.56.2023.56 z 5 lipca 2023 r. na 1,8 tys. zł i nr IP9.4143.60.2023.60 z 20 lipca 2023 r. na 23,7 tys. zł.

środków stanowiło oszczędność w związku z brakiem żądania przez wykonawców waloryzacji wynagrodzenia, do czego mieli prawo na podstawie art. 436 pkt 4 lit b) ustawy Prawo zamówień publicznych, co zostało uwzględnione w zawartych umowach.”; a w przypadku drugiego – „przyczyną dokonania blokady było niepełne wykorzystanie środków przez RDOŚ w Olsztynie w zadaniu *Wykonanie działań ochronnych polegających na koszeniu, obrączkowaniu oraz usuwaniu drzew i krzewów w obszarach Natura 2000*. Niepełne wydatkowanie uruchomionych środków wynikało z niepełnej realizacji zadania przez wykonawcę działań ochronnych na terenie Ostoi Napiwodzko-Ramuckiej. Działania zostały wykonane na mniejszym obszarze niż maksymalny przewidziany w umowie. W rozliczeniu ujęto tylko te powierzchnie, na których działania zostały wykonane.”.

(akta kontroli str. 70-85, 359-362, 1010-1014, 1025)

Łączne wydatki budżetu środków europejskich GDOŚ (dysponenta II stopnia) w 2023 r. wyniosły 54 186,1 tys. zł, stanowiły 98,3% planu po zmianach i były równe wydatkom z 2022 r.

(akta kontroli str. 1058)

Zrealizowane wydatki zostały wykorzystane w ramach następujących programów:

1. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 – 53 647,4 tys. zł, tj. 98,4% planu po zmianach, na realizację następujących projektów:
 - „Chelonia - Program ochrony żółwia błotnego w Wielkopolsce”,
 - „Lubelska Natura 2000 – wdrażanie planów zadań ochronnych”,
 - „Opracowanie zasad kontroli i zwalczania inwazyjnych gatunków obcych wraz z przeprowadzeniem pilotażowych działań i edukacją społeczną”,
 - „Ochrona siedlisk i gatunków terenów nieleśnych zależnych od wód”,
 - „Ochrona zagrożonych gatunków nietoperzy w ramach sieci Natura 2000 w województwie podkarpackim”,
 - „Ochrona zagrożonych gatunków i siedlisk chronionych w ramach sieci Natura 2000 w Małopolsce”,
 - „Inwentaryzacja cennych siedlisk przyrodniczych kraju, gatunków występujących w ich obrębie oraz stworzenie Banku Danych o Zasobach Przyrodniczych”,
 - „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000”,
 - „Opracowanie planów ochrony dla dwóch obszarów Natura 2000 na Dolnym Śląsku”,
 - „Remediacja terenów zanieczyszczonych w rejonie dawnych Zakładów Chemicznych Zachem w Bydgoszczy w celu likwidacji zagrożeń zdrowotnych i środowiskowych, w tym dla obszaru Natura 2000 Dolina Dolnej Wisły oraz Morza Bałtyckiego”.
2. Regionalny Program Operacyjny Województwa Świętokrzyskiego – 538,7 tys. zł, tj. 93,5% planu po zmianach, na projekt „Rozpoznanie uwarunkowań i ochrona czynna w obszarach Natura 2000 i rezerwach przyrody na terenie województwa świętokrzyskiego”.

(akta kontroli str. 66-69, 1066, 1089-1089)

Wydatki budżetu środków europejskich – dysponent III stopnia

Wydatki budżetowe określone pierwotnie w planie finansowym GDOŚ (dysponenta III stopnia) w wysokości 1 137,0 tys. zł, zostały w trakcie roku zmniejszone per saldo o 88,8 tys. zł, tj. o 7,8% i według planu po zmianach wyniosły 1 048,2 tys. zł.

Zmiany w planie wydatków wynikały ze zwiększenia limitu wydatków z rezerwy celowej poz. 98 o 127,1 tys. zł przez Ministra Finansów oraz zmniejszenia limitu wydatków przez Ministra Klimatu i Środowiska o 215,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 66-1060-1064)

Łączne wydatki budżetu środków europejskich GDOŚ (dysponenta III stopnia) wyniosły 1 048,2 tys. zł i stanowiły 100,0% planu po zmianach, 92,2% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej oraz 33,3% wykonania w 2022 r.

(akta kontroli str. 66-69, 1061)

Zrealizowane w 2023 r. wydatki w ramach objętej szczegółowym badaniem poz. 98 rezerwy celowej wyniosły łącznie 127,1 tys. zł i zostały w całości wykorzystane na „Opracowanie zasad kontroli i zwalczania inwazyjnych gatunków obcych wraz z przeprowadzeniem pilotażowych działań i edukacją społeczną”.

W 2023 r. w ramach budżetu środków europejskich dysponenta III stopnia w GDOŚ nie dokonano żadnej blokady środków.

(akta kontroli str. 1088, 1509-1511)

Wydatki budżetu środków europejskich objęte szczegółowym badaniem 5 dowodów księgowych na 277,9 tys. zł zostały poniesione w sposób celowy, legalny, gospodarny i rzetelny.

(akta kontroli str. 43-60, 86-90)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

Na podstawie badania próby dowodów księgowych GDOŚ (dysponenta III stopnia) stwierdzono, że wszystkie wydatki objęte badaniem zostały poniesione w sposób celowy, gospodarny i rzetelny, a 89,5% z nich – legalnie.

Wydatki sfinansowane środkami z rezerw celowych wynikały z faktycznych potrzeb GDOŚ i poniesione zostały na cele określone w decyzjach Ministra Finansów.

Łączne wydatki budżetu środków europejskich GDOŚ stanowiły 98,3% planu po zmianach (dysponent II stopnia) oraz 100,0% planu po zmianach (dysponent III stopnia).

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

Była dyrektor generalna i główna księgowa GDOŚ (dysponenta III stopnia) zatwierdziły wydatki na nagrody w wysokości 292,1 tys. zł, mimo że nie były one ujęte w planie finansowym GDOŚ w § 4010 w dniu realizacji wypłaty, naruszając tym samym dyspozycję art. 46 ust. 1 ufp. Ponadto dyrektor generalna wystąpiła do Ministra Klimatu i Środowiska z wnioskami o przyznanie wyżej wymienionych nagród, mimo że w dniach składania wniosków wydatki na te nagrody nie były ujęte w pełnej wysokości w planie finansowym GDOŚ. Działanie takie było nierzetelne.

Kontrola ujawniła przypadki nierzetelnego zatwierdzania opisów merytorycznych dowodów księgowych.

Analiza 1 zamówienia publicznego nie wykazała nieprawidłowości w zakresie zgodności działań GDOŚ z wewnętrznymi regulacjami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych oraz odpowiednimi przepisami ustawy pzp. Realizacja zamówienia pod kątem przedmiotu zamówienia, terminu jego realizacji i wynagrodzenia wykonawcy była zgodna z treścią zawartej umowy, zaś wydatki poniesione z tytułu realizacji zamówienia były celowe i gospodarne oraz służyły realizacji zadań jednostki.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość

Przeprowadzono badanie prawidłowości sporządzania sprawozdań GDOŚ za 2023 r.:

- 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),
- o zatrudnieniu i wynagrodzeniach (Rb-70).

3.1 Sprawozdania dysponenta II stopnia

Opis stanu faktycznego

Sprawozdania budżetowe⁴⁰ oraz Rb-Z i Rb-70 GDOŚ (dysponenta II stopnia) wynikały ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów. Sprawozdania te zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, z wyłączeniem sprawozdania Rb-70.

(akta kontroli str. 43-60, 859-943)

Sprawozdanie Rb-70 RDOŚ w Poznaniu za IV kwartał 2023 r. zostało sporządzone nieprawidłowo w zakresie ustalenia stanu zatrudnienia na koniec okresu, co przełożyło się na wartości wykazane w sprawozdaniu łącznym Rb-70 GDOŚ za 2023 r. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 434-437, 945-947, 949-1004, 1005-1014, 1025, 1512-1513)

3.2 Sprawozdania dysponenta III stopnia

Sprawozdania budżetowe oraz Rb-Z i Rb-70 GDOŚ (dysponenta III stopnia) zostały złożone do dysponenta II stopnia terminowo i sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

⁴⁰ Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy, Rb-28 UE i Rb-BZ1.

Sprawozdania budżetowe oraz Rb-Z GDOŚ (dysponenta III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania te przedstawiały wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach.

(akta kontroli str. 43-60, 859-943)

Sprawozdania zostały sporządzone na podstawie trwałych zapisów w księgach rachunkowych. Zgodnie z opisem funkcjonalności systemu QNT⁴¹ wykorzystywanego do prowadzenia ksiąg rachunkowych system ten zapewniał utrzymywanie zapisów księgowych w stanie edycji⁴² do czasu ich ostatecznego zatwierdzenia, w tym możliwe było cofnięcie akceptacji dokumentu księgowego. Bufor księgowy w systemie QNT był wykorzystywany w 2023 r.⁴³, co potwierdziły wydruki historii wybranych operacji.

Zastępca Generalnego Dyrektora oraz główna księgowa GDOŚ (dysponenta III stopnia) wyjaśnili, że system QNT nie posiadał funkcji „bufora”, przy czym jak sami wskazali system Quorum umożliwiał modyfikację wprowadzonych dokumentów księgowych, a wszelkie zmiany/modyfikacje w dokumencie księgowym były możliwe tylko na etapie wprowadzenia dokumentu księgowego do systemu; zatwierdzone dokumenty księgowe były przenoszone do dziennika obrotów, a zatwierdzenie było operacją nieodwracalną.

(akta kontroli str. 43-60, 1017-1023, 1506a, 1508, 1514-1516)

Wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-23 GDOŚ (dysponenta III stopnia) dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 153,0 tys. zł i były zgodne z kwotą, jaką wykazano w sprawozdaniu Rb-27. Kwota wykonanych dochodów była zgodna z ewidencją księgową. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf). Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie 31 grudnia 2023 r.

(akta kontroli str. 43-60, 863-881)

W sprawozdaniu Rb-28 GDOŚ (dysponenta III stopnia) ujęto kwotę wydatków równą 34 569,0 tys. zł. Kwota wydatków była zgodna z zapisami na koncie 130 (subkonto wydatków) po stronie Ma. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf). Kwoty wydatków wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-28 Programy były zgodne z odpowiadającymi im wydatkami, które ujęto w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego oraz współfinansowania z budżetu UE, czasowo finansowanymi z budżetu państwa. Kwoty zgadzały się z danymi z ewidencji księgowej.

(akta kontroli str. 43-60, 863-868c, 902-926)

Dane za IV kwartał 2023 r., wykazane w kwartalnym sprawozdaniu o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z, były zgodne z ewidencją księgową.

(akta kontroli str. 43-60, 941-943)

Sprawozdanie Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym prezentowało kwoty zgodne z zapisami konta 990 „Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie

⁴¹ W instrukcji użytkownika modułu „FK” w rozdziale 3.4.1. „Dokumenty księgowe”.

⁴² Przez co należy rozumieć utrzymywanie nietrwałych zapisów w księgach rachunkowych.

⁴³ Zapisy w systemie dotyczące operacji gospodarczych były utrzymywane w stanie edycji do czasu ich zatwierdzenia.

zadaniowym” oraz sumą ogólnych kwot wydatków wykazanych w sprawozdaniach Rb-28 i Rb-28 UE.

(akta kontroli str. 43-60, 934-940)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość.

Sprawozdanie łączne Rb-70 GDOŚ w zakresie ustalenia stanu zatrudnienia na koniec okresu za 2023 r. (kolumna 10) sporządzono na podstawie nieprawidłowo wyliczonych danych w sprawozdaniu Rb-70 RDOŚ w Poznaniu za IV kwartał 2023 r.

Główna księgowa GDOŚ (dysponenta II stopnia) wyjaśniła, że sprawozdanie Rb-70 RDOŚ w Poznaniu za IV kwartał 2023 r. zostało sporządzone nieprawidłowo w zakresie ustalenia stanu zatrudnienia na koniec okresu, co przełożyło się na wartości w sprawozdaniu łącznym Rb-70 GDOŚ oraz, że „w ZBF nie dokonywano prawidłowości obliczenia przeciętnego zatrudnienia w okresie, ani zatrudnienia na koniec okresu gdyż dane kadrowe podległych dysponentów nie są zbierane od jednostek podległych w takiej szczegółowości.”

Zastępca Generalnego Dyrektora wyjaśnił m.in., że: „w GDOŚ była dokonywana kontrola prawidłowości przekazywanych przez regionalne dyrekcje ochrony środowiska sprawozdań Rb-70. Kontrola podlegały w szczególności:

- Plan po zmianach wg stanu na koniec okresu sprawozdawczego w szczególności statusu zatrudnienia. Dodatkowo badany był plan w szczególności paragrafu i programu na podstawie dodatkowego załącznika przekazywanego przez RDOŚ wraz ze sprawozdaniem.
- Wydatki poniesione na koniec kwartału. Badano zgodność ze sprawozdaniami Rb-28, Rb-28-UE oraz Rb-28 Programy, przekazywanymi w systemie TREZOR.

W przypadku stwierdzenia niezgodności, do RDOŚ kierowane były pisma, ewentualnie kontaktowano się w trybie roboczym o dokonanie korekty sprawozdań.”

W odniesieniu do niestwierdzenia błędu na etapie przygotowywania sprawozdania zastępca Generalnego Dyrektora wyjaśnił także, że: „Mechanizm kontroli sprawozdań dotyczył przede wszystkim środków finansowych a nie poziomu zatrudnienia, za który w całości odpowiada Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska. Informacja o poziomie zatrudnienia była weryfikowana z danymi uzupełniającymi do sprawozdania. W przypadku zgodności tych danych, nie było podstaw do powzięcia wątpliwości co do ich prawidłowości. Dodatkowo skoro RDOŚ w Poznaniu uwzględniła w sprawozdaniu za I i II właściwy poziom zatrudnienia, brak było podstaw do przypuszczenia, że w kolejnych okresach dane te będą obliczone niewłaściwie.”

Z powyższego wynika, że nie został zachowany standard określony w załączniku do komunikatu nr 23 Ministra Finansów w rozdziale II lit. C. punkt 11 („Nadzór”), według którego należy prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.

Sporządzenie sprawozdania łącznego Rb-70 GDOŚ na podstawie nieprawidłowo wyliczonych danych było działaniem nierzetelnym i świadczy o nieskutecznych mechanizmach kontrolnych w tym zakresie.

Korekty sprawozdania łącznego Rb-70 GDOŚ jednostka dokonała po zwróceniu się kontrolerów NIK do głównej księgowej GDOŚ (dysponenta II stopnia) o wyjaśnienie metodyki sporządzania tego sprawozdania w zakresie przeciętnego zatrudnienia w okresie sprawozdawczym i stanu zatrudnienia na koniec tego okresu.

(akta kontroli str. 434-437, 945-947, 949-1004, 1005-1014, 1025, 1512-1513)

OCENA CZĄSTKOWA

Sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych (Rb-Z) GDOŚ sporządzono w sposób rzetelny i prawidłowy pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, z uwzględnieniem korekty sprawozdania łącznego Rb-70.

Sprawozdania GDOŚ były zgodne z ewidencją księgową (dysponent III stopnia), a sprawozdania dysponenta II stopnia wynikały ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów.

W przypadku sprawozdania łącznego Rb-70 GDOŚ za rok 2023 Generalny Dyrektor dokonał w trakcie kontroli NIK korekty tego sprawozdania w zakresie przeciętnego zatrudnienia w okresie sprawozdawczym i stanu zatrudnienia na koniec tego okresu, ponieważ sporządzono je na podstawie nieprawidłowo wyliczonych danych w sprawozdaniu Rb-70 RDOŚ w Poznaniu za IV kwartał 2023 r.

W związku z powyższym NIK – uwzględniając ww. korektę – pozytywnie opiniuje sporządzone przez GDOŚ ww. sprawozdania (zarówno dysponenta II stopnia jak i dysponenta III stopnia). Dokonana w GDOŚ korekta sprawozdania łącznego Rb-70 wynikała z korekty sprawozdania jednostkowego Rb-70 RDOŚ w Poznaniu.

V. Wnioski

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

Wnioski

1. Zapewnienie dokonywania zmian w planie finansowym w zakresie wydatków majątkowych zgodnie z art. 171 ust. 3 ufp.
2. Zaciąganie zobowiązań w granicach kwot ujętych w planie finansowym zgodnie z art. 46 ust. 1 ufp.
3. Ustalenie mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających prawidłowość działań w zakresie:
 - a) zatwierdzania merytorycznych opisów dowodów księgowych;
 - b) sporządzania sprawozdania Rb-70.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁴⁴ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego o sposobie wykonania

⁴⁴ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, 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.

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, marca 2024 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Michał Jędrzejczyk