



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO.410.1.2.2025

Pan
Dominik Przelazły
Łódzki Wojewódzki Inspektor
Ochrony Środowiska w Łodzi
Wojewódzki Inspektorat
Ochrony Środowiska w Łodzi
ul. Lipowa 16
90-743 Łódź

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Łodzi ¹ , ul. Lipowa 16, 90-743 Łódź
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dominik Przelazły - Łódzki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Łodzi, od 1 października 2023 r.
Okres objęty kontrolą	Rok 2024 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej na rok 2024. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2021-2023 okres kontroli obejmuje również te lata.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	Izabella Śpiewak, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/144/2024 z 24 grudnia 2024 r. Zuzanna Sieradzka, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/145/2024 z 24 grudnia 2024 r.

(akta kontroli str. 1-3)

¹ Dalej: *WIOŚ* lub *Inspektorat*.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: *ustawa o NIK*.

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2024 r. Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Łodzi pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności: – realizacja wydatków budżetu państwa, – sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2024 r. w zakresie operacji finansowych, – prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, – system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych. 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 realizacji wydatków budżetu państwa, – kontroli przestrzegania ustalonych limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia, – kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych, – szczegółowej analizy wybranej próby wydatków bieżących i inwestycyjnych dysponenta III stopnia, – szczegółowej analizy wydatków ponoszonych na usługi doradcze i eksperckie, – kontroli prawidłowości udzielania i realizacji wybranych zamówień publicznych, – analizy stanu zobowiązań, – przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych prowadzonych dla WIOŚ, – szczegółowej kontroli wybranych zapisów i dokumentów księgowych, – analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań, – analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych.

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

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego na 2024 r. przez Inspektorat.

Wydatki budżetu państwa zostały zrealizowane prawidłowo, z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych, a ujawnione nieprawidłowości w zakresie realizacji zamówienia publicznego, z uwagi na brak wpływu na wybór oferty, nie spowodowały obniżenia oceny w przedmiotowym zakresie.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała opracowane przez Inspektorat sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Powyższe dokumenty zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań.

NIK pozytywnie oceniła wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych. Ujawnione nieprawidłowości, z uwagi na kwotę nieprzekraczającą przyjętego progu istotności, a także wykrycie i wyeliminowanie części z nich przez jednostkę, nie wpłynęły na ocenę ksiąg rachunkowych.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Analiza porównawcza dochodów budżetowych

Opis stanu faktycznego

Zrealizowane przez Inspektorat w 2024 r. dochody wyniosły 791,6 tys. zł i były wyższe o 298,6 tys. zł, tj. o 60,6% od kwoty przyjętej w planie finansowym na 2024 r. (493 tys. zł) oraz wyższe o 82,7 tys. zł, tj. o 11,7% od dochodów wykonanych w 2023 r. (708,9 tys. zł). Były to dochody ujęte w rozdziale 90014 *Inspekcja Ochrony Środowiska* i dotyczyły głównie: wpływów z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (330,7 tys. zł, tj. 41,8% dochodów ogółem) oraz grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych (243,6 tys. zł, tj. 30,8% dochodów ogółem), a także wpływów z opłat i kar za substancje zubożające warstwę ozonową (151 tys. zł, tj. 19,1% dochodów ogółem).

Wyższa realizacja planu dochodów wynikała przede wszystkim z wyższych niż się spodziewano na etapie projektowania budżetu roku 2024 (i trudnych do

³ 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.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.

⁵ 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.

oszacowania⁶⁾ wpływów z tytułu administracyjnych kar pieniężnych za naruszenie wymogów ochrony środowiska.

(akta kontroli str. 143, 245-249, 280, 287, 290)

Na dzień 31 grudnia 2024 r. należności pozostałe do zapłaty wyniosły 30 814,3 tys. zł (w tym zaległości – 30 794,3 tys. zł) i w 99,3% dotyczyły wpływów z handlu uprawnieniami do emisji. W porównaniu do roku 2023 należności pozostałe do zapłaty były wyższe o 16 345,8 tys. zł, tj. o 113%. Należności te w 99% wynikały z decyzji pieniężnych orzeczonych wobec jednego podmiotu, który skutecznie złożył wniosek o ogłoszenie upadłości⁷⁾.

(akta kontroli str. 280, 287, 290, 368-369)

OBSZAR

2. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

2.1. W 2024 r. Inspektorat zrealizował wydatki budżetowe w kwocie 16 368,3 tys. zł, stanowiącej 102,7% planu (15 937 tys. zł) i 100% planu po zmianach. Zrealizowane wydatki były wyższe od wykonanych w roku 2023 (14 280,8 tys. zł) o 2 087,5 tys. zł, tj. o 14,6%. Środki wydatkowano w rozdziale 90014, w szczególności na:

- wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej (10 551,9 tys. zł), które były wyższe o 1 829,5 tys. zł (tj. o 21%) od wypłaconych w 2023 r. (8 722,4 tys. zł);
- składki na ubezpieczenia społeczne (1 931,6 tys. zł), wyższe o 269,9 tys. zł (tj. o 16,2%) w stosunku do roku poprzedniego (1 661,7 tys. zł);
- wynagrodzenia osobowe pracowników (838,1 tys. zł), niższe o 99,6 tys. zł (tj. o 10,6%) od wypłaconych w 2023 r.;
- dodatkowe wynagrodzenie roczne (664 tys. zł), wyższe o 46,4 tys. zł (tj. o 7,5%) w stosunku do roku poprzedniego (617,7 tys. zł);
- zakup usług pozostałych (493,4 tys. zł) i zakup materiałów i wyposażenia (428 tys. zł), stanowiące odpowiednio 101% i 146% wydatków poniesionych na cele w roku 2023 (488 tys. zł i 292,4 tys. zł).

Limity wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej nie zostały przekroczone.

(akta kontroli str.144, 230-233, 281-282)

W trakcie roku budżetowego plan finansowy WIOŚ został wynikowo zwiększony (dwoma decyzjami Ministra Finansów oraz trzema decyzjami Wojewody łódzkiego) o 431,3 tys. zł, z czego 170,7 tys. zł⁸⁾ stanowiły środki rezerwy celowej (część 83, poz. 59). Środki te przyznane zostały (w wyniku złożenia przez jednostkę wniosku do Wojewody łódzkiego) na realizację zadania pn. „Wzmocnienie systemu kontroli i nadzoru nad stanem środowiska w WIOŚ w łodzi poprzez zakup samochodu z napędem elektrycznym oraz stacji ładowania”. Uruchomienie powyższych środków było efektem umowy z 11 kwietnia 2024 r. zawartej przez WIOŚ z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi (dalej: *WFOŚiGW*), dotyczącej udzielenia

⁶⁾ M.in. z uwagi na brak wiedzy co do ostatecznego zakresu prowadzonych kontroli oraz liczby naruszeń i wysokości wymierzonych kar, a także skuteczności windykacji prowadzonej przez organy egzekucyjne.

⁷⁾ Postanowienie sądu o ogłoszeniu upadłości zostało wydane przed dniem, w którym decyzje ŁWIOŚ nakładające na podmiot administracyjną karę pieniężną stały się ostateczne. Wierzytelności z tytułu tych kar zostały zgłoszone do syndyka masy upadłościowej.

⁸⁾ Decyzją Ministra Finansów z 1 października 2024 r. wydatki WIOŚ zostały zwiększone o 200 tys. zł, a następnie – decyzją z 31 grudnia 2024 r. – zmniejszone o 29,3 tys. zł (do kwoty 170,7 tys. zł), w związku z oszczędnościami powstałymi na etapie wyboru dostawców.

dofinansowania – środkami z rezerwy celowej budżetu państwa w wysokości nieprzekraczającej 200 tys. zł⁹ - na realizację przedmiotowego zadania. Środki w kwocie 170,7 tys. zł zostały wykorzystane przez WIOŚ zgodnie z przeznaczeniem, a faktury terminowo uregulowane. W 2024 r. nie zwiększano planu wydatków środkami z rezerwy ogólnej.

(akta kontroli str. 5-28, 230-235)

W okresie objętym kontrolą w Inspektoracie nie realizowano wydatków budżetu środków europejskich.

(akta kontroli str. 4)

2.2. Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 48,3 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach, i w porównaniu do 2023 r. były wyższe o 29,2 tys. zł, tj. o 153%. Świadczenia te w całości dotyczyły wydatków osobowych niezaliczonych do wynagrodzeń, zrealizowanych głównie z przeznaczeniem na zakup odzieży i obuwia (30,7 tys. zł) dla inspektorów wykonujących zadania w terenie, a także na wypłatę ekwiwalentu za pranie odzieży (10,5 tys. zł).

(akta kontroli str. 144, 245-249, 281-282, 288-289)

Wydatki bieżące wyniosły 16 094,7 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach, i były wyższe od wydatków poniesionych w 2023 r. o 2 394,7 tys. zł, tj. o 17,5%. Składały się na nie przede wszystkim wydatki na wynagrodzenia i pochodne w kwocie 14 214,9 tys. zł (86,8% wydatków bieżących) oraz wydatki na zakup towarów i usług w kwocie 1 651,2 tys. zł (10,1% wydatków bieżących).

(akta kontroli str. 144, 244, 281-282, 288-289)

Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, w 2024 r. wydatki na wynagrodzenia wyniosły 12 054,1 tys. zł i w porównaniu do roku poprzedniego zwiększyły się o 1 776,3 tys. zł, tj. o 17,3%. Zwiększenie tych wydatków odnotowano w grupie członków korpusu służby cywilnej – o 20,3% (z 9 272,6 tys. zł do 11 157,1 tys. zł), natomiast w grupie osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzenia nastąpił spadek wydatków o 10,8% (z 1 005,2 tys. zł do 897 tys. zł). Zwiększenie ogólnego poziomu wydatków na wynagrodzenia spowodowane było wzrostem wynagrodzeń dla pracowników sektora budżetowego - zgodnie z ustawą budżetową na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r.¹⁰

Przeciętne zatrudnienie w 2024 r. wyniosło 102,25 osób i zmniejszyło się o 2,3% w stosunku do odnotowanego w 2023 r. (104,64 osoby). W grupie osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzenia, przeciętne zatrudnienie spadło o 17,8% (z 11,46 do 9,42 osób), co było wynikiem likwidacji dwóch etatów w związku z wprowadzonymi w 2024 r. zmianami organizacyjnymi. W przypadku członków korpusu służby cywilnej przeciętne zatrudnienie pozostawało na zbliżonym poziomie (92,83 osoby, przy 93,18 osobach w 2023 r.).

W 2024 r. nastąpił wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w stosunku do roku poprzedniego o 20% (z 8 185 zł do 9 824 zł), przy czym wśród członków korpusu służby cywilnej wzrost ten wyniósł 20,8% (z 8 293 zł do 10 016 zł), zaś w grupie osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzenia – 8,6% (z 7 309 zł do 7 935 zł).

(akta kontroli str. 145-147, 245-249)

⁹ Maksymalnie 85% wartości zadania.

¹⁰ Dz. U. poz. 122, ze zm.

W 2024 r. (podobnie jak w roku poprzednim) Inspektorat nie zawierał umów o pracę ani umów o dzieło, a wszyscy pracownicy wykonywali zadania na podstawie umów o pracę.

(akta kontroli str. 29)

Wydatki majątkowe zrealizowane zostały w kwocie 225,3 tys. zł, stanowiącej 100% planu po zmianach i 40% wydatków poniesionych w 2023 r. (561,8 tys. zł). Przyznane ustawą budżetową na 2024 r. środki na wydatki majątkowe wyniosły 80 tys. zł i przeznaczone były na zakup elektrycznego samochodu osobowego wraz ze stacją ładowania. W związku z dofinansowaniem realizacji ww. zadania środkami z rezerwy celowej (170,7 tys. zł) oraz powstałymi w toku postępowania zakupowego oszczędnościami, z ujętej w planie wydatków majątkowych kwoty 80 tys. zł wydatkowano 30,1 tys. zł (jako wkład własny realizacji zadania), zaś kwotę 24,5 tys. zł przeznaczono – za zgodą Wojewody Łódzkiego¹¹ - na zakup serwera wraz z oprogramowaniem systemowym.

Plan wydatków majątkowych, zwiększony wynikowo - decyzjami Ministra Finansów i Wojewody Łódzkiego - do kwoty 225,3 tys. zł, wykonany został w całości. Zakupiony samochód (wraz ze stacją ładowania) wykorzystywany był do realizacji ustawowych zadań przez służby inspekcji Delegatury WIOŚ w Skierniewicach, zaś serwer zastąpił dotychczas użytkowany wieloletni sprzęt, nieposiadający wparcia producenta i obarczony ryzykiem awarii.

(akta kontroli str. 5-28, 230-244, 281-282, 288-289)

2.3. Zobowiązania WIOŚ na koniec 2024 r. wyniosły 1 163,5 tys. zł i były o 23,8% wyższe od kwoty zobowiązań na koniec 2024 r. (939,6 tys. zł). Główną ich pozycję (1 012,9 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi i składkami na PPK. Zobowiązania z tytułu dostaw towarów i usług wynosiły 149,5 tys. zł, dotyczyły miesięcy listopad-grudzień 2024 r., a także usług opłacanych jednorazowo za cały 2025 r.¹², i zostały uregulowane w styczniu i lutym 2025 r., zgodnie z terminem ich płatności. Tytuły i kwoty zobowiązań były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

W 2024 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli str. 281-285, 288-289)

2.4. W WIOŚ nie wystąpiły niezrealizowane wydatki, niewygasające z upływem roku 2024.

(akta kontroli str. 281-282)

2.5. Szczegółowym badaniem pod kątem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności objęto 20 wydatków WIOŚ na kwotę 351,4 tys. zł (tj. 19,2% wydatków pozapłacowych ogółem¹³). Próbę do badania dobrano z zastosowaniem metody monetarnej (10 dowodów księgowych na kwotę 101,6 tys. zł) oraz doboru celowego (10 dowodów¹⁴ na kwotę 249,8 tys. zł) spośród pozapłacowych wydatków poniesionych przez WIOŚ. W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano w granicach kwot określonych w planie finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie

¹¹ Decyzja z dnia 4 grudnia 2024 r. zmniejszająca plan wydatków majątkowych z 80 tys. zł do 54,6 tys. zł.

¹² Usługi ubezpieczeniowe oraz abonementy, księgowane według daty wystawienia dowodu – zgodnie z zapisami Polityki rachunkowości WIOŚ.

¹³ Z populacji wydatków wyłączono również wydatki poniżej 1 tys. zł.

¹⁴ W tym dwa dowody obejmujące wydatki majątkowe (zakup samochodu elektrycznego oraz dostawa i montaż stacji ładowania) na kwotę 200,9 tys. zł i osiem dowodów dotyczących wydatków na usługi doradcze i eksperckie w łącznej kwocie 48,9 tys. zł.

z obowiązującymi przepisami prawa – poza jednym przypadkiem¹⁵ nieterminowego i nierzetelnego oszacowania wartości zamówienia (co opisano w pkt. 2.7 niniejszego wystąpienia). Nie wystąpiły przypadki opóźnień w regulowaniu płatności, skutkujących koniecznością zapłaty odsetek, kar lub opłat. Nie stwierdzono także nieprawidłowości w zakresie wyłączenia stosowania ustawy z dnia 19 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych¹⁶. Zakupione środki trwałe zostały prawidłowo ujęte w ewidencji środków trwałych i sklasyfikowane zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT)¹⁷.

(akta kontroli str. 341-362)

2.6. Poniesione przez WIOŚ w 2024 r. wydatki na zakup usług doradczych i eksperckich wyniosły łącznie 113,3 tys. zł (tj. 0,7% wydatków ogółem), w tym 101,3 tys. zł w § 430 *Zakup usług pozostałych* i 11,9 tys. zł w § 427 *Zakup usług remontowych* (tj. odpowiednio 20,5% i 10,3% wydatków w tych paragrafach). Przedmiotem 22 obowiązujących w 2024 r. umów było:

- wsparcie techniczne, w tym w szczególności: wykonanie przeglądów stanu technicznego budynków, systemów przeciwpożarowych i alarmowych, instalacji elektrycznej, przewodów kominowych i urządzeń chłodniczych, wykonanie badań stratygraficznych elewacji budynku, a także pełnienie nadzoru inwestorskiego nad realizacją inwestycji (łącznie 70,5 tys. zł w ramach 20 umów);
- wsparcie prawne, tj. wykonywanie funkcji inspektora ochrony danych (22,1 tys. zł w ramach jednej umowy);
- wsparcie konsultingowe, tj. świadczenie usług w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy (20,7 tys. zł w ramach jednej umowy).

Szczegółowa analiza realizacji pięciu umów¹⁸ na łączną kwotę 48,9 tys. zł (stanowiącą 43,2% ogółu wydatków na zakup usług doradczych i eksperckich) wykazała, że dokonane wydatki były celowe, a zakres zleconych usług nie pokrywał się z zadaniami przypisanymi pracownikom Inspektoratu. Wyboru wykonawców usług dokonano zgodnie z przyjętymi procedurami w zakresie udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 130 tys. zł netto. Zlecenia zrealizowane zostały w pełnym zakresie i w wyznaczonych terminach, a przedmiot umów rzetelnie odebrany przez WIOŚ.

(akta kontroli str. 151-229, 245-249)

2.7. W opublikowanym w Biuletynie Zamówień Publicznych planie postępowań o udzielenie zamówień na rok 2024, ujęte zostały dwa zamówienia¹⁹.

Analizie pod kątem prawidłowości udzielanych zamówień publicznych poddano jedno zamówienie na kwotę 171 tys. zł²⁰, zrealizowane na podstawie art. 275 pkt

¹⁵ Wydatek na kwotę 171 tys. zł.

¹⁶ Dz. U z 2024 r. poz. 1320, dalej: *upzp*.

¹⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1864.

¹⁸ Zastosowano dobór celowy, według osądu kontrolera. Analizie poddano następujące usługi: wykonanie przeglądu i konserwacji urządzeń chłodniczych budynku WIOŚ w Łodzi (7,6 tys. zł w § 427), wykonanie przeglądu i sprawdzenia instalacji przeciwpożarowej i przeciwnapadowej w budynkach WIOŚ (28,9 tys. zł w § 430), wykonanie podsumowania efektu ekologicznego dla zadania związanego z wymianą oświetlenia wewnętrznego na energooszczędne (2,5 tys. zł w § 430), pełnienie nadzoru inwestorskiego nad realizacją inwestycji dot. remontu elewacji budynku Delegatury WIOŚ w Sieradzu (4,3 tys. zł w § 430) oraz wykonanie badań stratygraficznych elewacji budynku siedziby Delegatury WIOŚ w Sieradzu (5,6 tys. zł w § 430).

¹⁹ Remont elewacji budynku WIOŚ – Delegatury w Sieradzu oraz dostawa samochodu z napędem elektrycznym.

²⁰ Kwota udzielonego zamówienia; wartość szacunkowa wyniosła 195,1 tys. zł

1 upzp, dotyczące dostawy samochodu z napędem elektrycznym do siedziby WIOŚ. Powyższe zamówienie zostało w pełni zrealizowane i rozliczone w 2024 r. Przeprowadzona analiza wykazała naruszenie przepisów upzp w zakresie terminu ustalenia wartości zamówienia, jak również brak udokumentowania procesu oszacowania wartości zamówienia (o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 32-57)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Inspektoracie nie udokumentowano procesu szacowania wartości zamówienia na dostawę samochodu z napędem elektrycznym do siedziby WIOŚ, co było działaniem nierzetelnym.

Zgodnie z wyjaśnieniami ŁWIOŚ, wynikało to z braku istnienia podstawy prawnej w tym zakresie, a wartość zamówienia ustalona została na podstawie badania rynku, tj. analizy ofert pojazdów odpowiadających specyfikacji przedmiotu zamówienia na stronach internetowych oraz doświadczeń z roku poprzedniego (przeprowadzone postępowanie na dostawę dwóch samochodów z napędem elektrycznym o tożsamych kryteriach i wymaganiach).

Zdaniem NIK, mimo że dokumentowanie procesu ustalenia wartości zamówienia nie wynika bezpośrednio z przepisów upzp, stanowi warunek udowodnienia, iż zamawiający dopełnił ciążących na nim ustawowych obowiązków przeprowadzenia szacowania wartości z należytą starannością oraz w określonym terminie, czyli zgodnie z przepisami rozdziału 5. upzp. W ocenie NIK, wpływ na powstanie nieprawidłowości mógł mieć brak określenia wymogów i procedury w polityce zakupowej WIOŚ²¹, dotyczących dokumentowania procesu obliczania wartości szacunkowych zamówień powyżej kwoty 130 tys. zł netto.

(akta kontroli str. 32-37, 52-107)

2. W Inspektoracie nieterminowo ustalono wartość zamówienia na dostawę w 2024 r. samochodu elektrycznego. Wartość tego zamówienia (według zapisów protokołu postępowania) została ustalona 25 stycznia 2024 r., natomiast ogłoszenie o zamówieniu ukazało się w Biuletynie Zamówień Publicznych 10 października 2024 r., a więc po upływie 8,5 miesiąca od oszacowania wartości zamówienia. Było to niezgodne z przepisem art. 36 upzp, stanowiącym że ustalenia wartości zamówienia dokonuje się nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi.

(akta kontroli str. 32-57)

Zgodnie z wyjaśnieniami ŁWIOŚ, z uwagi na fakt dofinansowania przedsięwzięcia ze środków WFOŚiGW (rezerwa celowa poz. 59), Inspektorat był zobowiązany do wcześniejszego oszacowania jego wartości (na etapie składania wniosku o dofinansowanie). Z kolei każdorazowa zmiana na liście zadań zakwalifikowanych do dofinansowania wymaga dokonania stosownych uzgodnień z WFOŚiGW, a dodatkowo wydłuża i tak

²¹ W obowiązujących w 2024 r. regulaminach udzielania zamówień publicznych o wartości mniejszej niż 130 tys. zł netto, określono procedury szacowania wartości zamówień, w tym ich dokumentowania.

skomplikowaną, wieloetapową procedurę pozyskiwania środków i potencjalnie może wpłynąć na brak możliwości realizacji zadania w obrębie jednego roku budżetowego.

Jak wyjaśnił ŁWIOŚ, cyt. *W rozpatrywanym przypadku wartość zamówienia została ustalona w dniu 25.01.2024 r., a następnie ostatecznie zweryfikowana 4 września 2024 r., tj. w terminie czyniącym zadość postanowieniom art. 36 upzp. Niemniej, w wyniku błędu ludzkiego, fakt tej weryfikacji nie znalazł odzwierciedlenia w oficjalnie prezentowanej w protokole dacie ustalenia wartości zamówienia. Powyższa omyłka nie miała wpływu na wybór trybu udzielenia zamówienia, jak również w żaden inny sposób nie wpłynęła na przebieg postępowania.*

(akta kontroli str. 58-61)

Zdaniem NIK, konieczność oszacowania wartości zamówienia na potrzeby złożenia do WFOŚiGW wniosku o dofinansowanie, nie zwalniała WIOŚ z obowiązku dotrzymania terminu ustalenia tej wartości, określonego w art. 36 upzp. Ponadto, z uwagi na okoliczność braku udokumentowania procesu ustalenia wartości zamówienia (jedynym dokumentem potwierdzającym ten fakt był protokół postępowania, w którym wskazano datę 25 stycznia 2024 r.), brak jest podstaw do uznania, że czynność ta dokonana została w dniu 4 września 2024 r.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2024 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

Objęte kontrolą wydatki zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w obowiązujących przepisach, zgodnie z planem finansowym oraz na zakupy i usługi służące realizacji zadań jednostki. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych, a ujawnione nieprawidłowości w zakresie realizacji zamówienia publicznego, z uwagi na brak wpływu na wybór oferty, nie spowodowały obniżenia oceny wykonania wydatków przez WIOŚ.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

3.1 Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań jednostkowych WIOŚ:

- 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),
- Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach,
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdanie za IV kwartał 2024 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w ww. sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania te zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań.

Sprawozdania przedstawiają wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach. Ujawniona w wyniku badania ksiąg rachunkowych nieprawidłowość dotycząca wydatku na kwotę 1,5 tys. zł, opisana w pkt. 3.2. niniejszego wystąpienia, z uwagi na jej wartość nieprzekraczającą progu istotności, nie wpłynęła na obniżenie opinii o rocznym sprawozdaniu Rb-28.

(akta kontroli str. 230-233, 250-285, 290-340, 363-369)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

3.2 Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Księgi rachunkowe WIOŚ prowadzone były w 2024 r. w systemie jPROBIT (moduł Finanse i Księgowość), wersja 14.20. Jednostka posiadała aktualną dokumentację opisującą przyjęte zasady rachunkowości, spełniającą wymogi art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²².

Księgi rachunkowe za rok 2023 zostały zamknięte w sposób trwały, a dane bilansu zamknięcia prawidłowo wprowadzone do ksiąg rachunkowych 2024 r. jako bilans otwarcia. Suma obrotów dzienników cząstkowych za 2024 r. była zgodna z zestawieniem obrotów i sald kont księgi głównej na 31 grudnia 2024 r. System organizacji rachunkowości i zapisy księgowe umożliwiały jednoznacznie powiązanie zapisów w dziennikach ze sprawdzonymi i zatwierdzonymi dowodami księgowymi.

(akta kontroli str. 30-31, 108-142, 370-410, 413-416)

W Inspektoracie przeprowadzono badanie w zakresie poprawności formalnej dowodów księgowych, prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji oraz ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych (badanie zgodności), a także wiarygodności ksiąg wpływających na sprawozdawczość bieżącą i roczną.

Doboru próby do badania ksiąg roku 2024 dokonano metodą monetarną, na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów na koncie 130 „Rachunek bieżący jednostki” (subkonto dochodów i subkonto wydatków), posiadającym szczegółowość paragrafową, z wyłączeniem wydatków dotyczących wynagrodzeń i ich pochodnych (łącznie 487 zapisów na kwotę 3 198,5 tys. zł). Wylosowano²³ 123 zapisy na kwotę 1 820,7 tys. zł, uzupełniając próbę o 21 zapisów o wartości 256,4 tys. zł, dobranych celowo w trakcie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że za wyjątkiem opisanych poniżej przypadków, dowody księgowe były poprawne i kompletne, zawierały akceptację pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, dekretację, a także zostały zatwierdzone przez osoby upoważnione oraz prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej.

Ujawnione nieprawidłowości w zakresie zgodności ksiąg rachunkowych dotyczyły pięciu przypadków na łączną kwotę 33,9 tys. zł (błędy w dekretacji oraz brak opisu operacji), z których cztery (na kwotę 15,5 tys. zł) miały wpływ na wiarygodność ksiąg (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

²² Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm., dalej: *uor*.

²³ Za pomocą programu komputerowego Pomocnik Kontrolera.

Przeprowadzono ponadto analizę wybranych celowo 10 sald należności i 10 sald zobowiązań (według stanu na 31 grudnia 2024 r.), która nie wykazała nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 413-491, 496-498)

Odrębnemu badaniu - pod kątem roku księgowania w powiązaniu z datą operacji - podlegały księgi rachunkowe Inspektoratu za okres od 1 stycznia do 28 lutego 2025 r. Badanie to nie wykazało nieprawidłowości w zakresie kompletności ksiąg.

(dowód: akta kontroli str. 413-416, 492-495)

W 2024 r. WIOŚ uzyskał wpływy z handlu uprawnieniami do emisji²⁴ w kwocie 40 tys. zł, które były ewidencjonowane w księgach rachunkowych w § 058 *Wpływy z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych* zamiast w § 052 *Wpływy z handlu uprawnieniami do emisji*. Zgodnie z wyjaśnieniami ŁWIOŚ, było to wynikiem niewłaściwej interpretacji zapisów *Klasyfikacji paragrafów dochodów, przychodów i środków (z objaśnieniami)*²⁵ odnoszących się do nazw tych paragrafów. Na etapie sporządzania sprawozdania Rb-27 za 2024 r., należności z tego tytułu (w tym wykonane dochody) zostały przeksięgowane z § 058 do § 052.

(dowód: akta kontroli str. 411-412)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Badanie zgodności i wiarygodności ksiąg rachunkowych, przeprowadzone na próbie 144 zapisów księgowych i odpowiadających im dowodów księgowych o łącznej wartości 2 077,1 tys. zł, wykazało nieprawidłowości dotyczące pięciu zapisów na kwotę 33,9 tys. zł (tj. 1,6% badanej populacji), w tym:

a) Na czterech dowodach księgowych na kwotę 15,5 tys. zł zamieszczono nieprawidłową, tj. niezgodną z załącznikami nr 3 i 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r., dekretną w zakresie paragrafów klasyfikacji budżetowej, przy czym:

- w trzech przypadkach na kwotę 14 tys. zł dotyczyło to wpływów z handlu uprawnieniami do emisji, które błędnie ujęto w księgach rachunkowych w § 058 zamiast w § 052, a następnie przeksięgowano do właściwego paragrafu na etapie sporządzania sprawozdania Rb-27 za 2024 r. (nieprawidłowość ta miała wpływ na bieżące sprawozdania Rb-27);

- jeden wydatek na kwotę 1,5 tys. zł wynikający z faktury wystawionej za wykonanie przeglądu ppoż został sklasyfikowany i ujęty w księgach rachunkowych w § 427 *Zakup usług remontowych* zamiast w § 430 *Zakup usług pozostałych*, co miało wpływ na miesięczne i roczne sprawozdanie Rb-28.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 oraz ust. 4 pkt 1 i 4 uor, księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco. Księgi

²⁴ Kary, o których mowa w ustawie z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. z 2024 r. poz. 136 ze zm.).

²⁵ Załącznik Nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 513 ze zm.), dalej: *rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r.*

rachunkowe uznaje się za sprawdzalne, jeżeli umożliwiają stwierdzenie poprawności dokonanych w nich zapisów, stanów (sald) oraz działania stosowanych procedur obliczeniowych, a w szczególności: udokumentowanie zapisów pozwala na identyfikację dowodów i sposobu ich zapisania w księgach rachunkowych na wszystkich etapach przetwarzania danych; zapewniony jest dostęp do zbiorów danych pozwalających, bez względu na stosowaną technikę, na uzyskanie w dowolnym czasie i za dowolnie wybrany okres sprawozdawczy jasnych i zrozumiałych informacji o treści zapisów dokonanych w księgach rachunkowych.

Powyższe nieprawidłowości ŁWIOŚ wyjaśnił pomyłką oraz niewłaściwą interpretacją przepisów odnoszących się do klasyfikacji dochodów z tytułu handlu uprawnieniami do emisji.

- b) W jednym przypadku zapis księgowy na kwotę 18,4 tys. zł nie zawierał opisu operacji, co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 3 uor, który stanowi, że zapis księgowy powinien zawierać co najmniej zrozumiały tekst, skrót lub kod opisu operacji, z tym że należy posiadać pisemne objaśnienia treści skrótów lub kodów.

Zgodne z wyjaśnieniami ŁWIOŚ, spowodowane to było przeoczeniem pracownika.

(akta kontroli str. 413-491, 496-503)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Powyższe dokumenty zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań.

NIK ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych. Ujawnione nieprawidłowości (na łączną kwotę 33,9 tys. zł), z uwagi na kwotę nieprzekraczającą przyjętego progu istotności, a także wykrycie i wyeliminowanie części z nich przez jednostkę, nie wpłynęły na ocenę ksiąg rachunkowych.

OBSZAR

V. Uwagi i wnioski

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na zasadność dokumentowania procesu szacowania wartości zamówień publicznych udzielanych na podstawie przepisów upzp.

Wnioski NIK nie formułuje wniosków.

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 piśmie²⁶ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi. 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
wykorzystania
uwagi

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

Łódź, 18 marca 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Łodzi

Dyrektor

Piotr Walczak

/podpisano elektronicznie/

Kontroler

Izabella Śpiewak

gł. specjalista k.p.

/podpisano elektronicznie/

²⁶ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.