



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.1.2.2025

Pani
Karolina Bogdewicz
Pomorski Wojewódzki
Inspektor Ochrony Środowiska
Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska
w Gdańsku
ul. Trakt Św. Wojciecha 293
80-001 Gdańsk

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/001 Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. – wykonanie planu finansowego Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Gdańsku.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Gdańsku, ul. Trakt Św. Wojciecha 293, 80-001 Gdańsk (dalej: „Inspektorat”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Karolina Bogdewicz, Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska od 13 czerwca 2024 r. (dalej: „Inspektor”), od 19 lutego 2024 r. do 12 czerwca 2024 r. obowiązki Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska pełnił Radosław Rzepecki (Zastępca Inspektora), a od 1 września 2017 r. do 16 lutego 2024 r. Pomorskim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska była Edyta Wilka-Jeżewska (dalej: „była Inspektor”).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Jacek Żmurko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/3/2025 z 13 stycznia 2025 r., 2. Adam Gęstwicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/21/2025 z 30 stycznia 2025 r.

(akta kontroli str. 1-9)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego Inspektoratu na 2024 r. pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności: – realizacja wydatków budżetu państwa, – sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2024 r. w zakresie operacji finansowych, – system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań. 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: – analiza porównawcza zrealizowanych dochodów budżetowych z planem i wykonaniem roku ubiegłego, – analiza realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków, – kontrola przestrzegania ustalonych dla Inspektoratu limitów wydatków, – kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych, – szczegółowa analiza wybranej próby wydatków bieżących i inwestycyjnych dysponenta III stopnia,

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623 – dalej: „ustawa o NIK”.

- szczegółowa analiza wydatków ponoszonych na usługi doradcze i eksperckie,
- kontrola prawidłowości udzielania i realizacji wybranych zamówień publicznych,
- analiza stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań dysponenta III stopnia,
- szczegółowa kontrola wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

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

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Inspektoratu w 2024 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Badanie 6,0% wydatków Inspektoratu zrealizowanych w 2024 r. wykazało, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, w sposób celowy i gospodarny. Nie stwierdzono nieprawidłowości w objętym badaniem postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, w zakresie wykorzystania objętych badaniem środków, przeniesionych z pozycji 59 rezerw celowych budżetu państwa jak również przy zawieraniu i realizacji umów na zakup usług doradczych i eksperckich. Nieprawidłowość polegająca na niedostosowaniu zadań Wydziału Prawnego określonych w regulaminie organizacyjnym³ oraz zakresów obowiązków pięciu z siedmiu pracowników tego Wydziału do faktycznie realizowanych przez ten Wydział zadań nie wpłynęła na obniżenie ww. oceny.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe za 2024 r. i w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2024 r. Objęte badaniem sprawozdania zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej, terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania tych sprawozdań.

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

³ Wprowadzonym Zarządzeniem Inspektora nr 10/2022 z 8 czerwca 2022 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Inspektoratu (zatwierdzonym 9 czerwca 2022 r. przez Wojewodę Pomorskiego), zmienionym Zarządzeniem Inspektora nr 7/2024 z 21 maja 2024 r. (zatwierdzonym 14 czerwca 2024 r.).

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Dochody budżetowe
Opis stanu faktycznego	Zrealizowane w 2024 r. w Inspektoracie dochody budżetu państwa (1253,3 tys. zł, w całości w rozdziale 90014 – Inspekcja Ochrony Środowiska) były większe o 710,3 tys. zł (o 230,8%) od planowanych (543,0 tys. zł). Uzyskano je głównie z tytułu: – grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych (§ 0570) – 583,2 tys. zł (46,5% dochodów ogółem), – grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (§ 0580) – 371,9 tys. zł (29,7% dochodów ogółem), – wpływów z opłat z tytułu zagospodarowania odpadów⁵ (§ 0530) – 172,5 tys. zł (13,8% dochodów ogółem). Dochody zrealizowane w 2024 r. były większe o 774,0 tys. zł (o 161,5%) od wykonanych w 2023 r., głównie w wyniku większych wpływów z tytułu: grzywien i innych kar pieniężnych od osób fizycznych i prawnych, opłat z tytułu zagospodarowania odpadów oraz odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu kar pieniężnych. Największe wpływy uzyskano z kar i opłat nakładanych za nieprzestrzeganie przepisów ustawy o odpadach⁶ (619,2 tys. zł) oraz opłat z tytułu zagospodarowania odpadów (196,6 tys. zł). Większe od planowanego i zrealizowanego w 2023 r. wykonanie dochodów w 2024 r. było efektem: – uzyskania nieplanowanych 685,1 tys. zł z tytułu kar, należnych w wyniku rozstrzygnięcia postępowań odwoławczych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (dalej: „GIOŚ”), – mniejszych od wykonanych w 2023 r. o 36,6 tys. zł i od planowanych na 2024 r. o 61,4 tys. zł wpływów z opłat i kar nakładanych za substancje zubożające warstwę ozonową (§ 0540)⁷, co zostało spowodowane zmianą przepisów UE dotyczących substancji zubożających warstwę ozonową oraz fluorowanych gazów cieplarnianych. Zgodnie z zaleceniami GIOŚ po 11 marca 2024 r. w Inspektoracie nie nakładano kar z tego tytułu z powodu niedostosowania przepisów krajowych do prawa unijnego w tym zakresie. (akta kontroli str. 66, 81, 98, 100-127, 139-140, 667-669) Należności pozostałe do zapłaty (będące w całości zaległościami netto) wyniosły na koniec 2024 r. 557,9 tys. zł⁸ i w porównaniu do stanu takich należności

⁴ 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.

⁵ Opłat, o których mowa w ustawie z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. z 2020r. poz. 2056 ze zm.).

⁶ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.).

⁷ Na podstawie ustawy z dnia 15 maja 2015 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2065).

⁸ W tym 258,3 tys. zł § 0570 i 294,0 tys. zł w § 0580 rozdziału 90014.

i zaległości netto na koniec 2023 r. były mniejsze o 11,0 tys. zł. Dotyczyły one głównie zaległości z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych, osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (552,3 tys. zł, tj. 99,0%), wobec których prowadzono postępowania windykacyjne.

W sprawozdaniu Rb-27 za 2024 r., w dochodach § 0570 wykazano nadpłatę w kwocie 0,3 tys. zł z tytułu administracyjnej kary pieniężnej, którą dłużnik zapłacił w 2024 r. dwukrotnie (druga wpłata nastąpiła 31 grudnia 2024 r.). Należność zwrócono bez zbędnej zwłoki w styczniu 2025 r.

(akta kontroli str. 66, 81, 99, 128-135)

2. Wydatki

Opis stanu
faktycznego

Plan wydatków Inspektoratu wynikający z ustawy budżetowej na 2024 r.⁹ (12 603,0 tys. zł) w trakcie roku zwiększono o 523,6 tys. zł (do 13 126,6 tys. zł), z tego o 510,6 tys. zł środkami z dwóch pozycji (20 i 59) rezerw celowych budżetu państwa i o 13,0 tys. zł środkami z rezerwy Wojewody Pomorskiego¹⁰. W 2024 r. planu wydatków nie zwiększono środkami z rezerwy ogólnej.

(akta kontroli str. 82-85, 136, 141, 667-669)

W 2024 r. przeniesień środków z rezerw celowych dokonano na podstawie sześciu decyzji Ministra Finansów (pięciu z pozycji 59 rezerw na kwotę 492,8 tys. zł, z przeznaczeniem na dofinansowanie zadania „Wzmocnienie zdolności realizacji kontroli inspekcyjnych przez WIOŚ w Gdańsku oraz podnoszenie kwalifikacji zawodowych inspektorów w 2024 r.” oraz jednej z pozycji 20 rezerw na kwotę 17,8 tys. zł, z przeznaczeniem na sfinansowanie dodatków służby cywilnej oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla jednego urzędnika). Przyznane środki wykorzystano w całości.

(akta kontroli str. 142-214)

Badanie wykorzystania środków przeniesionych z pozycji 59 rezerw celowych w kwocie 492,8 tys. zł (96,5% środków przyznanych z rezerw celowych) wykazało, że środki te wydano w całości, zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli str. 144-197)

W 2024 r. w Inspektoracie nie realizowano wydatków, które nie wygasły z upływem 2023 r. i wydatków z budżetu środków europejskich. Ponadto w badanym okresie nie dokonano blokad planowanych wydatków Inspektoratu.

Wydatki budżetu państwa w Inspektoracie w 2024 r. wyniosły 13 126,3 tys. zł (100% wydatków planowanych). W porównaniu do 2023 r. (w którym wydatki wyniosły 11 117,4 tys. zł) wydatki były większe o 2008,9 tys. zł (o 18,1%), głównie w wyniku zwiększenia (o 1392,3 tys. zł) wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń.

(akta kontroli str. 82-85, 128-136, 215)

⁹ Ustawa budżetowa z dnia 18 stycznia 2024 r. na rok 2024 (Dz. U. poz. 122, ze zm.), dalej: „ustawa budżetowa”.

¹⁰ Plan ww. środkami zwiększono pierwotnie o 16,0 tys. zł, a następnie ww. kwotę zmniejszono o 3,0 tys. zł dzięki powstałym oszczędnościom.

Główną grupą wydatków były wydatki bieżące jednostek budżetowych (12 672,9 tys. zł, tj. 96,6% wydatków ogółem). Wydatki majątkowe wyniosły 438,2 tys. zł (3,3%), a świadczenia na rzecz osób fizycznych 15,2 tys. zł (0,1%).

W 2024 r. wydatki bieżące jednostek budżetowych były większe od wykonanych w 2023 r. o 1837,6 tys. zł (o 16,9%), wydatki majątkowe – większe o 164,8 tys. zł (o 60,3%), a świadczenia na rzecz osób fizycznych – większe o 6,5 tys. zł (o 74,7%). Zmiany w poszczególnych grupach wydatków wynikały głównie z:

- a) wzrostu w 2024 r. wynagrodzeń z pochodnymi, kosztów napraw, konserwacji i remontów bieżących (głównie napraw samochodów, kserokopiarek oraz wymiany wykładzin) i odpisów na ZFŚS¹¹ (z uwagi na wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w II półroczu 2023 r., stanowiącego podstawę do naliczenia ZFŚW na rok 2024);
- b) większego (o 110,0 tys. zł) dofinansowania przez WFOŚiGW¹² realizacji zadania „Wzmocnienie zdolności realizacji kontroli inspekcyjnych przez WIOS w Gdańsku oraz podnoszenie kwalifikacji zawodowych inspektorów w 2024 r.”, otrzymania z rezerwy Wojewody Pomorskiego środków na realizację zadania zwiększającego energooszczędność siedziby Inspektoratu¹³ i przesunięć wydatków bieżących na inwestycje (88,9 tys. zł), dzięki czemu zakupiono traktor Stihl z wyposażeniem i licencją MS Windows Server;
- c) zwiększenia (z 11 w 2023 r. do 20 w 2024 r.) liczby osób, które otrzymały dofinansowanie do zakupu okularów i dwukrotnego zwiększenia od września 2024 r. wartości tego dofinansowania (z 250-300 zł do 500-600 zł).

(akta kontroli str. 128-135, 137)

Wydatki na wynagrodzenia wg sprawozdania Rb-70 (9008,9 tys. zł) w porównaniu do 2023 r. wzrosły o 1392,3 tys. zł (o 18,3%). Wynikało to ze wzrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto z 8389,12 zł do 9853,6 zł (o 17,5%). Przeciętne wynagrodzenie osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń (status 01 – 7,8% zatrudnionych) wyniosło 11 413,22 zł (wzrost o 16,0%), a członków korpusu służby cywilnej (status 03) stanowiących 92,2% zatrudnionych wyniosło 8195,4 zł (wzrost o 17,6%). Plan wynagrodzeń zrealizowano w całości. Przeciętne zatrudnienie w 2024 r. wyniosło 76,2 etatu i w porównaniu do 2023 r. (75,6 etatu) kształtowało się na podobnym poziomie.

Wydatki Inspektoratu w 2024 r. na wynagrodzenia osobowe¹⁴ (9008,9 tys. zł, tj. 100% kwoty planowanej) były większe od wykonanych w 2023 r. o 1392,3 tys. zł, tj. o 18,3%. Wynikało to głównie ze wzrostu wynagrodzeń dla pracowników o statusie 03 (o 1281,4 tys. zł) i było związane z ujęciem w ustawie budżetowej na rok 2024 wzrostu wynagrodzeń osobowych z pochodnymi o 20%.

¹¹ Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych.

¹² Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

¹³ „Dostawa i montaż przegrody z drzwiami szklanymi na korytarzu głównym w miejscu łączenia się dwóch budynków siedziby WIOŚ w Gdańsku w celu zwiększenia energooszczędności”.

¹⁴ § 4010 (Wynagrodzenia osobowe pracowników), § 4020 (Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej) i § 4040 (Dodatkowe wynagrodzenie roczne).

(akta kontroli str. 216-218, 222-235)

Wynagrodzenia bezosobowe¹⁵, wypłacane na podstawie umów zleceń lub umów o dzieło w Inspektoracie w 2023 r. i w 2024 r. nie wystąpiły.

(akta kontroli str. 136, 216-218, 453-454)

W 2024 r. w Inspektoracie obowiązywały trzy umowy na zakup usług doradczych i eksperckich, na których realizację wydano w 2024 r. 134,9 tys. zł. Umowy dotyczyły wydatków w rozdziale 90014, tj.:

- a) wydatków § 4300 (zakup usług pozostałych) w kwocie 134,3 tys. zł¹⁶ na realizację dwóch umów (w zakresie usług pomocy prawnej¹⁷ – 109,2 tys. zł i w zakresie wykonywania zadań Inspektora Danych Osobowych¹⁸ – 25,1 tys. zł),
- b) wydatków w § 4390 (zakupy usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii) w kwocie 0,6 tys. zł¹⁹ na realizację umowy o wykonanie ekspertyzy w zakresie termicznego przekształcania odpadów w urządzeniach grzewczych²⁰.

(akta kontroli str. 455, 587-666, 670-692)

Z wyjaśnień Inspektor wynikało m.in., że w obowiązującym w Inspektoracie systemie kontroli zarządczej²¹ zapewniono bieżącą identyfikację ryzyk poprzez opracowywanie przez wydziały Inspektoratu wykazu ryzyk na dany rok oraz wykonanie ich okresowej analizy i oceny. W badanym okresie ryzyk w zakresie zlecenia usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym nie zidentyfikowano oddzielnie dla żadnego z wydziałów, co wynikało z niewielkiej liczby umów zawieranych w tym zakresie. Ocena zasadności zlecenia takich usług podmiotom zewnętrznym odbywała się w oparciu o analizę uzasadnionych potrzeb jednostki i następowała zgodnie z przepisami i regulacjami wewnętrznymi (procedurą wskazaną w regulaminie udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty 130 tys. zł²²). Ponadto w wykazie ryzyk dla Wydziału Administracyjno-Technicznego wskazano zadanie²³, w którym zidentyfikowano ryzyko związane m.in. z nieprawidłowym przygotowaniem dokumentacji związanej z udzielaniem zamówienia w zakresie dostaw, usług czy robót budowlanych, w ramach którego kierownik jednostki

¹⁵ § 4170 - wynagrodzenia wypłacane na podstawie umowy zlecenia lub umowy o dzieło.

¹⁶ Stanowiło to 1,0% wydatków ogółem w 2024 r. i 18,1% wydatków w ramach § 4300 (743,5 tys. zł).

¹⁷ Umowa z 19 grudnia 2023 r. nr 20/2023.

¹⁸ Umowa z 15 grudnia 2023 r. nr 21/2023.

¹⁹ Stanowiło to 0,005% wydatków ogółem w 2024 r. i 100% wydatków w ramach § 4390 (0,6 tys. zł).

²⁰ Umowa z 22 stycznia 2024 r. nr 12/2024/LCA.

²¹ Wprowadzonym zarządzeniem Inspektora nr 22/2023 z 30 października 2013 r. i zmienionym zarządzeniem nr 18/2014 z 25 lipca 2014 r.

²² Stanowiącym załącznik nr 1 do zarządzenia Inspektora nr 1/2021 z 4 stycznia 2021 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień o wartości nieprzekraczającej kwoty 130 000 zł. Procedura przewidywała m.in. że formularz realizacji zamówienia i wniosek o jego realizację musiał zawierać uzasadnienie potrzeby realizacji zamówienia, a kierownik jednostki po zapoznaniu się z treścią formularza/wniosku podejmował decyzję o zasadności rozpoczęcia procedury celem wyłonienia wykonawcy.

²³ „Wykonanie zadań z zakresu zamówień publicznych – planowanie, realizacja, rozliczanie, inwestycje wydatki bieżące”.

miał możliwość wskazania błędów w przygotowanej dokumentacji lub innych przesłanek dotyczących możliwości wykonania zamówienia.

(akta kontroli str. 222-310, 456-485)

Zastępca Inspektor wyjaśniła, że nie ustanowiono odrębnych procedur dotyczących zlecenia usług doradczych i eksperckich, nie przewidziano obowiązku prowadzenia osobnych rejestrów ww. umów oraz nie przewidziano w procedurach kontroli mechanizmów weryfikacji kompletności i rzetelności danych w nich wskazanych, gdyż nie było w jej ocenie takiej potrzeby. Wskazała również na brak przepisów regulujących zasadność i celowość wyodrębniania takich usług. Wyjaśniła, że ww. umowy ujmowano w rejestrach umów cywilnoprawnych tj.: umów zawartych w trybie zamówień publicznych bez stosowania ustawy pzp²⁴ oraz umów zawartych w wyniku postępowań przeprowadzonych w trybie ww. ustawy. Weryfikacja efektów zleconych prac odbywała się w sposób określony w umowach i wynikała ze specyfiki przedmiotu poszczególnych umów. Określenie uniwersalnych wymogów w tym zakresie w jej ocenie nie jest możliwe.

(akta kontroli str. 222-235, 456-476, 803-855)

Badanie realizacji i finansowania trzech ww. umów wykazało, że:

- dla wszystkich z nich m.in.:
 - a) na etapie planowania wydatku dokonano analizy faktycznych potrzeb i jego celowości;
 - b) wyboru wykonawcy dokonano z zachowaniem właściwego trybu/procedury udzielenia zamówienia publicznego, a jego wyłonienie nastąpiło na zasadach wynikających z regulacji wewnętrznych;
 - c) określony w umowie koszt realizacji zadania rzetelnie skalkulowano i określono w wysokości ujętej w planie finansowym Inspektoratu;
 - d) określono w umowach elementy nadzoru jednostki nad realizacją zadania, sposób zabezpieczenia w przypadku niewłaściwej realizacji zadania i odstąpienia od jej realizacji;
- wszystkie zlecenia zrealizowano zgodnie z umową i terminowo, po dokonaniu ich odbioru przez zlecającego, a określone w umowie efekty osiągnięto;
- płatności z tytułu realizacji umów dokonano zgodnie z zapisami umów, a efekty realizacji umów wykorzystano dla działalności jednostki.

Przy badaniu jednej z ww. umów (w zakresie usług pomocy prawnej, w związku z którą wydano w 2024 r. 109,2 tys. zł) stwierdzono niedostosowanie zadań Wydziału Prawnego określonych w regulaminie organizacyjnym oraz zakresów obowiązków pięciu z siedmiu pracowników tego Wydziału do faktycznie realizowanych przez ten Wydział zadań, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 456-552)

²⁴ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320).

Wydatki majątkowe wyniosły 438,2 tys. zł (100% planu po zmianach), z tego wydatki inwestycyjne 12,9 tys. zł (100% planu po zmianach) i wydatki na zakupy inwestycyjne 425,3 tys. zł (99,9% planu po zmianach). Pierwotnie planowano realizację trzech zadań w ramach zakupów inwestycyjnych²⁵ za 336,4 tys. zł²⁶. W trakcie roku przyjęto do realizacji trzy nowe zadania za 101,8 tys. zł (jedno w ramach wydatków inwestycyjnych²⁷ za 12,9 tys. zł i dwa w ramach zakupów inwestycyjnych²⁸ za 88,9 tys. zł). Ostatecznie zrealizowano wszystkie sześć zadań. Zmian w planie wydatków dokonywano po uprzednim uzyskaniu zgody dysponenta części (Wojewody Pomorskiego). Wszystkie ww. zadania były związane z realizacją celów statutowych Inspektoratu. W ich wyniku m.in. zwiększono energooszczędność obiektu należącego do Inspektoratu oraz uzyskano niezbędny sprzęt i wyposażenie umożliwiające m.in. zwiększenie efektywności przeprowadzonych kontroli.

(akta kontroli str. 137, 693-726)

Zobowiązania na koniec 2024 r. wyniosły 735,6 tys. zł i dotyczyły wynagrodzeń (568,0 tys. zł), pozostałych rozrachunków publicznoprawnych (107,1 tys. zł) i rozrachunków z odbiorcami i dostawcami (60,5 tys. zł).

W porównaniu do stanu zobowiązań na koniec 2023 r. uległy one zwiększeniu o 86,4 tys. zł (o 13,3%), co – jak wynikało z wyjaśnień Główniej Księgowej Inspektoratu – było spowodowane wyższymi kwotami bazowymi stanowiącymi podstawę naliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

(akta kontroli str. 82-85, 128-135, 727-728)

Zobowiązania na koniec 2024 r., wykazane w sprawozdaniu Rb-28 były zgodne z ewidencją księgową jednostki. Na koniec 2024 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne. Nie wystąpiły również przypadki niewykazywania zobowiązań wymagalnych w ciągu roku i jednoczesnego wykazania na koniec roku wydatków lub zobowiązań z tytułu odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań.

(akta kontroli str. 82-85, 128-135, 727-727)

W 2024 r. Inspektorat nie wypłacił odsetek od nieterminowych płatności zobowiązań.

(akta kontroli str. 728, 729-743)

W Inspektoracie nie wystąpiły wydatki, które nie wygasają z upływem 2024 r.

(akta kontroli str. 66-80, 82-85, 729-743)

²⁵ Zakup samochodu z zabudową biurową, zakup drona z wyposażeniem oraz dwóch dronów PRO z wyposażeniem w ramach zadania głównego wynikającego z umowy z WFOŚiGW „Wzmocnienie zdolności i realizacji kontroli inspekcyjnych przez WIOŚ w Gdańsku oraz podnoszenie kwalifikacji zawodowych inspektorów w 2024 r.”.

²⁶ Z tego 34,0 tys. zł będące „wkładem własnym” do umowy z WFOŚiGW (nr WFOŚ/pjb/24/563/2024 z 27 lutego 2024 r. na realizację zadania „Wzmocnienie zdolności i realizacji kontroli inspekcyjnych przez WIOŚ w Gdańsku oraz podnoszenie kwalifikacji zawodowych inspektorów w 2024 r.”) i 302,4 tys. zł z poz. 59 rezerw celowych, zapewnione w związku z podpisaniem ww. umowy na podstawie § 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1991).

²⁷ Dostawa i montaż przegrody z drzwiami szklanymi.

²⁸ Zakup traktora ogrodowego, oraz Licencja MS Windows Server 2025 Datacenter 16 Core.

Badanie wydatków w kwocie 784,2 tys. zł²⁹ (wydatków bieżących jednostek budżetowych w kwocie 366,5 tys. zł, dokonanych na podstawie 34 dowodów księgowych i wydatków majątkowych w kwocie 417,7 tys. zł, dokonanych na podstawie sześciu dowodów księgowych), stanowiących 6,0% wydatków Inspektoratu, wykazało, że wydatki te:

- rzetelnie skalkulowano oraz zrealizowano do wysokości kwot ujętych w planie finansowym,
- zrealizowano zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi, określonymi w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych³⁰. Na fakturach i dokumentach do nich załączonych, zamieszczono m.in. opisy z podpisami osób potwierdzających realizację wydatku zgodnie z planem finansowym, zamówieniem (umową), sprawdzenie pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz wskazanie sposobu ujęcia w księgach rachunkowych Inspektoratu.

(akta kontroli str. 744-757)

Uzyskane efekty rzeczowe zbadanych wydatków obejmowały m.in. zakup samochodu, oprogramowania (licencji Windows Serwer), wykonanie prac remontowych i modernizacyjnych (w tym montaż przegrody z drzwiami szklanymi – celem poprawy energooszczędności oraz wykonanie prac związanych z remontem chodnika i wymianą wykładzin), a także zakupu urządzeń.

(akta kontroli str. 749-757)

W 2024 r. w Inspektoracie przeprowadzono dwa postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z zastosowaniem przepisów ustawy PZP (w trybie podstawowym – bez przeprowadzenia negocjacji, tj. na podstawie art. 275 pkt 1 ww. ustawy) o wartości 371,8 tys. zł netto. W wyniku udzielenia zamówień po przeprowadzeniu ww. postępowań dokonano wydatków w kwocie 323,5 tys. zł brutto. Łączna wartość zamówień udzielonych z wyłączeniem procedur ww. ustawy wyniosła 1520,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 760-762, 868-886)

Badanie dokumentacji dobranego celowo postępowania o udzielenie zamówienia publicznego³¹ (na zakup i dostawę samochodu osobowego w trybie podstawowym – bez przeprowadzenia negocjacji, tj. na podstawie art. 275 pkt 1 ustawy pzp), na które wydano 279,5 tys. zł, wykazało, że:

²⁹ Wydatki dokonane na podstawie 40 dowodów księgowych: 39 dowodów na kwotę 756,3 tys. zł, dobranych losowo z zastosowaniem metody monetarnej MUS (metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji – założono próg istotności: 2%, istotność wykonawczą: 0,75 progu istotności, a ryzyko statystyczne: 50%) z zapisów strony Ma konta 130 (pozapłaćcowe wydatki bieżące jednostek budżetowych i wydatki majątkowe, po wyłączeniu wydatków o wartości poniżej 1000 zł) oraz jednego dowodu księgowego na kwotę 27,9 tys. zł dobranego celowo.

³⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz.1530 ze zm.).

³¹ Nr 2024/BZP00003832/02/P.

- postępowanie przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy pzp, a realizacja udzielonego w jego wyniku zamówienia była zgodna z treścią zawartej umowy,
- udzielenie zamówienia służyło realizacji zadań Inspektoratu³².

(akta kontroli str. 763-855)

W Inspektoracie prawidłowo wywiązano się z obowiązku publikacji w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz na stronie internetowej planu postępowań o udzielenie zamówień w 2024 r. oraz jego aktualizacji.

(akta kontroli str. 856-867)

Sprawozdanie o udzielonych zamówieniach w 2024 r. przekazano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych 28 lutego 2025 r., tj. w terminie wynikającym z art. 82 ust. 2 ww. ustawy.

(akta kontroli str. 868-886)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

Zadania Wydziału Prawnego, określone w Regulaminie organizacyjnym Inspektoratu oraz zakresy obowiązków pięciu z siedmiu pracowników tego Wydziału nie zostały dostosowane do realizowanych w 2024 r. przez ten wydział zadań, ponieważ ujęto w nich m.in. udzielanie porad prawnych, informacji i wyjaśnień w zakresie stosowania prawa, dokonywanie ocen prawnych projektów umów i porozumień oraz informowanie kierownictwa o zmianach w przepisach dotyczących organizacji i funkcjonowania jednostki. Tymczasem zadania w ww. zakresie realizował podmiot zewnętrzny na podstawie umowy w zakresie usług pomocy prawnej.

Stanowiło to naruszenie pkt. II ppkt. 3 Standardów kontroli zarządczej dla Sektora Finansów Publicznych³³, zgodnie z którym struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań, a zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny.

Inspektor, odpowiadająca za opracowanie Regulaminu organizacyjnego Inspektoratu, wyjaśniła, że obowiązujący w 2024 r. Regulamin Organizacyjny WIOŚ został stworzony przez ówczesne kierownictwo³⁴, które samodzielnie stworzyło listę zadań, znajdującą się w jego § 10 (dotyczącą Wydziału Prawnego)

³² Kupiony samochód osobowy zarejestrowano, ujęto w ewidencji środków trwałych i użytkowano od 19 listopada 2024 r.

³³ Stanowiących załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, wydane na podstawie art. 69 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. Urz. MF. z 2009 r. Nr 15, poz. 84).

³⁴ W związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2022 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie zasad i sposobu organizacji wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska oraz ich delegatur (Dz. U. z 2022 r. poz. 676) – tj. dodania możliwości stworzenia w WIOŚ wydziału lub samodzielnego stanowiska pracy do spraw zwalczania przestępczości środowiskowej.

w oparciu o ustawowe kompetencje jednostki i wyobrażenie ówczesnego kierownictwa, na czym miała polegać praca wydziału. Wskazała, że zadania w nim zawarte określono w sposób ogólny, a obowiązków z nich wynikających nie skonkretyzowano precyzyjnie. W rzeczywistości są one realizowane przez pracowników tego wydziału, ale w wybranych zakresach, które obejmują głównie czynności wstępne i przygotowawcze, co nie zostało doprecyzowane w regulaminie. Inspektor dostrzega, że przeredagowanie regulaminu jest konieczne, gdyż nie postawiono wyraźnej granicy, która precyzyjnie i bez żadnych wątpliwości określałaby, gdzie w przypadku zadań zidentyfikowanych jako pokrewne, kończy się zakres obowiązków przypisanych pracownikom, a zaczyna odpowiedzialność i zadania kancelarii zewnętrznej. Jej brak, najpewniej był wynikiem zamiaru ówczesnego kierownictwa, by obowiązki tego wydziału określić możliwie szeroko, na tzw. „wszelki wypadek”, gdyż w tamtym czasie nie było jeszcze wiadome, jak w praktyce będzie wyglądała jego praca. Problem polegający na zbyt szerokim i nieprecyzyjnym określeniu niektórych zadań dla tego wydziału nie został wcześniej zdiagnozowany z uwagi na brak aktualizacji tego regulaminu, a także z uwagi na fakt, że pracownicy wydziału i kancelaria zewnętrzna wykonywały swoje obowiązki niezależnie od siebie i dla obu tych podmiotów od początku było jasne, jaka jest granica między tymi zadaniami. Ponadto wyjaśniła, że w rzeczywistości nie miała miejsce sytuacja zlecenia tych samych zadań pracownikom Wydziału Prawnego i firmie zewnętrznej (zadania te były inne), chociaż jak sama wskazała, na podstawie samej lektury regulaminu nie sposób jest określić, w jakim stopniu konkretne zadanie było realizowane przez pracowników Inspektoratu, a w jakim przez kancelarię zewnętrzną. Wyjaśniła również, że podjęto prace nad zmianą regulaminu, które przewidują m. in. doprecyzowanie zadań Wydziału Prawnego tak, aby jasno określone były zadania realizowane przez jego pracowników. Ponadto, jak wyjaśniła, zostaną w najbliższym czasie doprecyzowane także zakresy obowiązków pracowników. Projekt nowego regulaminu został złożony do Wojewody Pomorskiego do akceptacji w dniu 24 lutego 2025 r.

Była Inspektor powieliła argumentację przedstawianą powyżej, podkreślając, że rezygnacja z usług profesjonalnego prawnika wiązałaby się z wystąpieniem istotnego ryzyka niezaspokojenia uzasadnionych potrzeb jednostki, których nie był w stanie zaspokoić żaden z pracowników lub jednostek w Inspektoracie, a także naraziłaby jednostkę na powstanie dodatkowych kosztów, których wysokość trudno przewidzieć, a także na szkodę, co do której istniało wysokie ryzyko jej niezaspokojenia, z tego powodu w budżecie rokrocznie przewidywane były środki na obsługę prawną przez Kancelarię zewnętrzną.

(akta kontroli str. 12-45, 222-310, 455-586, 759)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Inspektoratu w 2024 r. w zakresie wydatków. Badanie 6,0% wydatków Inspektoratu zrealizowanych w 2024 r. wykazało, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, w sposób celowy i gospodarny. Nie stwierdzono nieprawidłowości w objętym badaniem

postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, w zakresie wykorzystania objętych badaniem środków, przeniesionych z pozycji 59 rezerw celowych budżetu państwa jak również przy zawieraniu i realizacji umów na zakup usług doradczych i eksperckich. Nieprawidłowość polegająca na niedostosowaniu zadań Wydziału Prawnego określonych w regulaminie organizacyjnym oraz zakresów obowiązków pięciu z siedmiu pracowników tego Wydziału do faktycznie realizowanych przez ten Wydział zadań nie wpłynęła na obniżenie ww. oceny.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2024 r. dysponenta III stopnia w Inspektoracie:

- 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 wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdania dysponenta III stopnia w Inspektoracie w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2024 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) oraz sprawozdanie za 2024 r. o zatrudnieniu i wynagrodzeniach (Rb-70).

Kwoty wykazane w ww. sprawozdaniach Inspektoratu były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Ww. sprawozdania, a także sprawozdania za dwa wybrane okresy sprawozdawcze w trakcie roku budżetowego (październik i grudzień 2024 r.) zostały sporządzone terminowo i przekazane do właściwego odbiorcy.

(akta kontroli str. 887-1189)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe za 2024 r. i w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2024 r. Objęte badaniem sprawozdania zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej, terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania tych sprawozdań.

V. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wnioski Kontynuowanie działań w celu dostosowania zapisów regulaminu organizacyjnego dotyczących Wydziału Prawnego i zakresów obowiązków pracowników tego Wydziału do faktycznie realizowanych przez ten Wydział zadań.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie³⁵ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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.

Gdańsk, dnia 19 marca 2025 r.

Kontrolerzy:
Jacek Żmurko

główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
Dyrektor
Tomasz Słaboszowski

.....
Podpisano elektronicznie

.....
Podpisano elektronicznie

³⁵ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych NIK. W przypadku zaś doręczenia przesyłki listowej z zastrzeżeniami przez operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia.