



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.1.2.2025

Pani

dr inż. Anita Jakubaszek
Lubuski Wojewódzki Inspektor
Ochrony Środowiska

Wojewódzki Inspektorat Ochrony
Środowiska w Zielonej Górze
ul. Henryka Siemiradzkiego 19
65-231 Zielona Góra

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Zielonej Górze (dalej <i>WIOŚ</i>) ul. Henryka Siemiradzkiego 19, 65-231 Zielona Góra
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anita Jakubaszek, Lubuski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska od 22.03.2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Mirosław Ganecki, Lubuski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, od 7.03.2016 r. do 15.03.2024 r. ¹ .
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 Zielonej Górze
Kontrolerzy	Anna Brach, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/13/2025 z 23.01.2025 r. Lidia Sobkowiak-Mariasz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/16/2025 z 27.01.2025 r.

(akta kontroli str. 1-6)

¹ Stosunek pracy uległ rozwiązaniu 30.06.2024 r., w okresie wypowiedzenia ww. wykorzystał urlop wypoczynkowy. W okresie od 15.03.2024 r. do 22.03.2024 r. obowiązki Lubuskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska (dalej *LWIOŚ*) wykonywał Witold Węgrzyn, Zastępca LWIOŚ od 1.03.2023 r.

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 Zielonej Górze 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,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości 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,
- przegląd analityczny należności pozostałych do zapłaty, w tym zaległości netto,
- analiza realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości wprowadzonych zmian w planie finansowym dysponenta w wyniku zwiększeń dokonanych środkami z rezerw celowych,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków bieżących i inwestycyjnych dysponenta III stopnia,
- kontrola prawidłowości udzielania i realizacji wybranych zamówień publicznych,
- analiza stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

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 negatywnie wykonanie planu finansowego w 2024 r. Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Zielonej Górze.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Sformułowaną ocenę uzasadnia charakter i zakres nieprawidłowości dotyczących udzielania zamówień publicznych, tj.:

- niestosowanie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁴ (dalej pzp) w odniesieniu do usług ubezpieczenia i sprzątania,
- prowadzenie postępowań o wartości poniżej 130.000 zł niezgodnie z *Regulaminem ramowych procedur*, w szczególności w sposób niezapewniający równego traktowania wykonawców i przejrzystości (dostawa mebli, usługi sprzątania⁵),
- nierzetelne poświadczanie na dowodach księgowych dokonania kontroli wydatków w zakresie uprzedniego stosowania ww. ustawy lub regulaminu (ubezpieczenia, najem).

Nieprawidłowo, tj. bez uprzedniego zastosowania ustawy lub niezgodnie z ww. procedurami wewnętrznymi, wydatkowano środki publiczne stanowiące 31,9% wydatków objętych badaniem szczegółowym⁶.

Stwierdzono także nieprawidłowości o charakterze formalnym dotyczące terminu sporządzenia planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych i jego treści, a także dotyczące postępowania o udzielenie zamówienia pn. *Dostawa samochodu – mobilne biuro do obsługi kontroli* (wartości zamówienia, terminu składania ofert, publikacji ogłoszenia o wyniku postępowania), które nie miały wpływu na prawidłowość wyboru wykonawcy zamówienia.

Izba pozytywnie ocenia, że kontrolowane wydatki zostały dokonane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym, były celowe i przeznaczone na realizację zadań statutowych jednostki oraz nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności.

NIK opiniuje również pozytywnie sporządzone przez WIOŚ sprawozdania budżetowe, sprawozdanie budżetowe w układzie zadaniowym i w zakresie operacji finansowych.

W związku z koniecznością wypłaty byłemu LWIOŚ ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy (koszt 53 tys. zł), w sytuacji gdy był on finansowany z planu wydatków jednostki kontrolowanej, NIK dostrzega, że utrudniało to rzetelną realizację planowanych wydatków WIOŚ, z przyczyn od niej niezależnych.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz.U. z 2024 r. poz. 1320.

⁵ Bez zastosowania ustawy pzp lub procedur wewnętrznych udzielania zamówień publicznych poniżej kwoty 130 tys. zł poniesiono wydatki dotyczące 2024 r. o łącznej wartości 377,9 tys. zł, tj. 3,4% ogółu wydatków zrealizowanych przez WIOŚ w tym roku.

⁶ Wyniki badania szczegółowego wydatków u dysponenta przedstawiono na str. 11-14 niniejszego wystąpienia.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR
Opis stanu
faktycznego

1. Dochody budżetowe

1.1 Dochody budżetowe wykonane przez WIOŚ w 2024 r. realizowane w dz. 900 – *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska*, rozdz. 90014 – *Inspekcja Ochrony Środowiska* wyniosły 339,9 tys. zł, tj. 111,4% planu na ten rok i 76,9% wykonania roku ubiegłego.

Głównymi źródłami dochodów zrealizowanych w 2024 r. były:

- grzywny i inne kary pieniężne - 264,6 tys. zł (§ 0570 i § 0580)⁸,
- opłaty i kary za substancje zubożające warstwę ozonową - 40,5 tys. zł (§ 0540)⁹,
- odsetki od nieterminowych wpłat z tytułów opłat – 16,2 tys. zł (§ 0910)¹⁰,
- wpływy z różnych dochodów – 14,9 tys. zł (§ 0970)¹¹.

W 2024 r. WIOŚ wykonał dochody ogółem niższe o 23,1% i 102,1 tys. zł, w porównaniu do roku ubiegłego, a z tytułu grzywien, opłat i kar realizowanych w § 0540, 0570 i 0580 – niższe o 25,6%¹². Główna księgowa wyjaśniała różnice w realizacji dochodów w 2024 r. w porównaniu do 2023 r. przyczynami niezależnymi od jednostki - zmianami obszarów przy planowaniu kontroli na dany rok, liczbą kontroli interwencyjnych i zmianami przepisów prawa: *zmiany w ustawodawstwie w 2017 r. spowodowały, iż część kar, które wpływały na rachunki WIOŚ, były redystrybuowane i stanowiły dochody budżetowe, na mocy ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (art. 282 ust. 10) jest wnoszona na rachunek Wód Polskich. Inspektorzy do 2023 r. stopniowo kończyli postępowania kontrolne na podstawie starych przepisów (POŚ). Wymienione czynniki znacząco wpłynęły na większe wpływy z tytułu dochodów budżetowych w 2023 r. i znaczny spadek dochodów 2024 r.* Wykonanie w §§ 0540, 0570 i 0580 było niższe, ponieważ w 2023 r. LWIOŚ nałożył dużo więcej kar na wyższe kwoty oraz takich, które stanowiły w całości dochód budżetu państwa (dotyczące recyklingu pojazdów i substancji zubożających warstwę ozonową). Z tego samego powodu dochody

⁷ 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.

⁸ § 0570 Grzywny i inne kary pieniężne od osób fizycznych – 163,8 tys. zł, § 0580 Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych – 100,8 tys. zł.

⁹ W § 0540 Wpływy z tytułu opłat i kar za substancje zubożające warstwę ozonową – na podstawie art. 51 ust. 3 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). W 2023 r. we WIOŚ dochody z tego tytułu były klasyfikowane w § 0570 (29,9 tys. zł) i § 0580 (24,8 tys. zł).

¹⁰ W § 0910 Wpływy z odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat.

¹¹ W § 0970 Wpływy z różnych dochodów – ujmowane są wpłaty z tytułu zwrotu kosztów ponoszonych w związku z prowadzeniem kontroli przestrzegania wymagań ochrony środowiska na podstawie art. 18 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 2024 r. poz. 425).

¹² § 0540 – wyższe o 40,5 tys. zł, wykonanie w 2023 r. – 0 zł, § 0570 – niższe o 23,4% i 49,9 tys. zł, § 0580 – niższe o 48,6% i 95,5 tys. zł w porównaniu do 2023 r. Ponadto, w § 0970 wykonano dochody wyższe o 700,9% i 13,0 tys. zł, w § 0690 Wpływy z różnych opłat – niższe o 88,4% i 5,6 tys. zł i § 0940 Wpływy z rozliczeń / zwrotów z lat ubiegłych – niższe o 77,1% i 7,3 tys. zł.

realizowane w § 0690 w 2024 r. w porównaniu do 2023 r. były niższe o 88,4% i 5,6 tys. zł¹³, podobnie w § 0940 - niższe o 77,1% i 7,3 tys. zł¹⁴.

Porównując wykonanie dochodów do planu na 2024 r. były one:

- niższe w: § 0580 - o 28,0% i 39,2 tys. zł, § 0540 - o 32,6% i 19,5 tys. zł;
- wyższe w: § 0570 - o 63,8% i 63,8 tys. zł, § 0910 - o 224,6% i 11,2 tys. zł, § 0970 - o 14,9 tys. zł, plan 0 zł.

Zgodnie z wyjaśnieniami głównej księgowej WIOŚ: *plan dochodów budżetowych został opracowany na podstawie wpływów z lat ubiegłych. [...] zachowując zasadę ostrożności w planowaniu dochodów, uwzględniając brak regularności tych wpływów oraz spadek w latach ubiegłych lub ich wzrost spowodowany między innymi zmianą przepisów prawa trudno jest w sposób regularny lub wskaźnikowy zaplanować dochody z tytułu administracyjnych kar pieniężnych.* Odnosząc wykonanie dochodów do planu w konkretnych paragrafach:

- odchylenia *in minus* spowodowane były: zmniejszeniem planowanych kontroli i poprawą przestrzegania przepisów prawa (§ 0540), postępowaniami o udzielenie ulgi w spłacie poprzez rozłożenie kar na raty, brakiem informacji o planie kontroli na kolejny rok w trakcie planowania dochodów (§ 0580),
- wykonanie ponad plan - zakończeniem postępowania odwoławczego decyzji karnych nałożonych w latach ubiegłych, wyegzekwowaniem zaległych kar, których termin płatności przypadał na 2020 r. (§ 0570, § 0910).

Nieplanowanie dochodów w § 0970 zgodnie z wyjaśnieniami głównej księgowej było spowodowane tym, że *decyzje ustalające wysokość kosztów kontroli zdarzają się sporadycznie i nieregularnie.*

(akta kontroli str. 21-31)

1.2 Należności pozostałe do zapłaty (i zaległości netto) z tytułu dochodów budżetowych wykazane z sprawozdaniu Rb-27 S według stanu na koniec 2024 r. wyniosły 44,1 tys. zł, natomiast na koniec 2023 r. – 6,3 tys. zł. Zmiany wynoszące co najmniej 20% i istotne kwotowo dotyczyły należności pozostałych do zapłaty (i zaległości netto) w §§ 0540, 0570 i 0580 na koniec 2024 r. - wyniosły one odpowiednio: 12,9 tys. zł, 15,0 tys. zł i 15,0 tys. zł (razem 42,9 tys. zł), podczas gdy na koniec 2023 r. stanowiły one 0 zł. Powstanie ww. zaległości było związane z wydaniem decyzji oraz brakiem wpłat do końca w 2024 r. Do dnia 5.02.2025 r. kwota 24,8 tys. zł została wpłacona.

(akta kontroli str. 25, 32-34)

Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-N *kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych* należności na koniec 2024 r. wyniosły 18 252,4 tys. zł¹⁵, w tym: należności wymagalne – 1 661,8 tys. zł, a pozostałe należności – 16 590,7 tys. zł. W sprawozdaniu tym wykazywano m.in. należności z tytułu nałożonych przez LWIOŚ kar pieniężnych, które - do momentu podziału środków

¹³ Dotyczyło to udzielenia informacji o środowisku i opłat za konsekwencje stwierdzenia prowadzenia działalności niezgodnie z planem działań, planem nawożenia azotem lub z przepisami o przechowywaniu nawozów naturalnych.

¹⁴ W 2023 r. wpłata z tytułu obciążenia GIOŚ kosztami mediów za 2022 r. wyniosła 8,2 tys. zł, a zwrotu nadpłaconych składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe pracownika - 1,2 tys. zł. W 2024 r. obciążono GIOŚ kosztami mediów za 2023 r. - 2,2 tys. zł. Ponadto, wyższe wykonanie dochodów w § 0970 o 700,9% i 13,0 tys. zł wynikało z tego, że w 2023 r. wydano jedną decyzję ustalającą koszty kontroli w kwocie 1,9 tys. zł, natomiast w 2024 r. takich decyzji wydano sześć na łączną kwotę 14,9 tys. zł.

¹⁵ Do wartości nominalnej należności nie należy doliczać odsetek, opłaty prolongacyjnej, kosztów upomnienia i innych należności ubocznych.

finansowych pomiędzy budżet państwa a inne podmioty (fundusze ochrony środowiska, gminy, powiaty, PGW Wody Polskie) - nie są wykazywane w sprawozdaniu Rb-27 jako dochód budżetowy. Zgodnie ze sprawozdaniem z działalności kontrolnej w 2024 r. LWIOŚ wydał łącznie 491 decyzji karnych, w tym 275 decyzji ostatecznych na kwotę 2.075,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 35-50, 348-349)

1.3 W jednostce na koniec roku nie wystąpiły ujemne dochody budżetowe (zwroty wyższe niż wpłaty) w żadnej podziałce klasyfikacji budżetowej, m.in. na poziomie działów i rozdziałów.

(akta kontroli str. 24)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OBSZAR

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Zagadnienia ogólne

1. W 2024 r. WIOŚ wykonał wydatki budżetowe w wysokości 11 253,5 tys. zł, tj. 100% planu finansowego po zmianach, 104% planu pierwotnego oraz 120,3% wykonania roku poprzedniego. Przyczyną wzrostu zrealizowanych wydatków rok do roku był:

- wzrost wynagrodzeń pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagradzania¹⁶ – o 44,2%,
- zakup wyposażenia (m.in. foteli biurowych dla pracowników, sprzętu IT – laptopy, drukarki, skanery, nagrywarki)¹⁷ – o 32,7%,
- poniesienie wydatków majątkowych (rok wcześniej takie nie były realizowane) w wysokości 329,4 tys. zł¹⁸, tj. zakup samochodu za 309 tys. zł i systemu mobilnego monitoringu 20,4 tys. zł (opis poniżej, w pkt 6).

Przyczyną wzrostu wydatków na zakup wyposażenia była konieczność: dostosowania stanowisk pracy do wymagań określonych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 1 grudnia 1998 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy na stanowiskach wyposażonych w monitory ekranowe¹⁹, zapewnienia odpowiednich warunków pracy pracowników Inspekcji oraz bezpieczeństwa danych i ciągłości działania w związku z awaryjnością posiadanego sprzętu IT.

Zwiększenie wydatków na wynagrodzenia wynikało ze wzrostu wynagrodzeń w sferze budżetowej o 20 % zgodnie z ustawą budżetową na 2024 r. oraz wypłaty odprawy emerytalnej i ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy byłego LWIOŚ²⁰. Ponadto w okresie od dnia 22.03.2024 r. do 28.06.2024 r. zatrudniano dwóch LWIOŚ (w okresie trzymiesięcznego wypowiedzenia jednego z nich), co dodatkowo generowało dla Inspektoratu obciążenie funduszu płac w tym paragrafie. W 2024 r. z pracy we WIOŚ odeszło łącznie pięciu

¹⁶ W § 4010 Wynagrodzenia osobowe pracowników.

¹⁷ W § 4210 Zakup materiałów i wyposażenia.

¹⁸ W § 6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych.

¹⁹ Dz.U. z 2025 r. poz. 58.

²⁰ Wydatki z tytułu ekwiwalentu za niewykorzystany urlop w wysokości 53 tys. zł.

pracowników, jednak poza opisywaną powyżej sytuacją nie dokonywano wypłat ekwiwalentów za niewykorzystany urlop.

Jak zeznał były LWIOŚ: *trudno było uzyskać urlop, bo były obowiązki: była Odra, pożar w Przylepie, gdzie pracowałem 7 dni w tygodniu i nie wracałem do domu. [...] Praktycznie byłem wszędzie, odprawy u Wojewody, w Warszawie, na komisjach sejmowych. Odnośnie monitorowania wykorzystania urlopu przez służby Wojewody Lubuskiego zeznał on, że był to Dyrektor Generalny, który na zasadzie przypomnienia, podkreślam na zasadzie przypomnienia, pytał, ile mam urlopu [...] Z Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego nie było nakazu pójścia na urlop. Można było siedzieć w pracy do upadłego.*

Z wyjaśnień Wojewody Lubuskiego w sprawie: a) przyczyn dopuszczenia do wypłaty ekwiwalentu za niewykorzystany urlop, b) sposobu monitorowania stopnia wykorzystania urlopu w odniesieniu do LWIOŚ oraz c) ustalenia/oszacowania wydatków związanych ze zmianą na tym stanowisku, wynika, że:

a) *W dniu powołania mnie na stanowisko Wojewody Lubuskiego, tj. 22 grudnia 2023 r. stan urlopu wypoczynkowego (zaległego i bieżącego) [byłego LWIOŚ] wynosił 121 dni, z czego do dnia 5 stycznia 2024 roku wykorzystał 6 dni. Z dniem 1 stycznia 2024 r. nabył on prawo do kolejnego urlopu wypoczynkowego w wymiarze 36 dni, łącznie z dodatkowym urlopem, który uległ proporcjonalnemu zmniejszeniu do 18 dni z uwagi na rozwiązanie stosunku pracy w czasie roku kalendarzowego. [...] po odwołaniu w dniu 15 marca 2024 r. został zobowiązany do wykorzystania urlopu wypoczynkowego w okresie wypowiedzenia i wykorzystał go w maksymalnym możliwym wymiarze do końca okresu wypowiedzenia. Do dnia odwołania [...] ze stanowiska, z uwagi na zakres jego obowiązków kierowniczych, w tym trudny z punktu widzenia ilości zadań okres końcówki i początku roku (chodzi przede wszystkim o obowiązki budżetowe i sprawozdawcze), [...] oprócz ww. dni, nie korzystał z urlopu w tym okresie, co w moim przekonaniu było zasadne, albowiem powyższe zadania powinny być wykonane bezpośrednio przez Pana Inspektora lub pod jego bezpośrednim nadzorem.*

b) *Wobec dużych zaległości urlopowych Inspektora planowano sukcesywne wykorzystywanie przez niego urlopu wypoczynkowego w roku kalendarzowym 2024. Konieczność wymiany kadrowej na stanowisku LWIOŚ wynikała dopiero na początku marca 2024 r., kiedy to zapoznałem się z oceną pracy Pana Inspektora, która była podstawą jego późniejszego odwołania. Dla dobra Inspektoratu zdecydowałem się na pilne odwołanie Pana Inspektora ze stanowiska. Wobec tej sytuacji pierwotny zamiar sukcesywnego wykorzystywania przez Pana Inspektora w roku 2024 urlopu zaległego nie został zrealizowany. W akcie odwołania z dnia 14 marca 2024 r., Pan Inspektor został zobowiązany do wykorzystania przysługującego urlopu wypoczynkowego w okresie wypowiedzenia.*

c) *Wymiana kadrowa była konieczna ze względu na dobro Inspektoratu oraz obszaru, za który odpowiada Inspektor. Inspektor odwołany ze stanowiska nie świadczy pracy w okresie wypowiedzenia, w związku z czym nie ma powodów, aby z powołaniem nowego Wojewódzkiego Inspektora czekać do końca okresu wypowiedzenia pracownika uprzednio odwołanego z tego stanowiska. Poza tym, brak obsady nie leżał w interesie Inspektoratu, mógłby narazić na szkodę sprawy będące we właściwości tego urzędu. Co prawda, Regulamin Organizacyjny WIOŚ zakłada zastępowanie inspektora przez zastępcę, jednak zastępstwo powinno mieć charakter jedynie doraźny, a w interesie jednostki było w miarę możliwości szybkie powołanie nowego inspektora.*

NIK wskazuje, że konieczność wypłaty ekwiwalentu za niewykorzystany urlop byłemu LWIOŚ, w sytuacji gdy finansowany był on z planu wydatków WIOŚ, utrudniała rzetelną realizację planowanych wydatków jednostki, z przyczyn od niej niezależnych.

(akta kontroli str. 21-23, 51-57, 59-67, 405-440, 717-744, 1111-1117)

2. Pierwotnie w planie finansowym WIOŚ ujęto wydatki w wysokości 10 799,0 tys. zł. W 2024 r. nie zwiększano planu wydatków WIOŚ z rezerwy ogólnej.

Decyzją w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2024 z 28.05.2024 r. dokonano zwiększenia planu wydatków w § 6060 o 320 tys. zł z rezerwy celowej (poz. 59 *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej*)²¹. Otrzymane środki zostały wykorzystane w całości w 2024 r.²², zgodnie z przeznaczeniem (opis w pkt 9 poniżej).

W listopadzie 2024 r. zwiększono plan wydatków ze środków pochodzących z rezerwy Wojewody Lubuskiego²³ o 53 tys. zł, celem uzupełnienia wydatków w § 4000 *Grupa wydatków bieżących jednostki*²⁴. Otrzymane środki z rezerw budżetowych zostały wykorzystane w całości na wydatki dokonane w listopadzie 2024 r. w § 4210, 4260, 4300, 4360 - zgodnie z przeznaczeniem.

Ponadto, dokonano 11 zmian w planie wydatków, z tego:

- zmianę polegającą na zwiększeniu planu wydatków w: § 4000 o 51,5 tys. zł i § 4270 *Zakup usług remontowych* o 30,0 tys. zł, z niewykorzystanych środków finansowych²⁵;
- 10 zmian w granicach zaplanowanych wydatków WIOŚ – w okresie od sierpnia do grudnia 2024 r. dokonano przesunięć pomiędzy paragrafami²⁶. Cztery z nich polegały na zmianie planu w § 4000 i zwiększeniu *per saldo* o 82 tys. zł, a ich uzasadnieniem była konieczność zabezpieczenia realizacji zadań statutowych i środków na bieżące utrzymanie WIOŚ (zapłata za energię elektryczną, ciepłą, gaz, usługi telekomunikacyjne) oraz zakupy wyposażenia (komputerów dla pracowników)²⁷. Ponadto trzykrotnie zwiększano plan wydatków w § 4010 *Wynagrodzenia osobowe pracowników* o łącznie 104,2 tys. zł, co było związane z koniecznością wypłaty byłemu LWIOŚ odprawy emerytalnej i ekwiwalentu za niewykorzystany urlop, a zmiany planu wydatków były możliwe dzięki niższemu wykonaniu zaplanowanych wydatków w pozostałych paragrafach o charakterze płacowym,

²¹ Z przeznaczeniem na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe, zgodnie z art. 410c ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz art. 253 ust. 2 ustawy – Prawo wodne, <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi5pl-G49SLAxUhGBAIHWdNGF0QFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.gov.pl%2Fattachement%2F700c88d-b2ae-4338-8816-74b820cdae&usg=AOvVaw1UgzzLi-GU4ID3iUf5es&opi=89978449>

²² Brak wydatków niewygasających z końcem roku 2024.

²³ Decyzja z dnia 6.11.2024 r., na podstawie art. 140 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.), dalej *ufp*. Artykuł 140 ust. 4 *ufp* przewiduje szczególną postać rezerwy ogólnej, tworzoną w częściach budżetu państwa, których dysponentami są poszczególni wojewodowie, za: A. Mikos-Sitek (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz. Wyd. 15, Warszawa 2023, Komentarz do art. 140.

²⁴ W tej grupie w 2024 r. we WIOŚ poniesiono wydatki w §: 4210, 4260, 4280, 4300, 4360, 4390, 4400.

²⁵ Decyzja z dnia 14.11.2024 r., na podstawie art. 171 *ufp*.

²⁶ Na podstawie art. 171 ust. 5 *ufp*.

²⁷ Decyzja z dnia: 7.08.2024 r. (-3 tys. zł), 21.11.2024 r. (+34,9 tys. zł), 10.12.2024 r. (+29,7 tys. zł), 23.12.2024 r. (20,4 tys. zł).

tj. dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej (inspektorów)²⁸.

Plan wydatków po zmianach wyniósł 11 253,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 54-55, 58-117, 121, 405-430)

3. W 2024 r. nie wystąpiły przypadki blokowania środków.

(akta kontroli str. 122)

4. Zrealizowane w 2024 r. przez WIOŚ wydatki budżetu państwa wynoszące 11.253,5 tys. zł zostały dokonane w trzech grupach ekonomicznych²⁹:

- wydatki bieżące jednostek budżetowych – 10 890,1 tys. zł i stanowiły 116,7% wykonania w roku poprzednim w tej grupie (9.325,7 tys. zł),
- wydatki majątkowe – 329,4 tys. zł, poniesione w związku z umową z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej WFOŚiGW) na dofinansowanie zadania pn. *Wzmocnienie potencjału kontrolnego WIOŚ*, w 2023 r. nie realizowano wydatków w tej grupie,
- świadczenia na rzecz osób fizycznych – 34,0 tys. zł, w porównaniu do 2023 r. nastąpił wzrost o 8,4% (31,3 tys. zł).

Nie wystąpiły istotne zmiany struktury wydatków (wyższe niż 5%).

(akta kontroli str. 51-55, 123-136)

5. W 2024 r. wynagrodzenia we WIOŚ³⁰ wynosiły 7 851 tys. zł i stanowiły 69,8% wydatków budżetowych. W porównaniu do roku poprzedniego wynagrodzenia wzrosły o 1 168,7 tys. zł (o 17,5%). Według sprawozdania *Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za 2024 r.* przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto wyniosło 10.021 zł i wzrosło w porównaniu do roku poprzedniego (wówczas 8 575 zł) o 16,9%, przy czym w poszczególnych statusach zatrudnienia, odpowiednio:

- osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (status 01) – 13,5 tys. zł i 10,9 tys. zł, wzrost o 23,9 %,
- członkowie korpusu służby cywilnej (status 03) – 9,7 tys. zł i 8,4 tys. zł, wzrost o 15,5%.

Z kolei przeciętne zatrudnienie (w przeliczeniu na pełne etaty) było stabilne - wyniosło 65,29 i uległo zwiększeniu w porównaniu do roku poprzedniego o 0,35. W poszczególnych statusach zatrudnienia stanowiło ono:

- osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (status 01) – 5,96;
- członkowie korpusu służby cywilnej (status 03) – 59,33 zatrudnionych.

W 2024 r. WIOŚ nie ponosił wydatków klasyfikowanych w § 4170 *Wynagrodzenia bezosobowe*, w szczególności żadna osoba nie wykonywała zadań na podstawie umowy zlecenia lub umowy o dzieło finansowanych z tej podziałki klasyfikacji budżetowej.

(akta kontroli str. 137-143)

6. W 2024 r. WIOŚ poniósł wydatki majątkowe w wysokości 329,4 tys. zł (w § 6060), w ramach których sfinansowano:

- 1) specjalny samochód - mobilne biuro do obsługi kontroli w terenie 308.950 zł,
- 2) system monitoringu mobilnego 20.430,30 zł³¹.

²⁸ Zwiększenia w § 4010 o: 31,0 tys. zł z oszczędności uzyskanych po wypłacie dodatkowego wynagrodzenia rocznego (decyzja z 7.08.2024 r.), 66 tys. zł i 7,2 tys. zł z § 4020 *Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej* (21.11.2024 r., 23.12.2024 r.).

²⁹ W każdej z wymienionych grup ekonomicznych stopień realizacji planu po zmianach wyniósł 100%

³⁰ Ujęte w § 4010 *Wynagrodzenia osobowe*, 4020 *Wynagrodzenia osobowe korpusu służby cywilnej* i 4040 *Dodatkowe wynagrodzenie roczne*.

³¹ Finansowanie: rezerwa celowa poz. 59 kwota 11.050,00 zł, budżet kwota 9.380,30 zł.

Ponadto, w ramach wydatków bieżących sfinansowano:

- 3) pięć zestawów sprzętu mobilnego IT dla inspektorów,
- 4) przenośne źródło zasilania z panelem fotowoltaicznym,
- 5) dwa specjalistyczne szkolenia.

Ww. zostały wykonane w ramach zadania pn. *Wzmocnienie potencjału kontrolnego WIOŚ*. Zgodnie z *kartą efektu ekologicznego*: efektem ekologicznym było zwiększenie i modernizacja potencjału inspekcyjnego i dostosowanie wyposażenia do nowych zadań określonych w znowelizowanej ustawie o Inspekcji Ochrony Środowiska, efektem rzeczowym wydatków 1)-4) był zakupiony sprzęt, a wydatku 5) - szkolenia.

(akta kontroli str. 144-155)

7. Zobowiązania WIOŚ na koniec 2024 r. wynosiły 720,6 tys. zł, w tym z tytułu:

- dodatkowego wynagrodzenia rocznego (§ 4040) – 559,0 tys. zł, płatne zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej³² do 31.03.2025 r. oraz składek na ubezpieczenia społeczne (§ 4110) i na Fundusz Pracy (§ 4120) od wyżej wymienionych – 94,6 tys. zł i 11,3 tys. zł;
- zobowiązań z terminami płatności od 7.01. do 21.01.2025 r., tj.
 - energii elektrycznej, ciepłej (§ 4260) – 27,2 tys. zł,
 - paliwa – 3,9 tys. zł (§ 4210),
 - utrzymania oprogramowania (programy: *płace, kadry, środki trwałe, F-K, e DOK*), sprzątania pomieszczeń WIOŚ Zielona Góra i Delegatury Gorzów Wlkp., mycia samochodów, usług pocztowych (§ 4300 - *zakup usług pozostałych*) – 20,1 tys. zł,
 - konserwacji wężła ciepłego (§ 4270) – 0,4 tys. zł,
 - badań okresowych pracownika (§ 4280) – 0,2 tys. zł.

Ww. zobowiązania wykazane w sprawozdaniu Rb-28 z *wykonania wydatków budżetu państwa* były zgodne z ewidencją księgową. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych zostały one uregulowane, terminowo.

Jednostka nie posiadała zobowiązań wymagalnych na koniec 2024 r. W trakcie roku nie wystąpiły sytuacje wykazywania zapłaty odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań³³.

(akta kontroli str. 54-55, 156)

8. W jednostce nie wystąpiły wydatki, które:

- nie wygasły z upływem roku budżetowego (2024 r.),
- nie wygasły w upływie roku 2023 r. i zostały dokonane w 2024 r.

(akta kontroli str. 54-55)

Badanie szczegółowe u dysponenta III stopnia

9. Badaniem objęto środki wydatków budżetu państwa w wysokości 320 tys. zł w § 6060, otrzymane z rezerwy celowej (dz. 83, rozdz. 758, rozdz. 75818, poz. 59 *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej*),

³² Dz.U. z 2023 r. poz. 1690.

³³ Nie wykazano wydatków w paragrafach odsetkowych, w szczególności w: 456 *Odsetki od dotacji oraz płatności: wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystanych z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ustawy, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości*; 457 *Odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu pozostałych podatków i opłat*, 458 *Pozostałe odsetki*, 467 *Odsetki od nieterminowych wpłat podatku od nieruchomości*. Nie księgowano zobowiązań z tytułu odsetek na koncie 751 Koszty finansowe (Wn).

co stanowiło 100% kwot zwiększających plan środkami z rezerw celowych³⁴. Po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu planu wydatków wprowadzono zmiany w planie finansowym jednostki. Wydatki, na które pozyskano środki z rezerwy nie były znane na etapie tworzenia planu finansowego jednostki w ramach opracowania ustawy budżetowej – WIOŚ zawarł umowę z WFOŚiGW w Zielonej Górze w dniu 8.05.2024 r. Wnioskowanie o środki z rezerw wynikało z faktycznych potrzeb i było celowe. Otrzymane środki budżetowe zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, w całości (opis pkt 6 powyżej).

(akta kontroli str. 94-121)

10. Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków bieżących jednostek budżetowych (pozapłacowych) i wydatków majątkowych w łącznej kwocie 1 127,2 tys. zł³⁵, tj. 10 % wydatków WIOŚ i 60,7 % tych wydatków po dokonaniu wyłączenia pozycji płacowych, pochodnych i poniżej 1 tys. zł³⁶.

Wszystkie objęte kontrolą wydatki:

- zostały dokonane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym jednostki,
- były celowe i przeznaczone na realizację zadań statutowych WIOŚ,
- nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności skutkujących koniecznością zapłaty odsetek, kar lub opłat.

We WIOŚ w okresie objętym kontrolą obowiązywało zarządzenie nr 4/2021 LWIOŚ z dnia 1 marca 2021 r. w sprawie wprowadzenia *Regulaminu ramowych procedur udzielania zamówień publicznych o wartości zamówienia poniżej 130.000 zł (poniżej kwoty wskazanej w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy pzp)*³⁷, dalej *Regulamin ramowych procedur*.

(akta kontroli str. 165-166, 442-492, , 607-608, 657-658, 745-750)

Z *Regulaminu ramowych procedur* wynikało, że jeżeli wartość zakupu (wartość netto bez VAT-u) jest wyższa niż 200 zł, obowiązkiem osoby przygotowującej postępowanie jest przygotowanie i udokumentowanie czynności we wniosku. We wniosku należało wskazać: uzasadnienie celowości zamówienia, źródło finansowania, a także rodzaj działalności WIOŚ - czy wydatek dotyczy: kontroli podmiotów korzystających ze środowiska, w tym w zakresie zapobiegania poważnym awariom, czy wydatków pośrednich (administracyjnych). *Za przestrzeganie przepisów Regulaminu odpowiedzialni są kierownicy komórek organizacyjnych wnioskujących o wszczęcie postępowania.*

Tym samym przed zawarciem umowy/ złożeniem zamówienia na realizację zadań ww. pracownicy WIOŚ byli zobowiązani do dokonania analizy faktycznych potrzeb, celowości wydatku, oceny, czy środki przeznaczone będą na realizację zadań statutowych jednostki - odzwierciedlonej dla zamówień o wartości zakupu

³⁴ Decyzja w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2024 z 28.05.2024 r. w sprawie zwiększenia planu w § 6060.

³⁵ Tj. z wyłączeniem wydatków w paragrafach 401-408, 411-414, 418, 420, 444, 471, 474, 475, 478, 479, 480, 483, 485 oraz wydatków poniżej 1000 zł. Dobór próby został dokonany losowo i uzupełniony o pozycje dobrane w sposób celowy (metodą MUS). We WIOŚ nie wystąpiły wydatki ponoszone na promocję, reklamę, ekspertyzy, wsparcie prawne i opłaty ponoszone z tytułu posiadania ośrodków wczasowych, jak również długoterminowy najem samochodów, klasyfikowane m.in. w paragrafach 430 – *Zakup usług pozostałych* oraz 439 – *Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii*.

³⁶ Łącznie 1.858,6 tys. zł.

³⁷ Wcześniej: Regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej równowartości kwoty wskazanej w art. 4 ust. 8 ustawy Prawo zamówień publicznych; załącznik do zarządzenia 7/2019 z dnia 20.05.2019 r. i załącznik do zarządzenia nr 1/2017 z dnia 17.01.2017 r.

(netto) wyższej niż 200 zł w pisemnym wniosku sporządzonym zgodnie ze wzorem określonym w regulaminie.

W próbie wydatków objętych kontrolą nie sporządzono takich wniosków przed zawarciem przez WIOŚ umów ubezpieczenia (polis) – wydatek był celowy. Szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt 1.

(akta kontroli str. 494-495, 510-593, 745-764)

W próbie wydatków potwierdzonych wybranymi do badania dokumentami, w odniesieniu do 71,6% wydatków nie stwierdzono, aby zostały one zrealizowane niezgodnie z obowiązującym prawem lub były niegospodarne³⁸. W pozostałych przypadkach badania dowodów księgowych zidentyfikowano nieprawidłowości polegające na niezastosowaniu ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych³⁹ (dalej pzp) lub *Regulaminu ramowych procedur*, co rzutowało na wybór wykonawcy zamówienia oraz najkorzystniejszej / najtańszej oferty (usługi ubezpieczenia, sprzątania, dostawa mebli).

(akta kontroli str. 745-764)

Udzielając zamówienia dot. ubezpieczeń nie przeprowadzono postępowania określonego *Regulaminem ramowych procedur* dla zamówień poniżej wartości 130 tys. zł, ani określonego ustawą pzp - szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt 1.

(akta kontroli str. 494-495, 510-593, 745-764)

Wydatki na usługi sprzątania w 2024 r. nie zostały poprzedzone przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia, o którym mowa w ustawie pzp, a jedynie zastosowaniem *Regulaminu ramowych procedur*, oddzielnie do dwóch części, tj. w obiektach:

- a) w Zielonej Górze przy ul. Siemiradzkiego 19 i Delegaturze Inspektoratu w Gorzowie Wlkp. przy ul. Kostrzyńskiej 48, zastosowano procedurę udzielania zamówień publicznych dla wartości zakupu powyżej 50.000 zł do 130.000 zł, w wyniku czego udzielono zamówienia publicznego w dniu 21.11.2023 r. z wynagrodzeniem miesięcznym w wysokości 10.440 zł netto plus podatek VAT 23%, tj. rocznie 125.280 zł netto, 154.094,40 zł brutto,
- b) w Zielonej Górze przy ul. Lwowskiej 25 - dla wartości zakupu powyżej 10.000 zł do 50.000 zł, w wyniku czego udzielono zamówienia publicznego w dniu 21.12.2023 r. z wynagrodzeniem miesięcznym w wysokości 3.920 zł netto plus podatek VAT 23% tj. rocznie 47.040 zł netto, 57.859,20 zł brutto.

Ponadto, w postępowaniu a) oferta wykonawcy z ceną 124.000 zł brutto została odrzucona (we wniosku zamieszczono uwagę „dysproporcja cenowa”), bez zwrócenia się do wykonawcy o wyjaśnienie dotyczące zaoferowanej ceny.

Z kolei, w postępowaniu b) skierowano zaproszenie do złożenia oferty do jednego wykonawcy, pomimo że zgodnie z *Regulaminem ramowych procedur* należało takie zaproszenie skierować do co najmniej dwóch wykonawców.

Szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt 2.

(akta kontroli, str. 477-509, 594-670, 745-750, 1099-1101)

W postępowaniu dotyczącym dostawy mebli, prowadzonym w 2024 r. dla wartości zakupu powyżej 10 000 zł do 50 000 zł do składania ofert zaproszono jednego wykonawcę, nie sporządzając zapytania ofertowego, podczas gdy zgodnie z *Regulaminem ramowych procedur* zaproszenie do składania ofert

³⁸ Gospodarny wydatek to taki, który optymalizuje koszt uzyskanego zasobu niezbędnego do realizacji zadania – zasada oszczędności.

³⁹ Dz.U. z 2024 r. poz. 1320.

należało kierować do co najmniej dwóch wykonawców. Szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt 3.

(akta kontroli, str. 477-509, 594-670, 686-694)

Poza powyższymi nieprawidłowościami, w toku badania próby stwierdzono, że na dowodach księgowych stanowiących podstawę dokonania wydatku (dot. najmu nieruchomości, ubezpieczeń) nierzetelnie poświadczano dokonanie kontroli⁴⁰ w zakresie stosowania ustawy pzp lub *Regulaminu ramowych procedur* opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt 4.

(akta kontroli str. 495, 504, 548-585, 683-685, 695-710, 745-750)

W próbie wydatków objętych kontrolą wystąpił wydatek majątkowy, tj. zakup inwestycyjny samochodu sfinansowany z rezerwy celowej WFOŚiGW – opis w pkt 2 i 6 wyżej. Protokołem odbioru z dnia 26.11.2024 r. potwierdzono kompletność dostawy oraz pozytywny wynik kontroli jakościowej – sprawdzenia działania pojazdu. Dostawa samochodu została dokonana w terminie określonym umową, tj. do 6.12.2024 r. Ww. środek trwały został prawidłowo ujęty w ewidencji środków trwałych i poprawnie sklasyfikowany, tj. zaliczony do właściwej kategorii środków trwałych, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT)⁴¹.

(akta kontroli str. 165-166, 745-750, 1054-1056, 1102-1103)

11. W 2024 r. we WIOŚ nie dokonywano wydatków dotyczących zakupu (zlecenia) usług doradczych i eksperckich⁴².

(akta kontroli str. 157-160)

12. Zgodnie z *rocznym sprawozdaniem o udzielonych zamówieniach* w 2024 r. WIOŚ przeprowadził postępowania o udzielenie zamówienia o wartości przekraczającej 130 tys. zł (bez VAT) pn. *Dostawa samochodu – mobilne biuro do obsługi w kontroli*⁴³.

(akta kontroli str. 161-162, 586-593, 904-916)

Jednostka sporządziła *Plan postępowań o udzielenie zamówień na rok 2024*, jednak dokonała tego po upływie ustawowego terminu, i nie dokonując jego aktualizacji (art. 23 ust. 1 i 4 ustawy pzp) – opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 5.

(akta kontroli str. 59-68, 94-107, 913-916, 921-927, 946-982)

Kontrolą objęto:

- ww. zamówienie publiczne skutkujące wydatkiem w wysokości 308.950 zł,
- trzy zamówienia (usługi sprzątnia, ubezpieczenia, dostawa mebli) skutkujące poniesieniem wydatków w 2024 r. w wysokości odpowiednio: 199,1 tys. zł, 142,5 tys. zł, 23,4 tys. zł – wyniki kontroli zostały opisane w pkt 10 wyżej oraz w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W wyniku badania postępowania pn. *Dostawa samochodu – mobilne biuro do obsługi w kontroli* stwierdzono, że:

⁴⁰ W odniesieniu do wydatków o łącznej wartości 234.415,75 zł.

⁴¹ Dz. U. poz. 1864.

⁴² Umowy, których przedmiotem są usługi świadczone przez specjalistów posiadających ekspercką wiedzę w określonej dziedzinie bądź dziedzinach, jak również usługi o charakterze doradztwa prawniczego, podatkowego, finansowego, technicznego a także z zakresu księgowości, windykacji, zamówień publicznych, audytu oraz usługi konsultingowe.

⁴³ Postępowania:

- zakończone unieważnieniem na podstawie art. 255 pkt 3 ustawy pzp (WO.272.1.2024),
- zakończone wyborem wykonawcy (WO.272.2.2024).

- działania WIOŚ były zgodne z przepisami: art. 44 i art. 46 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁴, ustawy pzp, odpowiednio w zakresie planowania, przygotowania i przeprowadzenia postępowania, udzielenia jak i realizacji zamówienia, w tym ewentualnych zmian umowy w sprawie zamówienia publicznego, obowiązków publikacyjnych i sprawozdawczych, w tym obowiązku określonego w art. 448 ustawy pzp (ogłoszenie o wykonaniu umowy);
- prawidłowo stosowano zasadę: zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, przejrzystości, proporcjonalności;
- realizacja zamówień (pod kątem przedmiotu zamówienia, terminu realizacji i wysokości wynagrodzenia wykonawcy) była zgodna z treścią zawartych umów;
- poniesione z tytułu realizacji zamówień wydatki były celowe i gospodarne oraz służyły realizacji zadań jednostki.

W postępowaniu stwierdzono nieprawidłowości polegające na naruszeniu ustawy pzp, tj.:

- ustalenie wartości zamówienia w kwocie brutto i wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania (art. 28 i art. 36 ust. 1 ustawy pzp),
- niezachowanie minimalnego, siedmiodniowego terminu składania ofert (art. 283 ustawy pzp w zw. z art. 111 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁴⁵),
- zamieszczenie ogłoszenia o wyniku postępowania w BZP po terminie 30 dni (art. 309 ust. 1 ustawy pzp).

Ponadto, protokół postępowania nie zawierał daty i miejscowości jego sporządzenia.

Szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 6.

(akta kontroli str. 745-750, 917-920)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Przed zawarciem umów ubezpieczenia (polis):

a) nie przygotowano i nie przeprowadzono postępowania o udzielenia zamówienia (art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy pzp), pomimo że w 2024 r. poniesiono wydatki z tego tytułu w wysokości 142,5 tys. zł netto, tj. powyżej progu stosowania ustawy pzp wynoszącego 130 tys. zł;

b) prowadząc postępowanie w oparciu o *Regulamin ramowych procedur* dla zamówień poniżej wartości 130 tys. zł; nie sporządzano pisemnych wniosków, wymaganych ww. regulaminem. We wniosku tym należało wskazać m.in. wartość zamówienia obliczoną według wymagań ustawy pzp, a także udokumentować czynności związane z zamówieniem, w tym m.in. wskazać: uzasadnienie celowości zamówienia, źródło finansowania, a także rodzaj działalności WIOŚ, której zamówienie dotyczy. W zestawieniu postępowań o wartości zakupu powyżej 200 zł w systemie e-DOK nie wykazano żadnych postępowań o udzielenie zamówień w zakresie ubezpieczeń.

⁴⁴ Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm., dalej *ufp*.

⁴⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm., dalej *KC*.

W 2024 r. poniesiono wydatki z tytułu umów ubezpieczeń (polis) w łącznej wysokości 142,5 tys. zł⁴⁶. W 2023 r. wydatki z tego tytułu wyniosły 120,5 tys. zł⁴⁷, w 2022 r. - 136,2 tys. zł. Ubezpieczenia związane były z posiadanymi pojazdami, dronami, pozostałym mieniem WIOŚ, a umowy zostały zawarte z tym samym wykonawcą. Według początku okresu ubezpieczenia poszczególnych polis, składki wyniosły rocznie odpowiednio: 142,5 tys. zł, 132,2 tys. zł i 124,6 tys. zł. W zakresie ubezpieczenia komunikacyjnego pojazdów, LWIOŚ zaakceptował ofertę FLOTA⁴⁸:

- w dniu 17.10.2024 r., dotyczącą ubezpieczenia komunikacyjnego pojazdów, w odniesieniu do których miały zostać, w ciągu 12 miesięcy, zawarte umowy ubezpieczenia. Do końca 2024 r. wydatki z tytułu zawartych umów ubezpieczenia poszczególnych pojazdów wyniosły 48,2 tys. zł;
- w dniu 30.10.2023 r., dotyczącą ubezpieczenia komunikacyjnego pojazdów, w odniesieniu do których miały zostać, w ciągu 12 miesięcy, zawarte umowy ubezpieczenia, a składka łączna - wynieść 82,5 tys. zł. Łącznie w tym okresie zawarto umowy dotyczące 21 pojazdów i wydatkowano 86,2 tys. zł;
- w dniu 13.09.2022 r. dotyczącą ubezpieczenia komunikacyjnego pojazdów, w odniesieniu do których miały zostać, w ciągu 12 miesięcy, zawarte umowy ubezpieczenia, a składka łączna - wynieść 82,3 tys. zł. Łącznie w tym okresie zawarto umowy dotyczące 21 pojazdów i wydatkowano 85,3 tys. zł.

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału Organizacji wynika, że różnice pomiędzy wysokością składki ubezpieczeniowej wskazanej w polisach na konkretne pojazdy WIOŚ a wysokością składki wskazanej w załączniku nr 3 do oferty FLOTA wynikają z wartości pojazdu szacowanej przez ubezpieczyciela w chwili wystawienia polisy.

Według początku okresu ubezpieczenia, od 1 października:

- 2024 r. do końca 2024 r., wydatkowano łącznie 51,0 tys. zł,
- 2023 r. w ciągu 12 miesięcy, wydatkowano łącznie 140,3 tys. zł,
- 2022 r., w ciągu 12 miesięcy, wydatkowano łącznie 131,6 tys. zł.

Tym samym przekroczono próg stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy pzp⁴⁹, w odniesieniu do składek ubezpieczeniowych:

- w 2022 r. i 2024 r., według daty poniesienia wydatku,

⁴⁶ Wydatki dotyczące polis ubezpieczeniowych w 2024 r. 142.530,04 zł, w tym:

- ubezpieczenie 20 samochodów i jednej przyczepy – 88.241,06 zł,
- związane z dronami 14.991,44 zł,
- pozostałych składników mienia, w tym wynajmowanych pomieszczeń – 39.297,54 zł.

⁴⁷ Wydatki dotyczące polis ubezpieczeniowych w 2023 r. 120.544,20 zł, w tym ubezpieczenie:

- 19 samochodów i jednej przyczepy 73.958,19 zł,
- związane z dronami 10.344,28 zł,
- pozostałych składników mienia, w tym wynajmowanych pomieszczeń – 36.241,73 zł.

Ponadto w 2022 r. zapłacono ubezpieczenie dot. dwóch samochodów - 8.976,26 zł i 2.594,59 zł.

⁴⁸ Na warunkach oferty mogą zostać zawarte umowy ubezpieczenia pojazdów, których początek okresu ubezpieczenia przypada w okresie obowiązywania umowy generalnej (12 miesięcy), zawartej zgodnie z art. 70 § 1 Kodeksu cywilnego.

⁴⁹ Art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy pzp stanowi, że przepisy ustawy stosuje się do udzielania zamówień klasycznych oraz organizowania konkursów, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130 000 złotych, przez zamawiających publicznych. Zgodnie z art. 43 ust. 1 pkt 37 ustawy o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2024 r. poz. 361, ze zm.) z podatku od towarów i usług zwolnione są usługi ubezpieczeniowe, usługi reasekuracyjne i usługi pośrednictwa w świadczeniu usług ubezpieczeniowych i reasekuracyjnych, a także usługi świadczone przez ubezpieczającego w zakresie zawieranych przez niego umów ubezpieczenia na cudzy rachunek, z wyłączeniem zbywania praw nabytych w związku z wykonywaniem umów ubezpieczenia i umów reasekuracji.

- w 2023 r. i 2024 r., według daty początku okresu ubezpieczenia,
- w okresach 12 miesięcy od 1 października: 2022 r. i 2023 r., zarówno według daty początku okresu ubezpieczenia, jak i daty poniesienia wydatku.

Przed udzieleniem zamówienia WIOŚ był obowiązany do oszacowania wartości zamówienia. Zgodnie z §2 ust. 3 *Regulaminu ramowych procedur* przed wszczęciem procedury udzielenia zamówienia kierownik wnioskującej komórki organizacyjnej szacuje z należytą starannością wartość zamówienia, w szczególności w celu ustalenia: 1) czy istnieje obowiązek stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych (wartość zamówienia), 2) wydatek ma pokrycie w planie rzeczowo-finansowym (wartość zakupu). Stosownie do art. 28 ustawy pzp podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy bez podatku od towarów i usług, ustalone z należytą starannością. Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy pzp podstawą ustalenia wartości zamówienia na usługi lub dostawy powtarzające się lub podlegające wznowieniu w określonym czasie jest:

- 1) rzeczywista łączna wartość kolejnych zamówień tego samego rodzaju, udzielonych w ciągu poprzednich 12 miesięcy lub w poprzednim roku budżetowym lub roku obrotowym, z uwzględnieniem zmian ilości lub wartości zamawianych usług lub dostaw, które mogły wystąpić w ciągu 12 miesięcy następujących od udzielenia pierwszego zamówienia, albo
- 2) łączna wartość zamówień, których zamawiający zamierza udzielić w terminie 12 miesięcy następujących po pierwszej usłudze lub dostawie.

Stosownie do art. 35 ust. 3 pkt 1 ustawy pzp podstawą ustalenia wartości zamówienia na usługi, których łączna cena nie może być określona, jest całkowita wartość zamówienia przez cały okres jego realizacji - w przypadku zamówień udzielanych na okres oznaczony nie dłuższy niż 48 miesięcy.

Z wyjaśnień LWIOŚ w sprawie przyczyn zlecenia usług ubezpieczenia bez zastosowania ustawy Prawo zamówień publicznych, oraz sposobu, w jaki ustalano wartość ww. zamówienia, wynika, że: *przy szacowaniu wartości zamówienia na ubezpieczenia w 2024 r. nie uwzględniono wartości ubezpieczenia dwóch samochodów służbowych, dla których polisy zostały wystawione w 2022 r. W związku z powyższym wartość polis wystawionych w 2023 r. wyniosła 114.162,53 zł. Z uwagi na zawartą z PZU SA polisę Flota nie szacowano zwiększenia składki za ubezpieczenia komunikacyjne, natomiast w zakresie pozostałych ubezpieczeń wzrost składki musiałby być w wysokości ok. 34% aby łączna wysokość zamówienia na ubezpieczenia przekroczyła kwotę 130.000 zł netto. [...] Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej operatorów dronów jest produktem stosunkowo nowym, które w swojej ofercie ma niewiele firm ubezpieczeniowych. Na etapie rozpoznania rynku jedynie PZU SA zainteresowane było objęciem takim ubezpieczeniem operatorów dronów. Biorąc pod uwagę posiadanie tak dużego zakresu ubezpieczeń w PZU korzystnym było dla WIOŚ Zielona Góra zawarcie umów w zakresie pozostałych ubezpieczeń. [...] w dniu 3 lutego 2025 r. zawarta została umowa zlecenia brokerskiego obejmująca m.in. przygotowanie i przeprowadzenie w 2025 r. postępowania na zamówienie publiczne w zakresie ubezpieczeń zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych.*

Tożsame wyjaśnienia złożyła Naczelnik Wydziału Organizacji, wskazując ponadto, że: *przy ustalaniu wysokości szacunkowej zamówienia na ubezpieczenia korzystano ze spisu spraw WO.253.2023 Ubezpieczenia majątkowe prowadzonego w systemie eDok. Nie uwzględniono wartości ubezpieczenia dwóch samochodów*

służbowych Toyota Highlander, dla których polisy zostały wystawione w grudniu 2022 r. i dołączone zostały do spraw WO.253 Ubezpieczenia majątkowe prowadzonych w 2022 r. Wartość wystawionych polis znajdujących się w systemie eDok w teczce WO.253 w 2023 r. wyniosła 114.162,53 zł.

NIK zauważyła, że wartość wystawionych w 2022 r. dwóch polis wyniosła 17.952,52 zł, tym samym łączna wartość polis, których początek ochrony ubezpieczeniowej przypadał w 2023 r. wyniosła 132.194,64 zł. Ponadto, ubezpieczenie dronów było oferowane przez więcej niż jednego ubezpieczyciela⁵⁰.

Były LWIOŚ zeznał: *nie wnikałem w te sprawy [...] ubezpieczycielem, który został przejęty, wcześniej niż przed 2016 r. [od 2016 r. zeznający pełnił funkcję LWIOŚ – dopisek NIK] było PZU S.A. [...] Nie miałem wiedzy, że postępowania na ubezpieczenia nie były prowadzone.*

(akta kontroli str. 494-495, 510-593, 745-903, 1111-1117)

2. Wydatki na usługi sprzątania w 2024 r. nie zostały poprzedzone przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia, o którym mowa w ustawie pzp, a jedynie zastosowaniem *Regulaminu ramowych procedur*, oddzielnie do dwóch części, tj. w obiektach:

- a) w Zielonej Górze przy ul. Siemiradzkiego 19 i Delegaturze Inspektoratu w Gorzowie Wlkp. przy ul. Kostrzyńskiej 48, zastosowano procedurę udzielania zamówień publicznych dla wartości zakupu powyżej 50.000 zł do 130.000 zł, w wyniku czego udzielono zamówienia publicznego w dniu 21.11.2023 r. z wynagrodzeniem miesięcznym w wysokości 10.440 zł netto plus podatek VAT 23%, tj. rocznie 125.280 zł netto, 154.094,40 zł brutto,
- b) w Zielonej Górze przy ul. Lwowskiej 25 - dla wartości zakupu powyżej 10.000 zł do 50.000 zł, w wyniku czego udzielono zamówienia publicznego w dniu 21.12.2023 r. z wynagrodzeniem miesięcznym w wysokości 3.920 zł netto plus podatek VAT 23% tj. rocznie 47.040 zł netto, 57.859,20 zł brutto.

Ponadto, w postępowaniu a) wybrano wykonawcę Apexim Sp. z o.o., a oferta innego wykonawcy z ceną 124.000 zł brutto została odrzucona (we wniosku zamieszczono uwagę „dysproporcja cenowa”). Wybór wykonawcy uzasadniono złożeniem najkorzystniejszej oferty. Zgodnie z zapytaniem ofertowym zamawiający podpisze umowę z wykonawcą, który przedłoży najkorzystniejszą ofertę (tj. ofertę z najniższą ceną), zgodnie z wnioskiem proponowany wykonawca wybrany na podstawie zapytania ofertowego i ustalonych tam warunków oraz kryteriów oceny ofert był najtańszym znanym. W warunkach udziału w postępowaniu, zapytaniu ofertowym, ani w regulaminie nie określono co należy uznać za dysproporcję cenową, a z dokumentacji postępowania nie wynika jak została ona obliczona.

Z kolei, w postępowaniu b) skierowano zaproszenie do złożenia oferty do jednego wykonawcy, pomimo że zgodnie z *Regulaminem ramowych procedur* należało takie zaproszenie skierować do co najmniej dwóch wykonawców. W konsekwencji wybrano wykonawcę Apexim Sp. z o.o. (cena oferty 57.859,20 zł brutto). Zgodnie z wnioskiem w sprawie dokonania zakupu „wykonawca został wybrany na podstawie zapytania ofertowego i ustalonych tam warunków oraz kryteriów oceny ofert: najkorzystniejszy (zapewnia wymaganą jakość)”. Wybór wykonawcy uzasadniono: *dopuszczono jedno zapytanie ofertowe w związku z tym,*

⁵⁰ <https://cuk.pl/porady/oc-pilota-drona>, dostęp 21.03.2025 r.

że firma Apexim świadczy usługi utrzymania czystości w całym obiekcie przy ul. Lwowskiej 25 oraz z uwagi na fakt podpisania umów na kompleksową usługę bieżącego utrzymania czystości w obiektach WIOŚ w Zielonej Górze i Delegaturze w Gorzowie Wlkp. na rok 2024. Firma ta będąc zakładem pracy chronionej umożliwia skorzystanie przez tutejszy Inspektorat z ulgi we wpłatach na PFRON. NIK ustaliła, że WIOŚ w 2024 r. nie korzystał z ulg we wpłatach na PFRON na tej podstawie. Stosownie do art. 29 ust. 2 ustawy pzp zamawiający nie może dzielić zamówienia na odrębne zamówienia, jeżeli prowadzi to do niestosowania przepisów ustawy, chyba że jest to uzasadnione obiektywnymi przyczynami.

Przed udzieleniem zamówienia WIOŚ był obowiązany do ustalenia wartości zamówienia z należytą starannością (zgodnie z §1 ust. 2 pkt 6, §2 ust. 2 i 3 Regulaminu ramowych procedur, art. 28 ustawy pzp). Naczelnik Wydziału Organizacji w sprawie sposobu ustalenia szacunkowej wartości zamówienia publicznego wyjaśniła, że: wartość zamówienia na usługę sprzątania obiektów wymienionych w lit. a) ustalono przed przystąpieniem do sporządzenia zapytania ofertowego, tj. w dniu 24.10.2023 r. w oparciu o wartość zamówienia na usługę sprzątania w ww. obiektach w 2023 r. (101.400,00 zł netto), z uwzględnieniem wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie I-III kwartału 2023 r. w stosunku do I-III kwartału 2022 r. (wzrost o 13,2%), tj. 114.784,80 zł netto. W przypadku, gdyby najkorzystniejsza oferta przekroczyła kwotę 130.000 zł netto, przewidywano przeprowadzenie postępowania na sprzątanie obiektów. Szacowanie wartości zamówienia dokumentowane jest jedynie w przypadku kiedy istnieje wątpliwość czy do zamówienia należy zastosować przepisy ustawy pzp czy wewnętrzny Regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości zamówienia poniżej 130 000 zł.

*Niezastosowanie ustawy Prawo zamówień publicznych do udzielenia zamówień wyżej wymienionych w lit a i lit. b Zastępca LWIOŚ, Naczelnik Wydziału Organizacji oraz Specjalista uzasadniali potrzebą wyodrębnienia usług sprzątania ze względu na wynajmowanie pomieszczeń przy ul. Lwowskiej 25 w Zielonej Górze. WIOŚ nie jest jedynym najemcą, w związku z czym występuje konieczność ograniczenia osób postronnych poza godzinami pracy firm zlokalizowanych przy ul. Lwowskiej 25 w Zielonej Górze. Były LWIOŚ wskazał tożsame przyczyny, ponadto wyjaśnił, że: *tymi sprawami zajmował się mój Zastępca, ja o ile pamiętam przebywałem na dłuższym urlopie.**

Zdaniem NIK nie jest to obiektywna przyczyna, o której mowa w art. 29 ust. 2 ustawy pzp. Obiektywnymi przyczynami, które mogą uzasadnić podział zamówienia na części, mogą być np. przyczyny techniczne (technologiczne), organizacyjne lub finansowe. Ocenę, czy doszło do nieuprawnionego podzielenia zamówienia na części, należy zatem prowadzić, mając na uwadze przewidywalność potrzeb i konieczność udzielenia zamówienia, ewentualne uwzględnienie jego wartości w planie finansowym oraz dostępność środków finansowych, rodzaj zamówienia i stopień jego skomplikowania, przewidywany termin wszczęcia postępowania i przewidywany termin realizacji umowy, a także względy organizacyjne⁵¹. Aby zweryfikować możliwość podziału zamówienia, należy odwołać się do następujących kryteriów:

1) tożsamość przedmiotowa zamówienia (dostawy, usługi, roboty budowlane tego samego rodzaju i o tym samym przeznaczeniu);

⁵¹ H. Talago-Sławoj [w:] A. Sołtysińska, H. Talago-Sławoj, Komentarz do dyrektywy 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE [w:] Europejskie prawo zamówień publicznych. Komentarz, wyd. III, Warszawa 2016, art. 5, Lex/el.

2) tożsamość czasowa zamówienia (możliwe udzielenie zamówienia w tej samej perspektywie czasowej);

3) tożsamość podmiotowa, tj. możliwość wykonania zamówienia przez jednego wykonawcę (ten sam krąg wykonawców)⁵².

W przypadku opisywanego zamówienia występuje tożsamość przedmiotowa zamówienia (usługi sprzątania w obiektach WIOŚ, tytuł prawny władania nieruchomościami nie stanowi uzasadnienia do podziału zamówienia na części), czasowa (usługi świadczone w 2024 r.), podmiotowa (ten sam wykonawca). Ponadto, konieczność udzielenia zamówienia była przewidywalna (usługi powtarzalne), uwzględniona w planie finansowym, zamówienie nie było skomplikowane, a umowa najmu nieruchomości przy ul. Lwowskiej 25 nie przewidywała ograniczeń w dostępie do wynajmowanych lokali usytuowanych na parterze budynku użytkowego, zawierała zobowiązanie najemcy do przestrzegania obowiązków utrzymania czystości, porządku i estetyki w budynku, bez wskazania wykonawcy tych usług.

Odnosząc się do odrzucenia oferty z najniższą ceną w postępowaniu (lit. a) z uwagi na dysproporcję cenową i braku wyjaśnienia przez WIOŚ jej przyczyn, Naczelnik Wydziału Organizacji oraz Specjalista wyjaśnili, że zgodnie z zapytaniem ofertowym Zamawiający udzielił zamówienia Wykonawcy, który zaoferował najniższą cenę oraz kierując się kryteriami gwarantującymi uzyskanie najkorzystniejszej ekonomicznie i jakościowo oferty. Firma OT Servis Sp. z o.o. zaoferowała wartość usługi, która znacznie odbiegała od pozostałych ofert (blisko 30% od średniej wartości ofert). W ocenie Zamawiającego świadczy to o realizacji zamówienia poniżej kosztów wytworzenia usługi, realizacja usługi w zaoferowanej cenie mogłaby skutkować wykonaniem zamówienia z nienależytą starannością. NIK wskazuje, że WIOŚ arbitralnie rozstrzygnął o istnieniu dysproporcji cenowej, nie badając przyczyn złożenia oferty z ceną 124.000 zł brutto, zakładając jednocześnie, że wybrana oferta z wyższą ceną zapewnia wymaganą jakość.

Natomiast skierowanie zaproszenia do złożenia oferty do jednego wykonawcy w postępowaniu b), Naczelnik Wydziału Organizacji wyjaśniała tym, że WIOŚ nie jest jedynym najemcą, potrzebą ograniczenia osób postronnych poza godzinami pracy firm zlokalizowanych przy ul. Lwowskiej 25 w Zielonej Górze oraz wykonywaniem usługi sprzątania przez wybranego wykonawcę w całym budynku przy ul. Lwowskiej 25 w Zielonej Górze. Specjalista uzasadniała to najmem pomieszczeń przy ul. Lwowskiej 25 w Zielonej Górze przez WIOŚ i faktem, że Apexim Sp. z o.o. zapewnia utrzymanie czystości tego obiektu.

NIK zauważa, że zgodnie z *Regulaminem ramowych procedur* przy udzielaniu zamówień należy przestrzegać zasad zachowania uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców i przejrzystości.

(akta kontroli, str. 477-509, 594-670, 681-685, 745-750, 1100-1101, 1105-1110)

3. W postępowaniu dotyczącym dostawy mebli, prowadzonym na przełomie listopada i grudnia 2024 r. dla wartości zakupu powyżej 10.000 zł do 50.000 zł pozyskano ofertę od jednego wykonawcy, nie sporządzono zapytania ofertowego, podczas gdy zgodnie z *Regulaminem ramowych procedur* (§6 pkt 3) zaproszenie do składania ofert należy kierować do co najmniej dwóch

⁵² M. Jaworska (red.), Prawo zamówień publicznych. Komentarz. Wyd. 6, Warszawa 2025, art. 29, Legalis/el.

wykonawców. W konsekwencji wybrano tego wykonawcę⁵³. Zgodnie z wnioskiem w sprawie dokonania zakupu *wykonawca został wybrany na podstawie zapytania ofertowego i ustalonych tam warunków oraz kryteriów oceny ofert: najtańszy znany*. Wybór wykonawcy uzasadniono: *jest najtańszym znanym wykonawcą mebli biurowych. Ze względu na realizację poprzednich zamówień oraz utrzymanie tego samego stylu mebli biurowych i zapewnienia wymaganej jakości, zdecydowano się na wybór tego wykonawcy (dopuszczono jedno zapytanie ofertowe)*.

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału Organizacji i Specjalisty wynika, że: dopuszczono jedną ofertę zgodnie z zapisami § 6 ust. 3 Regulaminu *[jeżeli z dokonanej analizy rynku wynika, że istnieje tylko jeden znany wykonawca – dopuszcza się jedno zapytanie]*. Z uwagi na fakt, iż wskutek przeprowadzonego rozeznania na rynku nie udało się znaleźć innej firmy, która zrealizowałaby przedmiotowe zamówienie w terminie do końca 2024 r., oraz realizację wcześniejszych zamówień zapewniających wymaganą jakość wybrano ww. wykonawcę. W dokumentacji zamówienia brak jest zapytania ofertowego, ponieważ ustalenie zakresu zamówienia nastąpiło w trakcie wizyty wykonawcy w pomieszczeniach, do których konieczny był zakup mebli. Na podstawie tychże ustaleń została przedstawiona oferta stanowiąca załącznik do wniosku na dostawę mebli.

NIK zauważa, że wybrany wykonawca nie jest jedynym wykonawcą mebli w województwie lubuskim, czy w Zielonej Górze, a rzetelne dokumentowanie postępowania wymaga, aby we wniosku wskazać rzeczywistą przyczynę wyboru ww. wykonawcy, pozyskania oferty tylko od jednego wykonawcy oraz by pisemnie sporządzić zapytanie ofertowe.

(akta kontroli, str. 477-509, 671-680, 686-694)

4. Na dowodach księgowych stanowiących podstawę dokonania wydatku nierzetelnie poświadczano dokonanie kontroli w zakresie stosowania ustawy pzp lub *Regulaminu ramowych procedur*, tj.:

a) na dokumentach dotyczących polis ubezpieczeniowych (dokonania zapłaty⁵⁴) pracownik Wydziału Organizacji potwierdzał, że *zakupu dokonano zgodnie z zarządzeniem wewnętrznym nr 4/2021 Lubuskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska*, podczas gdy takie postępowania nie były prowadzone. Zgodnie z wyjaśnieniami Naczelnika Wydziału Organizacji i specjalisty ds. zamówień publicznych i ewidencji środków trwałych, przyczyną był brak jednoznacznego określenia w regulaminie stosowania ww. pieczęci i brak określonego wzoru pieczętki, której należało użyć w przypadku niestosowania zarządzenia wewnętrznego nr 4/2021 LWIOŚ.

(akta kontroli str. 495, 504, 548-585, 745-750)

b) w przypadku dowodów potwierdzających poniesione w 2024 r. wydatki z tytułu umowy najmu nieruchomości przy ul. Lwowskiej 25 w Zielonej Górze, zawartej na czas nieokreślony⁵⁵, na dowodach księgowych potwierdzano, że *zakupu dokonano na zasadzie art. 4 ust. 8 ustawy z dnia 29.01.2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm.)*, podczas gdy podstawą niestosowania ustawy Prawo zamówień publicznych był art. 11 ust. 1 pkt 6

⁵³ Wydatek 23.410,59 zł.

⁵⁴ Wydatki w 2024 r. 142.530,04 zł.

⁵⁵ W 2024 r. wydatkowano 136.388,16 zł.

ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym przepisów ustawy nie stosuje się do zamówień, których przedmiotem jest nabycie własności lub innych praw do istniejących budynków lub nieruchomości. Z wyjaśnień Specjalisty, która na fakturach potwierdzała zgodność wydatku z ustawą pzp lub regulacjami wewnętrznymi dotyczącymi dokonywania wydatków wynika, że *kwota wynajmu tych pomieszczeń nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro. Zgodnie z powyższym nie była w tym przypadku stosowana ustawa pzp.*

NIK zauważa, że obecnie próg stosowania ustawy pzp wynosi 130.000 zł. Ponadto w momencie udzielania tego zamówienia publicznego wartość zamówienia winna zostać oszacowana zgodnie z art. 34 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵⁶ stanowiącym, że jeżeli zamówienia na dostawy udziela się na podstawie umowy dzierżawy, najmu lub leasingu na czas nieoznaczony wartością zamówienia jest wartość miesięczna pomnożona przez 48. W 2019 r. czynsz wynosił 4.287,24 zł netto, a wartość zamówienia obliczona w ww. sposób 205.787,52 zł, co stanowiło równowartość 47.727,70 euro. Jednak również wówczas podstawą niestosowania ustawy pzp do tego rodzaju zamówień był art. 4 pkt 3 lit. i tej ustawy. Powyższe nieprawidłowości wskazują na słabość kontroli zarządczej w zakresie weryfikacji operacji finansowych i gospodarczych⁵⁷.

(akta kontroli, str. 683-685, 695-710, 745-750)

5. Plan postępowań o udzielenie zamówień na rok 2024 został:

- a) zamieszczony w Biuletynie Zamówień Publicznych (BZP) z naruszeniem terminu określonego w art. 23 ust. 1 ustawy pzp, tj. z 83 dniowym opóźnieniem,
- b) sporządzony nierzetelnie i nie został on zaktualizowany w zakresie opisu przedmiotu zamówienia (liczby samochodów).

Plan postępowań o udzielenie zamówień na rok 2024 został zamieszczony w BZP w dniu 06.06.2024 r.⁵⁸ Natomiast plan finansowy WIOŚ został zatwierdzony przez LWIOŚ, w dniu 13.02.2024 r. i przewidywał m.in. wydatki w § 4300, w ramach którego dokonywana jest zapłata za usługi sprzątnia⁵⁹. Tym samym plan ten został zamieszczony w BZP po upływie wymaganego, 30-dniowego terminu określonego w art. 23 ust. 1 ustawy pzp. Zgodnie z tym przepisem zamawiający publiczni nie później niż w terminie 30 dni od dnia przyjęcia budżetu lub planu finansowego przez uprawniony organ, sporządzają plan postępowań o udzielenie zamówień, jakie przewidują przeprowadzić w danym roku finansowym.

⁵⁶ Dz.U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

⁵⁷ Zgodnie z komunikatem Ministra Finansów nr 23 z dnia z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF 2009 Nr 15, poz. 84), pkt 14 *Szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych* powinny istnieć przynajmniej następujące mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych:

- a) rzetelne i pełne dokumentowanie i rejestrowanie operacji finansowych i gospodarczych,
- b) zatwierdzanie (autoryzacja) operacji finansowych przez kierownika jednostki lub osoby przez niego upoważnione,
- c) podział kluczowych obowiązków,
- d) weryfikacja operacji finansowych i gospodarczych przed i po realizacji.

⁵⁸ <https://ezamowienia.gov.pl/mo-client-board/bzp/tender-details/2024%2FBZP%2000353572%2F01%2FP> [dostęp 13.03.2025 r.]

⁵⁹ Wprowadzony do programu TREZOR w dniu 14.02.2024 r.

Ponadto Plan postępowań o udzielenie zamówień na rok 2024 został sporządzony nierzetelnie w zakresie opisu przedmiotu zamówienia (poz. 1.2.1) – wskazano w nim zamówienie na dostawę trzech samochodów osobowych, podczas gdy w dacie zamieszczenia tego planu w BZP w planach finansowych przewidziano dostawę jednego samochodu osobowego w ramach realizacji zadania dofinansowanego przez WFOŚiGW (umowę zawarto w dniu 8.05.2024 r., plan finansowy WIOŚ został zmieniony 28.05.2024 r.). Pomimo nieprawidłowych danych w ww. zakresie nie zaktualizowano planu stosownie do obowiązku wynikającego z art. 23 ust. 4 ustawy pzp⁶⁰.

Z wyjaśnień LWIOŚ wynika, że przyczyną sporządzenia planu postępowań o udzielenie zamówień na rok 2024 po przekroczeniu terminu określonego w art. 23 ust. 1 ustawy pzp było przeoczenie terminu przez pracownika. *Początkowo zaplanowano przeprowadzenie postępowania na zakup trzech samochodów służbowych dla WIOŚ w Zielonej Górze:*

- mobilnego biura do obsługi kontroli w terenie – finansowanego ze środków WFOŚiGW,
- dwóch samochodów terenowych niezbędnych do realizacji ustawowych zadań dot. ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi azotanami pochodzenia rolniczego – finansowanych ze środków Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (PGW WP).

Z uwagi na zawartą z WFOŚiGW umowę i obawę o niedotrzymanie terminu zakupu samochodu – mobilnego biura do obsługi kontroli w terenie oraz przedłużające się rozmowy między GIOŚ a PGW WP dot. przyznania środków i brak konkretnych ustaleń co do podpisania umowy na finansowanie zakupu dwóch samochodów przez PGW WP zdecydowano o przeprowadzeniu postępowania jedynie na zakup mobilnego biura do obsługi kontroli w terenie. Przez niedopatrzenie nie została dokonana aktualizacja planu postępowań o udzielenie zamówień na rok 2024.

(akta kontroli str. 59-68, 94-107, 913-916, 921-927, 946-982)

6. W postępowaniu o udzielenie zamówienia pn. *Dostawa samochodu – mobilne biuro do obsługi w kontroli*, stwierdzono, że WIOŚ:

- a) ustalił wartość zamówienia w kwocie brutto i wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania (art. 28, art. 36 ust. 1 ustawy pzp),
- b) wyznaczając termin składania ofert nie zachował minimalnego, siedmiodniowego terminu na dokonanie tej czynności (art. 283 ustawy pzp w zw. z art. 111 KC),
- c) zamieścił ogłoszenia o wyniku postępowania w BZP po terminie, tj. później niż 30 dni od dnia zakończenia postępowania o udzielenie zamówienia (art. 309 ust. 1 ustawy pzp),
- d) w protokole postępowania nie zamieścił daty i miejscowości jego sporządzenia.

W ww. postępowaniu:

a) wartość zamówienia została ustalona według protokołu postępowania w trybie podstawowym (pkt 3): *w kwocie 320.000,00 zł brutto, co stanowi równowartość 69.008,65 euro, w dniu 8.05.2024 r., na podstawie Harmonogramu rzeczowo – finansowego stanowiącego załącznik do umowy nr S24005 zawartej pomiędzy Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*

⁶⁰ Przepis ten stanowi, że zamawiający zapewnia aktualność planu postępowań o udzielenie zamówień. Aktualizację planu zamieszcza się w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz na stronie internetowej zamawiającego.

w Zielonej Górze a Skarbem Państwa Wojewódzkim Inspektoratem Ochrony Środowiska w Zielonej Górze.

Wskazana data ustalenia wartości zamówienia była tożsama z datą zawarcia umowy pomiędzy WIOŚ a WFOŚiGW. Wskazana wartość zamówienia z kolei była tożsama z przyjętą na potrzeby składanego przed zawarciem ww. umowy wniosku o dofinansowanie. Kwota (320.000,00 zł brutto) została oszacowana przez Zastępcę LWIOŚ w dniu 16.04.2023 r. na podstawie zestawienia pięciu ofert o wartości od 222.520 zł do 322.050 zł netto. Postępowanie wszczęto w dniu 20.08.2024 r. Ponadto, WIOŚ w dniu 3.07.2024 r. dokonał dodatkowej wyceny ofert (wyłącznie w kwotach brutto), jednakże powyższa wycena nie została wykorzystana w postępowaniu do ustalenia szacunkowej wartości zamówienia.

Tym samym, wskazana w pkt 3 protokołu postępowania w trybie podstawowym szacunkowa wartość zamówienia w kwocie 320.000,00 zł brutto, została ustalona w sposób niezgodny z art. 28 ustawy pzp, a także z naruszeniem terminu określonego w art. 36 ust. 1 ustawy pzp.

Art. 28 ustawy pzp stanowi, że podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy bez podatku od towarów i usług, ustalone z należytą starannością. Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy pzp ustalenia wartości zamówienia dokonuje się nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi.

Zgodnie z wyjaśnieniami LWIOŚ: *błędnie określono [...] wartość zamówienia na kwotę 320.000,00 zł. Szacunkowa wartość zamówienia dla postępowania WO.272.2.2024.MK2 wynosiła 260.162,60 zł netto. Błąd wynika z pomylenia wartości szacunkowej zamówienia z kwotą przeznaczoną na sfinansowanie zamówienia (320.000,00 zł brutto), która została podana przed otwarciem ofert w postępowaniu. [...] Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Zielonej Górze nie prowadził wcześniej postępowań w oparciu o przepisy nowej ustawy Prawo zamówień publicznych, a członkowie komisji nie mieli doświadczenia w prowadzeniu ww. postępowań.*

Pomimo faktu, iż szacunkowa wartość zamówienia publicznego została ustalona niezgodnie z przepisami ustawy pzp, stwierdzone uchybienie nie miało wpływu na obowiązek stosowania przepisów o zamówieniach publicznych albo na zastosowanie przepisów dotyczących zamówienia publicznego o niższej wartości.

(akta kontroli str. 921-926, 946-995, 1083-1094)

b) wyznaczając termin składania ofert zamawiający nie zachował minimalnego, siedmiodniowego terminu na dokonanie tej czynności (art. 283 ustawy pzp w zw. z art. 111 Kodeksu cywilnego). Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w BZP w dniu 20.08.2024 r., natomiast termin składania ofert określono na dzień 27.08.2024 r. do godziny 9:00. Art. 283 ustawy pzp stanowi, że zamawiający wyznacza termin składania ofert z uwzględnieniem złożoności zamówienia oraz czasu potrzebnego na ich przygotowanie, z tym że termin ten w przypadku dostaw i usług nie może być krótszy niż 7 dni od dnia zamieszczenia ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych. Stosownie do art. 8 ust. 1 ustawy pzp do czynności podejmowanych przez zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia stosuje się przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej.

Zgodnie z art. 111 § 2 KC, jeżeli początkiem terminu oznaczonego w dniach jest pewne zdarzenie, nie uwzględnia się przy obliczaniu terminu dnia, w którym to zdarzenie nastąpiło. Jednocześnie art. 111 § 1 KC stanowi, że termin oznaczony w dniach kończy się z upływem ostatniego dnia, tzn. o północy tego dnia.

Tym samym termin składania ofert mógł zostać najwcześniej wyznaczony na 28.08.2024 r. LWIOŚ wyjaśniając przyczyny wskazał jedynie: *Termin składania ofert został błędnie określony przez pracownika przygotowującego specyfikację warunków zamówienia. Przy określaniu terminu nie zastosowano art. 111 Kodeksu cywilnego.*

(akta kontroli str. 921-927, 1083-1094)

c) ogłoszenie o wyniku postępowania zamieszczono w BZP po terminie ustawowym wynoszącym 30 dni. Ogłoszenie to zostało zamieszczone w dniu 5.12.2024 r., tj. po upływie 90 dni od dnia zakończenia postępowania (zawarcia umowy z wykonawcą w dniu 6.09.2024 r.). Tym samym naruszono art. 309 ust. 1 ustawy pzp stanowiący, że zamawiający nie później niż w terminie 30 dni od dnia zakończenia postępowania o udzielenie zamówienia zamieszcza w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenie o wyniku postępowania zawierające informację o udzieleniu zamówienia lub unieważnieniu postępowania.

Zgodnie z wyjaśnieniami LWIOŚ przyczyną nieprawidłowości było przeoczenie pracownika. *W okresie od sierpnia do listopada 2024 r. w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Zielonej Górze trwały intensywne prace związane z przygotowaniem składników majątku do inwentaryzacji przeprowadzanej po raz pierwszy za pomocą kolektorów danych, w które zaangażowanych było kilkoro pracowników Wydziału Organizacji, w tym osoby zajmujące się przedmiotowym postępowaniem.*

(akta kontroli str. 921-928, 1048-1053, 1061)

d) w *Protokole postępowania w trybie podstawowym* nie wskazano daty i miejscowości jego zatwierdzenia, co było niezgodne ze wzorem zamieszczonym w załączniku nr 8 do rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie protokołów postępowania oraz dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁶¹. LWIOŚ wyjaśnił, że brak wpisanej miejscowości i daty zatwierdzenia protokołu postępowania wynikał z przeoczenia. *Protokół został przedłożony LWIOŚ przez Przewodniczącego Komisji przetargowej w dniu 12.09.2024 r. i w tym samym dniu został zatwierdzony.*

(akta kontroli str. 930-933, 1083-1094)

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W 2024 r. WIOŚ nie wykonywał wydatków budżetu środków europejskich.

(akta kontroli str. 53)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykonanie budżetu państwa w 2024 r. przez WIOŚ w zakresie wydatków. Za taką oceną przemawia charakter i zakres nieprawidłowości dotyczących udzielania zamówień publicznych. W toku kontroli Izba stwierdziła:

⁶¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 2434.

- niestosowanie ustawy Prawo zamówień publicznych w odniesieniu usług ubezpieczenia i sprzątania⁶²,
- prowadzenie postępowań o wartości poniżej 130.000 zł niezgodnie z *Regulaminem ramowych procedur*, w szczególności w sposób niezapewniający równego traktowania wykonawców i przejrzystości (dostawa mebli, usługi sprzątania),
- nierzetelne poświadczanie na dowodach księgowych dokonania kontroli wydatków w zakresie uprzedniego stosowania ww. ustawy lub regulaminu (ubezpieczenia, najem).

Ponadto, NIK stwierdziła nieprawidłowości o charakterze formalnym dotyczące terminu sporządzenia planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych i jego treści, a także dotyczące postępowania o udzielenie zamówienia pn. *Dostawa samochodu – mobilne biuro do obsługi kontroli* (wartości zamówienia, terminu składania ofert, publikacji ogłoszenia o wyniku postępowania), które nie miały wpływu na prawidłowość wyboru wykonawcy zamówienia.

Izba pozytywnie ocenia, że kontrolowane wydatki⁶³ zostały dokonane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym, były celowe i przeznaczone na realizację zadań statutowych jednostki oraz nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności.

W związku z koniecznością wypłaty byłemu LWIOŚ ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, w sytuacji gdy finansowany jest on z planu wydatków jednostki kontrolowanej, NIK dostrzega, że utrudniało to rzetelną realizację planowanych wydatków WIOŚ, z przyczyn od niej niezależnych.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

1. Poświadczenie rzetelności sprawozdań przeprowadzono w oparciu o sporządzane przez WIOŚ, dysponenta trzeciego stopnia części 85/08 – *województwo lubuskie*, roczne sprawozdania jednostkowe: za 2024 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 wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),

na koniec IV kwartału 2024 r.:

- o zatrudnieniu i wynagrodzeniach (Rb-70),
- sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

(akta kontroli str. 25, 54-55, 167-168, 198-200, 224-226, 250-254)

2. System kontroli zarządczej zapewnia w sposób racjonalny prawidłowość sprawozdań.

(akta kontroli str. 7, 19, 170-180, 261-342)

⁶² Wydatki dotyczące 2024 r. o łącznej wartości 354,5 tys. zł, tj. 3,2% wydatków zrealizowanych przez WIOŚ w tym roku.

⁶³ W wyniku kontroli 10% wydatków ogółem.

3. Roczne sprawozdania jednostkowe sporządzane były prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym⁶⁴, tj.:

- w sprawozdaniach wykazano tytuły odpowiadające treści ekonomicznej poszczególnych pozycji sprawozdania;
- dane wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi z ewidencji księgowej, przy czym w związku z badaniem sprawozdania Rb-28 i danych wykazanych w kolumnie plan stwierdzono, że na koncie 980 - *Plan finansowy wydatków budżetowych*, po stronie Wn w 2024 r. zaksięgowano plan dochodów budżetowych - opis nieprawidłowości poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- sprawozdania zostały sporządzone i podpisane przez upoważnione osoby, oznaczone co do jednostki je sporządzającej i otrzymującej oraz co do daty ich sporządzenia.

(akta kontroli str. 21-23, 54-55, 123-136, 167-169, 181-249, 343-344)

4. Roczne sprawozdania jednostkowe sporządzane były terminowo i przekazane do odbiorców, określonych w rozporządzeniach o sprawozdawczości. Jednostka nie składała korekt rocznych sprawozdań.

(akta kontroli str. 343-344)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

We WIOŚ na koncie 980 - "Plan finansowy wydatków budżetowych" po stronie Wn w 2024 r. zaksięgowano plan dochodów budżetowych w łącznej wysokości 305 tys. zł, co jest niezgodne z rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁵. Zgodnie z opisem tego konta, zawartym w załączniku nr 3. *Plan kont dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych* konto 980 - "Plan finansowy wydatków budżetowych" służy do ewidencji planu finansowego wydatków budżetowych dysponenta środków budżetowych. Na stronie Wn konta 980 ujmuje się plan finansowy wydatków budżetowych oraz jego zmiany. Na stronie Ma konta 980 ujmuje się: 1) równowartość zrealizowanych wydatków budżetu; 2) wartość planu niewygasających wydatków budżetu do realizacji w roku następnym; 3) wartość planu niezrealizowanego i wygasłego. Ewidencja szczegółowa do konta 980 jest prowadzona w szczegółowości planu finansowego wydatków budżetowych.

⁶⁴ Zgodnie z:

- § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2024 r. poz. 454), dalej *rsb*,
- § 10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 652), dalej *rsbf*,
- § 10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1731), dalej *rsbz*, kierownicy jednostek są zobowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Ww. rozporządzenia (*rsb*, *rsbf*, *rsbz*) dalej *rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości*.

⁶⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 342.

Konto 980 nie wykazuje na koniec roku salda. Tożsame zapisy znalazły się w obowiązującej we WIOŚ w 2024 r. polityce rachunkowości.

Z wyjaśnień głównej księgowej wynika, że: *sprawozdanie budżetowe Rb-27 z wykonania dochodów budżetowych jest zaciągane automatycznie z systemu finansowo-księgowego „QNT- FK” do systemu obsługi budżetu państwa TREZOR 3.0. WIOŚ w Zielonej Górze nie posiada odrębnego modułu „planowania”, stąd plany finansowe muszą mieć odzwierciedlenie w zapisach ksiąg rachunkowych. Plany finansowe 2024 wydatków i dochodów zaksięgowano na koncie 980 z odpowiednią analityką wyodrębniając klasyfikację budżetową dla wydatków i dochodów jednostki. Dzięki takiemu księgowaniu możliwy jest export danych do systemu Trezor 3.0. Eksport danych z systemu FK do systemu TREZOR 3.0 z poszczególnych kont analitycznych pobiera dane dla pozycji: plan dochodów k-to 980 (Wn) oraz dochody wykonane konto 130-1 (WN) przy sprawozdaniach miesięcznych oraz adekwatnie przy sprawozdaniach kwartalnych i rocznych. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów (Dz.U.2020 poz. 342 t.j.) z dnia 03.03.2020 r. nie wskazuje jednoznacznie na jakim koncie pozabilansowym powinno się ewidencjonować pozycje planu dochodów budżetowych, stąd jednostka przyjęła takie rozwiązanie. Dzięki takiemu rozwiązaniu eliminuje się możliwość pomyłek w sytuacji gdyby dane te były wprowadzane ręcznie. Ze względu na rosnące koszty obsługi systemów komputerowych jednostka nie planuje zakupu dodatkowego modułu „planowanie”.*

NIK zauważa, że zgodnie z ww. rozporządzeniem:

- plan kont stanowi podstawę do opracowania zakładowego planu kont (§ 19 ust. 2);
- ustalając zakładowy plan kont, należy się kierować następującymi zasadami konta wskazane w planach kont traktuje się jako standardową liczbę kont, która może być ograniczona jedynie o konta służące do księgowania operacji gospodarczych niewystępujących w jednostce lub placówce albo uzupełniona o konta zgodne co do treści ekonomicznej, w tym również przy wykorzystaniu symboli kont, które nie mają zastosowania w jednostce (§ 20 ust. 1 pkt 1).

Stosownie do art. 10 ust. 1 pkt 3 lit a ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶⁶ jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności dotyczące sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym co najmniej zakładowego planu kont, ustalającego wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej.

Główna księgowa zadeklarowała, że zostanie dokonana modyfikacja polityki rachunkowości dostosowując plan kont do zaistniałych potrzeb.

(akta kontroli str. 21-23, 197, 261, 314-315, 345-347)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe, sprawozdanie budżetowe w układzie zadaniowym i w zakresie operacji finansowych.

Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie księgowania na koncie 980 – *Plan finansowy wydatków budżetowych dochodów budżetowych*, tj. niezgodnie z przepisami w tym zakresie i obowiązującą w 2024 r. polityką rachunkowości, która nie odzwierciedla faktycznie stosowanych we WIOŚ rozwiązań ewidencyjnych, nie miały wpływu na prawidłowość sporządzenia sprawozdań.

⁶⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

V. Uwagi i wnioski

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

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski 1. Wdrożenie mechanizmów zapewniających rzetelne ustalanie wartości zamówienia i stosowanie ustawy Prawo zamówień publicznych do zamówień klasycznych, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130.000 zł.
2. W przypadku udzielania zamówień, do których nie stosuje się ustawy pzp, przestrzeganie zasady równego traktowania wykonawców i przejrzystości, stosownie do *Regulaminu ramowych procedur*.
3. Rzetelne dokumentowanie przebiegu wyboru wykonawcy, zgodnie z *Regulaminem ramowych procedur*.
4. Rzetelne poświadczanie w ramach kontroli na dowodach księgowych stosowania pzp, podstaw niestosowania tej ustawy oraz zastosowania trybu określonego *Regulaminem ramowych procedur*.
5. Sporządzanie planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych zgodnie z art. 23 ustawy pzp, ujmując w nim wszystkie postępowania o udzielenie zamówień, jakie WIOŚ przewiduje przeprowadzić w danym roku finansowym.
6. Wyznaczanie terminu składania ofert zgodnie z art. 283 ustawy pzp w związku z art. 111 Kodeksu cywilnego.
7. Terminowe zamieszczanie ogłoszeń o wyniku postępowania w Biuletynie Zamówień Publicznych.
8. Zamieszczanie w protokole postępowania daty i miejscowości jego sporządzenia zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w sprawie protokołów postępowania oraz dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.
9. Dokonanie aktualizacji obowiązującej polityki (zasad) rachunkowości w zakresie zakładowego planu kont i ewidencji planu dochodów budżetowych.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze. 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 uwag i wykonania wniosków Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Zielona Góra, 24 marca 2025 r.

Kontrolerzy

Lidia Sobkowiak-Mariasz
główny specjalista kontroli
państwowej

/podpisano elektronicznie/

Anna Brach
starszy inspektor kontroli
państwowej

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Zielonej Górze

p.o. Dyrektor

Andrzej Aleksandrowicz

/podpisano elektronicznie/